



**HAL**  
open science

# Analyses et perspectives du pilotage de l'action sociale : recherches-interventions à l'échelle locale

Mathilde Collinet-Ourthe

## ► To cite this version:

Mathilde Collinet-Ourthe. Analyses et perspectives du pilotage de l'action sociale : recherches-interventions à l'échelle locale. Gestion et management. Université de Pau et des Pays de l'Adour, 2020. Français. NNT : 2020PAUU2086 . tel-04647707

**HAL Id: tel-04647707**

**<https://theses.hal.science/tel-04647707v1>**

Submitted on 15 Jul 2024

**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.

# Analyses et perspectives du pilotage de l'action sociale : recherches-interventions à l'échelle locale

---

Thèse de doctorat, mention Sciences de Gestion

Présentée et soutenue publiquement le 14 décembre 2020 par :

**Mathilde COLLINET-OURTHE**

## JURY

Président	<b>Patrick GIBERT</b>	Professeur Émérite, Université Paris Nanterre
Rapporteurs	<b>Philippe LORINO</b>	Professeur Éminent, ESSEC Business School, Cergy
	<b>Gérald NARO</b>	Professeur des Universités, Université de Montpellier
Suffragante	<b>Pauline BOCHKAREVA-DUBOIS</b>	Directrice des Solidarités et de la Santé, Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées
Directeur de thèse	<b>David CARASSUS</b>	Professeur des Universités, Université de Pau et des Pays de l'Adour, IAE Pau-Bayonne
Co-directeur de thèse	<b>Pierre MARIN</b>	Maître de Conférences, Université de Pau et des Pays de l'Adour, IAE Pau-Bayonne





*« L'Université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans ce document ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur. »*



*A ma famille, ici et ailleurs.*

*« Science sans conscience n'est que ruine de l'âme. »*

François Rabelais

*« Le succès n'est pas une fin, l'échec n'est pas fatal, c'est le courage de continuer qui  
compte. »*

Winston Churchill



## Remerciements

---

Mes premiers et plus profonds remerciements je souhaite les adresser à ma mère. Jamais sans ses mots et sa présence de chaque instant je n'aurais pu terminer cette thèse.

Je remercie chaleureusement mes directeurs de thèse, David Carassus et Pierre Marin pour la confiance qu'ils m'ont témoignée pendant ces cinq longues années. Je dois en particulier à David Carassus mon financement de recherche-intervention et un riche accès au(x) terrain(s) (plein de rebondissements en tout genre !). Je dois à Pierre Marin ma présence ici, « rien que ça ». Je leur dois à tous les deux une vocation pour l'enseignement et la recherche jusqu'alors ignorée.

Mes grands remerciements aux membres du jury qui accordent une partie de leur temps à la lecture puis à la critique de ce travail. J'ai entamé mon parcours doctoral avec, entre les mains, « *Management, mondialisation, écologie, regards critiques en sciences de gestion* » dirigé notamment par Gérald Naro ; je l'ai terminé avec « *Pragmatism and Organization Studies* » de Philippe Lorino. Parce qu'ils ont contribué plus que personne à la structuration de ma pensée académique, et de ma pensée tout court, j'estime la chance que j'ai de les avoir auprès de moi pour cette dernière étape de validation. Et puis que dire de Patrick Gibert, le président de mon jury. Sous une plume inimitable, ses écrits modernes et incarnés sur le management public ont aussi profondément inspiré ma progression conceptuelle et mes premiers pas dans l'enseignement du contrôle de gestion.

Si les hommes sont à l'honneur au plan académique, ce sont des femmes qui ont notablement et positivement marqué ma longue présence sur le terrain. Si je ne peux pleinement leur rendre hommage en raison des critères d'anonymisation de ma thèse, je souhaite très sincèrement remercier Pauline B.-D., Corinne L. et Gaëlle R.. En elles, j'ai trouvé les traits de rares et véritables « *créatrices de ponts* » cheminant quotidiennement avec un sens de la communauté et de l'intérêt général chevillé au corps. A Corinne, j'adresse un merci tout particulier pour son aide sur la relecture d'un chapitre de ma thèse. J'en profite pour lui dire toute mon amitié. J'ai partagé avec elle les moments les plus intenses de ma



courte carrière professionnelle dans l'administration publique. Ce fut une chance d'apprendre à ses côtés. Aussi, je ne peux tous les remercier individuellement, mais ils sont nombreux à m'avoir accompagnée sur les quelques quatre terrains d'expérimentation qui viennent nourrir les résultats de ce travail de recherche : Marie-Luce, Isabelle, Adrien, Stéphane, Caroline, Sylvie, Camille, Sandra, René, Guy, Bernard, Marie-Céline... et tous les autres, merci.

Au plan universitaire les soutiens aussi se sont multipliés. En premier lieu je pense sans hésitation aucune à Yoann Queyroi, un troisième directeur de thèse en quelque sorte. Son aide sur la recherche et le montage de cours, puis son amitié me sont précieuses. Sans son accompagnement dans l'installation de mon poste d'ATER, une soutenance en 2020 aurait été impossible. Un grand merci à lui. Je pense également à ces chercheuses en herbe, devenues des amies, qui ont souvent fait de mon quotidien à l'université une fête : Eurydice, Nathalie, Alex, Marie, Camille et Julie. Aussi, je remercie mes collègues enseignants-chercheurs du laboratoire, dont certains, comme Georges (pédagogue hors pair), me connaissent et me guident depuis ma première année de licence... Enfin, je remercie les membres de la Chaire Optima et l'ensemble du personnel administratif de l'IAE Pau-Bayonne, les premiers pour les chouettes moments partagés lors de notre colloque annuel, les seconds pour leur soutien dans une ambiance toujours excellente.

Je termine par remercier mes proches, ceux qui donnent un sens à ma vie et que j'ai parfois bousculés, emportée par le tourbillon des lourdes attentes pratiques et académiques induites par la recherche-intervention.

Je pense à mes amies « *prodigieuses* » et leur promets à l'avenir l'attention qu'elles méritent. Si le temps ne se rattrape pas, je leur dédie une partie de ce travail : à Adeline, Flavie et Laetitia C., à qui je ne dirai plus « *j'peux pas, j'ai exposé* » ; à Eurydice, Amanda, Laetitia L. et Nathalie, à qui je ne dirai plus le samedi soir (et mêmes les soirs de semaine !) « *je rentre tôt, je dois bosser demain matin* » ; à Camo la bienveillance et la bonté incarnées ; à Mélina mon rayon de soleil ; à Elsa mon feu follet passionné. Je les aime tant.

Enfin, un dernier mot pour mon noyau familial, sans qui je ne suis rien. Ce travail leur est évidemment destiné. A Pierre (Minou), mon compagnon depuis près de dix ans qui ne m'a connue qu'étudiante. Il a accepté sans broncher (ou presque...) ce choix de carrière engageant et particulier. Pendant cette période finale de rédaction, ses petites attentions du quotidien, à coups de bouquets de fleurs et de viennoiseries, ont été pour moi salvatrices. Il aura même proposé de visionner l'intégrale de la saga du Seigneur des Anneaux, en version longue, pour me changer les idées. C'est dire l'amour qu'il me porte connaissant son aversion pour le cinéma fantastique ! A Julie, ma sœur, mon *âme-sœur*. Sa joie de vivre, sa présence musicale (parfois bruyante !) donnent vie à nos vies depuis vingt-six ans. Parce que le social et le médico-social sont devenus une affaire de famille, je la remercie pour son soutien et ses relectures avisées. A mes parents, Régine et Alain, qui sont les premiers responsables de tout ceci. Je sais leur fierté de me voir terminer de cette façon mon parcours universitaire. Je les remercie pour leur soutien sans faille et pour les parents parfaits qu'ils sont pour ma sœur et moi. En toute objectivité. Je les aime plus que tout.



## Sommaire

---

<b>INTRODUCTION GENERALE – DES RECHERCHES-INTERVENTIONS POUR APPREHENDER LES EVOLUTIONS DU PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES LOCALES .....</b>	<b>13</b>
<b>PREMIERE PARTIE – UNE APPROCHE ORIGINELLE INSTRUMENTALE DU PILOTAGE DE L’ACTION SOCIALE LOCALE : L’ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX COMME VECTEUR D’UNE STRATEGIE COLLECTIVE .....</b>	<b>57</b>
CHAPITRE 1 – CONTEXTUALISATION ET MODELISATION : VERS LA CONSTRUCTION D’UN RECIT COLLECTIF MEDIATISE PAR L’AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES PUBLICS DE L’ACTION SOCIALE .....	59
CHAPITRE 2 – METHODOLOGIE : UNE RECHERCHE-INTERVENTION SOUTENUE PAR DES METHODES MIXTES D’INVESTIGATION .....	133
CHAPITRE 3 – RESULTATS DES EXPERIMENTATIONS : L’ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX, UN PROJET DE CONNAISSANCES APPELE A LA DURABILITE MAIS IGNORE ET ILLEGITIME .....	157
CHAPITRE 4 – DISCUSSION ET PRECISION DE LA RECHERCHE : VERS UNE FORME D’ACTION CONJOINTE DURABLE ET LEGITIMEE COMME MODE DE PILOTAGE DE L’ACTION SOCIALE LOCALE.....	199
<b>DEUXIEME PARTIE – UNE APPROCHE PROCESSUELLE COMPLEMENTAIRE AVEC LA « COMMUNAUTE D’ENQUETE » : CONDITIONS D’EMERGENCE ET D’ANIMATION DE LA COOPERATION INTER-ORGANISATIONNELLE .....</b>	<b>209</b>
CHAPITRE 5 – PRECISIONS THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES : LA COMMUNAUTE D’ENQUETE COMME PRINCIPE ORGANISATEUR DE L’ACTIVITE COLLECTIVE EMERGENTE, DURABLE ET LEGITIMEE .....	211
CHAPITRE 6 – RESULTATS DE L’EXPERIMENTATION DE LA CONVENTION TERRITORIALE DES SOLIDARITES : L’EMERGENCE INATTENDUE D’UNE COMMUNAUTE D’ENQUETE TERRITORIALE HORS DU CADRE INSTITUTIONNEL .....	233
CHAPITRE 7 – RESULTATS DE L’EXPERIMENTATION DE LA DEMARCHE « ANTI SOLITUDE » : LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A L’EPREUVE DU TEMPS .....	273
CHAPITRE 8 – DISCUSSION GENERALE : « PROPOSITIONS GENERIQUES » AUTOUR DE LA RENOVATION DES MODES DE PILOTAGE DE L’ACTION SOCIALE LOCALE ET DES CONDITIONS DE FORMATION DE L’AGIR COLLECTIF .....	297
<b>CONCLUSION GENERALE – CONTRIBUTIONS, LEGITIMATION, LIMITES ET PROLONGEMENTS DE LA RECHERCHE .....</b>	<b>309</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE .....</b>	<b>321</b>
<b>TABLE DES MATIERES.....</b>	<b>337</b>
<b>ANNEXES .....</b>	<b>347</b>
<b>LISTE DES ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....</b>	<b>378</b>
<b>LISTE DES FIGURES .....</b>	<b>381</b>
<b>LISTE DES TABLEAUX.....</b>	<b>383</b>



## **Introduction générale – des recherches-interventions pour appréhender les évolutions du pilotage des politiques sociales locales**

---

Les événements récents liés à la crise épidémique mondiale nous ont rappelé combien le service public français et les valeurs qu'il porte sont essentiels. La pandémie a aussi révélé la capacité des acteurs à assurer dans l'urgence, une continuité de réponses aux besoins essentiels de la société, et plus largement l'organisation de la solidarité envers les plus vulnérables. Paradoxalement, ces « héros du quotidien » comme la société civile s'est plu à les appeler, alertent depuis longtemps déjà sur leurs difficultés croissantes à assurer un service public de qualité dans un environnement où les besoins sociaux s'intensifient et les moyens pour y répondre se font de plus en plus rares.

Derrière ce constat, c'est une « panne de sens » (Savignat, 2016) du « modèle social français » qui s'exprime avec force par la voix de ces corporations agissant en première ligne. Pas uniquement celle des hôpitaux, celle aussi des très nombreuses structures porteuses de dispositifs visant « à pallier les effets de difficultés rencontrées par des personnes et/ou des groupes, pour accomplir, comme tout le monde, des actes de la vie quotidienne et/ou sociale » (Savignat, 2012). Comme le secteur sanitaire, l'action sociale souffre de la polarisation croissante des débats autour des questions financières et des logiques de court-terme, du détournement du regard politique des processus à l'origine de production de la dépense : la *valeur pour le public*. Du national au local, la contrainte budgétaire s'est progressivement érigée en stratégie, les aides financières d'urgence en réponses curatives visant à colmater « les effets les plus criants de problèmes sociaux croissants » (Savignat, 2016). Ces résultats représentent un aveu d'échec des politiques structurelles d'intégration (*ibid.*) : le chômage de longue durée multiplie les visages de la pauvreté ; l'allongement de la durée de vie questionne l'accompagnement du vieillissement à domicile autant que l'hébergement des personnes âgées dépendantes au sein d'établissements saturés ; l'évolution du non-recours aux droits se heurte à la profusion d'une offre sociale déstructurée à visée principalement palliative...

L'exercice de ces contraintes budgétaires s'accompagne d'une multitude de prescriptions législatives et de réformes territoriales, parmi lesquelles la décentralisation. Pour partie philosophiquement destinée à rapprocher le citoyen du décideur, elle a mis à l'épreuve encore davantage l'organisation de l'action sociale, particulièrement sur les territoires. Les configurations locales sans cesse bouleversées atteignent aujourd'hui un

niveau d'inintelligibilité qui interroge autant les professionnels que les publics à qui l'offre est censée s'adresser. Loin de clarifier les rôles et compétences des très nombreux acteurs locaux portant les politiques de solidarité, cette profusion législative a nourri les individualités institutionnelles dans un contexte où les ressources viennent à manquer. Par voie de conséquence, les parties prenantes peinent à s'organiser et à construire une parole et un sens conjoints de nature à améliorer la condition des plus vulnérables.

Le pilotage des politiques sociales est globalement en panne stratégique et c'est au niveau territorial, à l'endroit même où se jouent les principales relations d'action sociale, que pourront notamment s'appréhender les recherches autour de nouveaux modèles d'action, aujourd'hui principalement contractuels (Avenel, 2013). Notre thèse propose de contribuer humblement à cette réflexion par la mise en réflexion et l'expérimentation de pratiques de pilotage de l'action sociale locale, étudiées grâce à plusieurs recherches-interventions longitudinales (David, 2000). Avant de développer ce travail doctoral, le premier point de l'introduction revient plus en détails sur les enjeux complexes qui s'imposent à notre objet d'étude et illustre en quoi ceux-ci peuvent intéresser les sciences de gestion. Le deuxième point présente la problématique centrale de la recherche doctorale. Les troisième et quatrième points précisent notre posture épistémologique et notre démarche générale d'intervention, de l'explicitation de la logique de découverte scientifique à la présentation du design général de la thèse.



## **I. Contexte de la recherche : le pilotage stratégique de l'action sociale en tension<sup>1</sup>**

Cette section s'attache à enrichir les termes des propos tenus précédemment. Elle analyse les effets combinés de la décentralisation à ceux de la « nouvelle doxa managériale » (Naro, 2010) à l'œuvre dans le secteur public (I.1.) et énonce les grands enjeux spécifiques au champ de l'action sociale locale (I.2.). Face à la nécessité de nourrir et dynamiser le débat stratégique et compte tenu des marges de manœuvre réduites pour y contribuer, elle conclue sur l'opportunité de s'intéresser aux modalités de réalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) qui incombe aux Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale<sup>2</sup>, institutions publiques territoriales de réflexion, de mise en œuvre et d'animation des politiques sociales.

### ***I.1. Les politiques sociales éprouvées par le New Public Management***

De nombreux auteurs s'accordent pour dire que nous nous trouvons dans un contexte social sous tension caractérisé par l'augmentation des besoins sociaux (Palier, 2005 ; Manchec, 2014) posant de véritables enjeux pour l'action publique. Dans le même temps, les recettes des organisations pour y faire face, notamment celles des collectivités territoriales, diminuent. Confrontées à cet effet de ciseaux (Savignat, 2009), les recours financiers traditionnels tels que l'endettement et la fiscalité peinent à contenir l'augmentation de ces coûts de fonctionnement (Blaison *et al.*, 2016).

Pour autant, l'action sociale n'est globalement pas menacée par une logique de marchandisation (Savignat, 2016) : la solvabilité limitée des publics vulnérables ne permettrait pas la rentabilité des capitaux investis, préservant sur la plupart de ses champs le modèle socio-économique d'une « économie administrée » (Savignat, 2012). Néanmoins, préside depuis des décennies la volonté des pouvoirs publics centraux de

---

<sup>1</sup> Nous serons amenée à contextualiser ces éléments dans le chapitre 1 de la partie 1.

<sup>2</sup> Dénommés ensuite les CCAS/CIAS.

diminuer le poids des dépenses publiques d'action sociale. Le secteur n'est ainsi pas exempt de l'expression d'une philosophie survalorisant les problématiques gestionnaires orientées vers la maîtrise des dépenses, au détriment d'une vision stratégique d'ensemble, façonnée par l'analyse environnementale des besoins (*ibid.*). Cette influence néolibérale, visant à promouvoir au sein des organisations publiques, des modes de gestion inspirés de l'entreprise privée, s'exprime sous les traits du *New Public Management* et des réformes qui lui sont associées à l'œuvre depuis près de quarante ans. Ce cadre actuel d'application est porteur de certaines dérives dans le pilotage des missions de service public (Naro, 2010) censées garantir les piliers fondamentaux que sont l'intérêt général, le bien commun et la justice sociale (Salais, 2011).

Dans les organisations publiques au sens large (Naro, 2010) comme dans le secteur de l'action sociale (Savignat, 2012), le déploiement de la nouvelle gestion publique se traduit par l'introduction d'un arsenal instrumental au cœur du pilotage des processus organisationnels, principalement orienté vers la maîtrise budgétaire de l'offre, qui n'est pas sans effet sur l'appréhension des besoins sociaux et de leur évolution.

#### I.1.1. *Convergence budgétaire, systèmes métriques et tentation à la standardisation des besoins*

Depuis les années 80, en réponse au « mal bureaucratique » (Naro, 2010) et sous l'impulsion « des innovations comptables introduites par le nouveau management public » (*ibid.*), les logiques financières semblent devenir prioritaires sur les missions de service public pourtant destinées à garantir l'intérêt général. Georgescu et Naro (2012) estiment que les premières victimes de ces systèmes de pilotage sont les usagers et les citoyens, la nouvelle norme imposant une réflexion de plus en plus déconnectée des besoins à satisfaire, de la qualité et de l'accès aux droits.

Dans le champ de l'action sociale et médico-sociale, c'est la loi de rénovation du 2 janvier 2002 qui vient marquer ce renversement de logique, orienter une visée renouvelée de la performance organisationnelle et influencer la structuration des systèmes de contrôle

pour la mesurer (Savignat, 2012). Malgré un discours de bonnes intentions invoquant ici et là une volonté de mieux prendre en compte l'évolution des besoins de la société, les injonctions juridiquement opposables aux acteurs sont principalement centrées sur le renforcement des pouvoirs de contrôle alloués au financeur principal d'une action sociale désormais décentralisée : le Conseil Départemental, par ailleurs proclamé « chef de file » de l'action sociale locale<sup>3</sup> par le législateur. La généralisation des « enveloppes budgétaires limitatives » (*ibid.*) permettant de financer les projets en réponse à des besoins émergents ou de nouvelles places en établissements sociaux et médico-sociaux par exemple, est un marqueur fort de la réorganisation du dialogue entre les autorités de financement et les services et établissements de mise en œuvre. Les premières peuvent désormais invoquer des ressources trop contraintes pour refuser aux seconds la réalisation de nouvelles actions sans autre forme de procès, même en présence de besoins justifiés. Ces nouvelles pratiques institutionnalisent progressivement la souveraineté des logiques budgétaires sur celles des finalités politiques (*ibid.*). Non pas que la maîtrise des deniers publics ne soit pas une question importante, mais lui porter une attention surclassant tous les autres paramètres du dialogue peut annihiler la construction d'une vision politique, organisée sur la base d'un débat contradictoire, animé par les parties intéressées et nourri d'une observation préalable des besoins.

Par ailleurs, la LOLF<sup>4</sup> dans le champ de la gestion publique, tout comme l'application sectorielle précédemment décrite, ont pour point commun la diffusion d'un discours d'adhésion attrayant à ces doctrines, centré sur la « modernité, désormais admise comme inéluctable » (Naro, 2010). A l'analyse de leur opérationnalisation dans les organisations publiques, ces notions véhiculent une culture quantitative « où prédomine le résultat mesurable » (*ibid.*) à l'heure de la révolution numérique et du Big Data (Baudot *et al.*, 2015). De nombreux auteurs comme Casey *et al.* (2008) ou Naro (2010) mettent pourtant en garde contre une dérive qu'ils nomment respectivement la « *metric mania* » ou le

---

<sup>3</sup> La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 désigne le département comme « chef de file » en matière d'aide sociale, d'autonomie des personnes et de solidarité des territoires. La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 vient consacrer ce rôle de stratège et d'animateur en matière d'action sociale et médico-sociale à l'échelle départementale.

<sup>4</sup> Loi Organique relative aux Lois de Finances : promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001, elle est appliquée définitivement en 2006 à l'ensemble de l'administration.

« *management by numbers* », abondance de résultats chiffrés qui « deviennent des objectifs en soi » (Fouquet, 2010). Sous le spectre métrique, « l'enjeu n'est plus d'améliorer réellement les situations [...] mais d'obtenir la performance quantitative souhaitée, quelle que soit la méthode » (Salais, 2011) orientant une tendance à la standardisation des besoins (*outcomes*) par le contrôle autoréférentiel des activités qui les sous-tendent (*outputs*). L'exemple de l'évaluation de la *politique de la ville* rapporté par Chanut (2010) est à ce titre édifiant en ce que cette politique publique fut « abondamment évaluée, sans que ces évaluations ne débouchent clairement sur des progrès significatifs (Epstein, 1999) », questionnant la fabrication « de vérités et de connaissances scientifiques » (*ibid.*) et de son influence en termes de pratiques publiques et d'effets produits sur les populations. Dans le prolongement, Fouquet (2010) postule que le « pilotage par les indicateurs » pose un risque de confusion fondamental entre constat et jugement de valeur. La production d'indicateurs peut alors constituer une déviance lorsque le décideur la considère comme seule réponse objective, incontestable, indiscutable, ce que Chanut (2010) qualifie de « scientisme ». Or, « l'usage d'indicateurs ne suffit pas à apprécier la valeur de la politique menée. Constater n'est pas évaluer » (Fouquet, 2010).

Peut-être plus que nulle part ailleurs, en action sociale, « le résultat n'est pas forcément immédiat, parfois il n'est pas celui escompté [...] le résultat, au sens quantifiable ne peut rendre compte de l'action » (Savignat 2012), encore moins de manière standardisée et définitive. L'éminente complexité qui caractérise ce champ sectoriel pousse à considérer l'évaluation de ces politiques publiques comme un « jugement de valeur associant divers points de vue » (Fouquet, 2010) permettant de comprendre collectivement la succession de causes pour améliorer l'action publique et ses mécanismes de délibération. Il ne s'agit donc pas de rejeter l'instrumentation comptable au sens des outils mais d'en questionner les finalités (Naro, 2010 ; Chanut, 2010), le rôle, dans la détermination de la *valeur* et l'orientation de l'action collective. Se dessine alors progressivement l'exigence d'un pilotage stratégique des politiques publiques caractérisé par une approche « constructiviste », dont les finalités sont conçues collectivement et transversalement, dans un « dialogue permanent » des parties prenantes, guidées vers une performance élargie « aux dimensions qualitatives, sociétales et environnementales, orientées vers la recherche du bien commun » (*ibid.*).

Dans une perspective de rénovation des modes de faire, compte tenu de la complexité et l'instabilité qui animent les processus d'une gestion publique « éminemment politique » (*ibid.*), il semble dès lors nécessaire de mettre en perspective et en critique la domination *cybernétique* (Hofstede, 1981) des systèmes de pilotage qui semblent imprégner la philosophie de la nouvelle gestion publique (Naro, 2010) et ses applications locales. Ces pratiques appauvrissent le dialogue et le débat contradictoire pourtant nécessaires à l'analyse d'une demande sociale désormais « fortement différenciée [...] et rapidement évolutive » (Lorino, 1999).

### I.1.2. *Déconcentration et décentralisation, le social en quête d'un leader*

L'absence de pilotage cohérent en matière d'action sociale résulte aussi d'un désengagement à moitié assumé des pouvoirs politiques centraux du champ de l'action sociale, à l'image d'un État partagé entre la conservation d'une forme de contrôle des dépenses et la volonté de décentraliser une complexité consubstantielle au secteur. Il convient dès lors d'observer une digression pour fixer quelques repères et mieux comprendre à quel point l'enchevêtrement des compétences caractérise plus que jamais le pilotage de l'action sociale.

Nous pouvons aborder la question de la complexité sous l'angle de l'évolution du regard porté par la société, sur les usagers des dispositifs sociaux. Originellement considérés comme des « inadaptés » (Demoustier et Priou, 2013), les réponses institutionnelles et associatives se sont largement construites autour d'une logique sectorielle d'établissement (Godereau, 2016) visant à la prise en charge et à la protection des personnes : « [o]n pourrait écrire l'histoire du pilotage des structures et dispositifs d'action sociale au travers des mesures et outillages qui se sont superposés » (Savignat, 2016). Toujours est-il que ce modèle traditionnel, fondé principalement sur la mobilisation et les initiatives de la société civile, « caritatives ou laïques, privées ou publiques » (Savignat, 2012), fut d'une efficacité redoutable dans sa capacité pragmatique à écouter, comprendre les besoins pour les traduire en réponses adaptées (*ibid.*). Il structurera progressivement la richesse de l'offre du modèle social français autour de la notion de « solidarité » (Nezosi, 2007) à destination de publics

ciblés : les personnes âgées dépendantes, les personnes en situation de handicap, les personnes en situation d'exclusion, l'enfance et la jeunesse en danger, les familles en difficulté.

Suite à la médiatisation de cas de maltraitance et sous la pression de l'évolution de la législation européenne (Demoustier et Priou, 2013), les lois de 2002<sup>5</sup> puis de 2005<sup>6</sup> sanctionnent en France un changement de mentalité et de paradigme propre au secteur. Quel que soit le public, on parle désormais d'individu « capacitaire » (Vulbeau, 2007) dont la reconnaissance des droits et l'émancipation citoyenne semblent s'écrire en partie autour de la réorganisation de l'offre sociale et médico-sociale sur les territoires (Godereau, 2016). C'est l'émergence du paradigme dit du « parcours intégré » (*ibid.*), avec une unité d'intervention non plus positionnée sur l'établissement, mais sur la prestation d'un réseau territorial de services, permettant de gérer la complexité des parcours des personnes en situation de vulnérabilité et de limiter les ruptures sectorielles entre social, médico-social et sanitaire.

Sauf que, à l'exception de quelques expériences ciblées et parcellaires<sup>7</sup>, ce référentiel territorial peine aujourd'hui à s'imposer globalement. On le doit aux cultures et habitudes professionnelles très ancrées du travail social en France (Savignat, 2016), mais surtout à l'absence de pilote disposant d'une vision d'ensemble des politiques à destination des publics relevant de l'action sociale, médico-sociale et sanitaire (Savignat, 2012). Qu'il s'agisse des instances de contrôle, de financement ou de mise en œuvre, cet enchevêtrement de structures, de métiers, de compétences et de secteurs aux niveaux local, départemental, régional ou national, n'est pas qu'un héritage de la logique d'établissement. C'est aussi le fruit de mouvements de déconcentration et de décentralisation qui ne sont pas allés jusqu'au bout de leurs principes (*ibid.*). Particulièrement, la création des Agences Régionales de

---

<sup>5</sup> Loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale du 2 janvier 2002.

<sup>6</sup> Loi relative à l'égalité des droits et des chances, à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005.

<sup>7</sup> La MAIA, méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie, est l'exemple le plus connu. Ce dispositif vise l'intégration des services d'aide et de soins à destination des personnes âgées de plus de 60 ans en perte d'autonomie. S'il a montré son efficacité en matière de gestion des compétences croisées de professionnels intervenant sur plusieurs disciplines, il est limité à la prise en charge de cas dits « complexes » (majoritairement des personnes souffrant de la maladie d'Alzheimer ou de pathologies cognitives assimilées).

Santé (ARS) en 2009 annonce une rupture entre le social et le médico-social d'une part, le sanitaire d'autre part, et marque le renforcement des pouvoirs de l'administration centrale au niveau régional. Ce réinvestissement de l'échelle régionale par l'État est aussi caractérisé par la rationalisation des lieux d'échanges et de débats stratégiques, à l'image, symptomatique, de la suppression des Comités Régionaux de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale (CROSMS) :

*Dans ces espaces, se retrouvaient notamment des représentants des diverses institutions sociales ou médico-sociales, de professionnels, de l'ensemble des administrations de l'État, y compris l'Éducation nationale, des organismes d'assurance maladie, des départements, des centres communaux d'action sociale, des professionnels de santé, des usagers. [Ils] ont pu être le théâtre de véritables débats sur les besoins, les politiques à mener, les structures à développer et ce à une échelle régionale. En les supprimant, la loi de juillet 2009 a fait disparaître tout espace capable de rassembler en une seule instance toutes les parties intéressées et d'offrir une scène régionale d'échange. (Savignat, 2012, p. 100)*

Par-delà la marginalisation de rares lieux d'échanges pluralistes et d'apprentissages partagés, cette décision révèle certaines incohérences avec le choix du législateur de faire du département l'échelon privilégié de mise en œuvre de la décentralisation sociale et médico-sociale. L'ouvrage de Pierre Savignat (2012) fourmille d'exemples illustrant ces « compétences croisées » et « autorisations conjointes » (*ibid.*) qui nuisent au pilotage de l'administration de ces politiques, de leur mise en réflexion jusqu'à leur mise en œuvre. Dans le champ du handicap,

*les directions départementales de la cohésion sociale vont être le pivot de la représentation de l'État au sein des maisons départementales des personnes handicapées. Mais il y aura aussi un représentant de l'ARS [Agence Régionale de Santé], de l'unité territoriale des directions régionales chargées de l'emploi et de l'Éducation nationale. Chacun de ces représentants dépendant d'une ligne hiérarchique qui échappe à tout pouvoir des directions de la cohésion sociale. (Savignat, 2012, p.130)*

Ou encore, pour les publics relevant à la fois de compétences sociales ou médico-sociales et sanitaires, comme c'est particulièrement le cas pour les personnes âgées dépendantes et les personnes en situation de handicap :

*en matière d'action sociale, au sens du périmètre visé par le CASF [Code de l'Action Sociale et des Familles], le département a une compétence générale et les ARS une compétence d'attribution liée à la seule part relevant d'un financement par l'assurance maladie ou, pour les ESAT [Établissement et Service d'Aide par le Travail], de l'aide sociale de l'État. Contrairement à ce que l'on peut lire ici ou là, les ARS n'ont pas la responsabilité du médico-social mais une compétence dans ce champ qui ne peut, en principe, s'exercer au détriment de celles, plus générales, reconnues aujourd'hui aux départements. (Savignat, 2012, p. 137)*

Au plan local, le département doit enfin gérer le risque de métropolisation et la naissance de l'intercommunalité sociale en milieu rural, maintenant le doute autour de son effectif rôle de chef de file, réaffirmé sans réelle ambition par la loi NOTRe (Avenel, 2017). A l'interface et globalement fragilisé, il peine à trouver l'équilibre entre une « fonction d'administrateur de dispositifs organisés en silos » et « les responsabilités plus politiques d'un acteur du développement territorial » (*ibid.*).

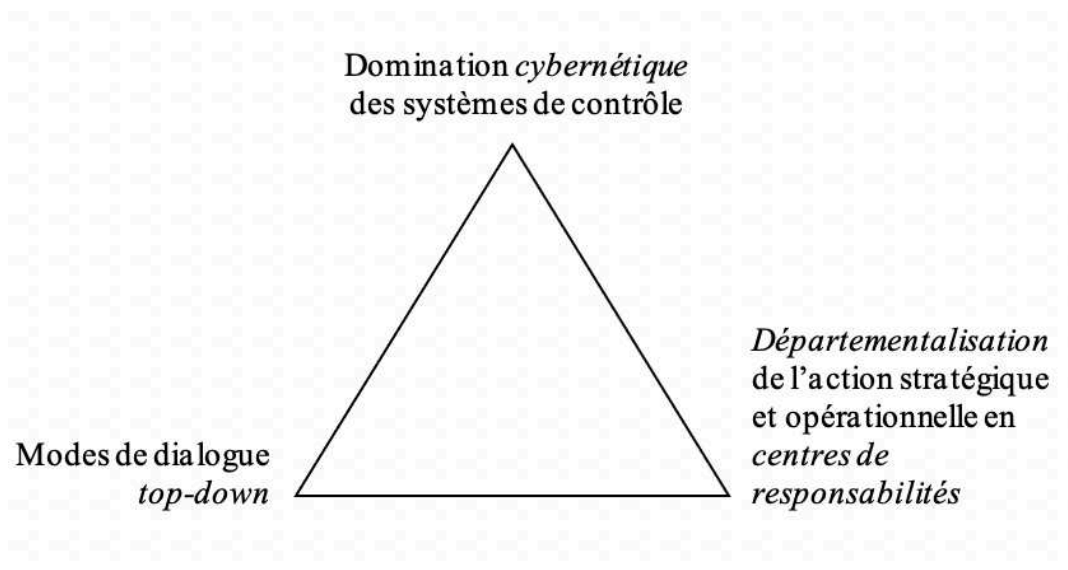
En définitive, on peut rapprocher les effets des réformes territoriales sur le pilotage de l'action sociale de ceux de la *départementalisation* (Naro, 2010). Si on considère le pilotage du parcours de la personne vulnérable comme unité d'analyse, la multiplication des centres de responsabilités tant sur le plan stratégique qu'opérationnel nourrissant « les conflits de buts, la poursuite de sous-objectifs locaux » (*ibid.*), combinée à l'absence d'arène politique pour en débattre, pénalise la construction d'une réponse intégrée et coordonnée pour des personnes déjà victimes de ruptures dans leur parcours de vie. D'autant plus lorsque la délégation n'est pas tout à fait assumée.

Cette tendance marquée en action sociale est exacerbée par la *Nouvelle Gestion Publique*, sanctionnant des logiques concurrentielles entre les organisations qui ne sont pas sans effet sur l'accompagnement des publics relevant de ces approches. Dans ces conditions, elle complexifie enfin l'analyse des besoins et l'évaluation des réponses construites par les organisations, voire en limite l'intérêt et la portée. Dans de telles configurations territoriales, qui peut disposer d'une vision globale des politiques d'action sociale ? Qui peut attribuer le succès ou l'échec à tel dispositif, tel programme ou tel acteur ? Finalement, ces mesures de rationalisation, sans bouleversement radical d'un système de tradition jacobine, conduisent à renforcer les logiques bureaucratiques qu'elles se disent



combattre (Head et Alford, 2015). Les modes de fonctionnement et de dialogue *top-down* subsistent, alors que le paradigme émergent du « parcours intégré » profondément territorialisé justifie la construction d'une vraie gouvernance participative, revalorisant les *logiques de missions* transversales et conjointes, sur les *logiques d'organisation* (*ibid.*).

*Figure 1 - Synthèse générale du pilotage de l'action sociale*



### ***1.2. Action sociale locale et rénovation des modes de faire : où sont les marges de manœuvre ?***

Malgré les difficultés et menaces planant sur l'administration de l'action sociale, le secteur reste encore relativement préservé au regard du faible risque de marchandisation pesant sur cette économie administrée d'une part, de l'inscription forte du « modèle social français » dans l'histoire et la mémoire collectives nationale d'autre part. Les auteurs spécialistes de la discipline parient ainsi sur un scénario « au fil de l'eau » (Savignat, 2016) combinant renforcement des logiques gestionnaires, capacité de résistance des acteurs et maintien du *statu quo* sur la structuration des compétences (Avenel, 2013). Nul doute dans ce contexte que l'exploration et la découverte d'espaces d'action se joueront notamment au plan local.

Dans ce sens, Savignat (2012) comme Avenel (2013) reconnaissent que si la décentralisation inachevée dans le champ de l'action sociale pose de sérieux problèmes en matière de clarification des compétences, pour l'un comme pour l'autre, « [l]a décentralisation doit rester un cadre privilégié de l'organisation territoriale de l'action sociale » (Savignat, 2012) structurant la « rénovation des modes de faire et de coopération autour d'un projet de territoire » (Avenel, 2013) :

*L'évolution d'une demande sociale et citoyenne visant notamment l'intégration en milieu ordinaire ou l'accès de tous aux droits de tous, conduit à conforter une approche territoriale, à des échelles qui soient opérationnelles au regard des objectifs et des ambitions. De ce point de vue d'ailleurs, il convient de s'interroger sur une meilleure prise en compte de la place des communes (ou des structures de coopération intercommunales), dont l'action sociale, pourtant bien réelle, est peu visible et peu prise en compte dans l'architecture de l'organisation des pouvoirs publics. (Savignat, 2012, p. 138)*

L'émergence de stratégies territoriales et la quête de sens « pose[nt] avec acuité le problème de la définition de la fonction objectif de ces organisations » (Naro, 2010). Dans un contexte national d'évolutions sociétales, législatives et réglementaires incertaines, les enjeux stratégiques qui s'imposent aux acteurs du secteur sont donc de plusieurs ordres :

- Une analyse stratégique et territoriale des besoins sociaux permettant de s'émanciper d'une logique d'établissement, repositionnant les pratiques d'évaluation vers une meilleure prise en compte des impacts environnementaux, et donc des capacités intégratrices de la société (éducation, économie, logement...) (Savignat, 2012) ;
- La construction de récits collectifs et organisés en capacité de « s'insinuer dans les possibles » (*ibid*), susceptibles de réorganiser les systèmes de dialogue avec les parties prenantes, en particulier les autorités de contrôle et de financement, tiraillées entre une dépendance financière aux dotations de l'État qui s'amenuise et une tentation à la territorialisation et sa nécessaire animation ;
- L'investissement ou le réinvestissement dans le dialogue et les débats politiques, des acteurs et professionnels de l'action sociale ainsi que la mobilisation des usagers dans une dimension participative et collective (*ibid.*).

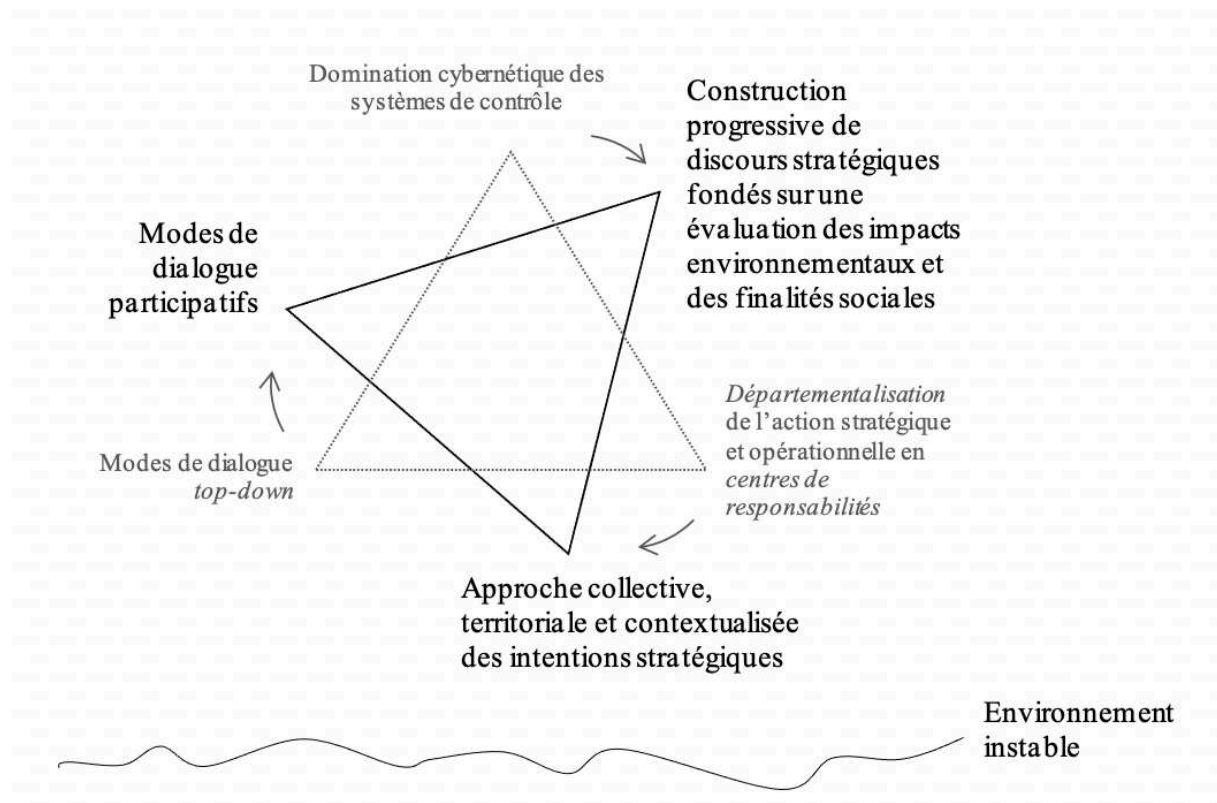
C'est au cœur de cet échiquier à construire, que l'action sociale des villes et des territoires a un rôle à jouer. En direct ou plus fréquemment par l'intermédiaire de leurs Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (CCAS/CIAS), les villes et les structures intercommunales mènent une action sociale de proximité principalement à destination des personnes âgées en perte d'autonomie, de l'accueil de la petite enfance à la jeunesse, de l'accompagnement des personnes en situation d'exclusion et parfois des personnes en situation de handicap.

C'est en 1995 que le législateur vient préciser par décret les missions qui s'imposent aux CCAS/CIAS. Ces structures ont pour seule obligation, vis-à-vis de la population, un rôle de primo-accueil pour les publics en difficulté : la domiciliation des personnes sans domicile fixe et l'instruction administrative des demandes d'aide sociale légale, quel que soit le financeur (RSA, CMU, aide médicale d'État...). Ainsi, c'est essentiellement à travers « l'aide sociale facultative » que se construit la politique sociale de proximité (Löchen, 2016) : « le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées » (article L.123-5 du CASF). Manchec (2014) définit d'ailleurs les CCAS comme des structures « à géométrie variable », tant cette modalité d'intervention est inscrite dans leur ADN.

Afin de légitimer l'orientation de l'action sur un territoire donné, les CCAS/CIAS ont une seconde obligation : « le décret de 1995 prévoit que chaque année, le CCAS réalise une analyse des besoins sociaux de la population. Cette compétence d'observation et de diagnostic des besoins locaux apparaît comme une spécificité de l'action communale » (Löchen, 2016). Malgré ses 25 ans d'existence, l'ABS reste peu conceptualisée, mais peut s'assimiler à un outil de pilotage stratégique et participatif en matière d'action sociale locale, en charge de mettre en évidence les évolutions sociétales, les forces et faiblesses des dispositifs existants pour y répondre, et de définir de nouveaux enjeux territoriaux de manière collaborative<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Cf. I du chapitre 1 de la partie 1.

**Figure 2 - Enjeux généraux du pilotage de l'action sociale**

L'obligation de mener une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population ; les réponses imaginées et contextualisées *via* la mise en œuvre d'actions tant palliatives qu'à visée préventive ; le rôle pivot à l'interface des interventions nationales, départementales et locales, fondent la place de choix occupée par les CCAS/CIAS au cœur du pilotage de l'action sociale locale et l'impérieuse nécessité de mieux les considérer dans une logique de rénovation des modes de faire (Savignat, 2012, 2016).

## **II. Problématique générale de la thèse : l'amélioration des modes de pilotage de l'action sociale locale**

Si l'introduction de cette thèse a classiquement débuté par une description du contexte sectoriel dans lequel s'inscrit notre objet d'étude, le vrai point de départ de notre recherche se trouve ailleurs. C'est d'abord le fruit de la rencontre entre un CCAS, un CIAS, une Communauté de Communes et un laboratoire de recherche, partageant un intérêt pour la question du pilotage de l'action sociale locale, une inquiétude autour d'un avenir incertain, une volonté pour expérimenter ensemble des voies d'amélioration. L'analyse collective de la demande sociale des structures a donc logiquement précédé l'exposé passé. La problématique générale retenue, tant pour ses intérêts pratiques qu'académiques, est la suivante : *comment améliorer les modes de pilotage de l'action sociale locale ?* Les objectifs de notre thèse consistent ainsi à construire des propositions exploratoires permettant d'améliorer les modes de pilotage de l'action sociale locale, dans un contexte paradoxal à la fois marqué par la diversification, la complexification des besoins sociaux et la raréfaction des ressources.

Pour ce faire, à l'issue d'une première phase d'exploration et d'un comité de pilotage de lancement<sup>9</sup>, il est convenu avec les acteurs que l'ambition de recherche consiste à proposer un cadre renouvelé du pilotage stratégique de l'action sociale locale, en prenant comme ancrage l'opérationnalisation de l'Analyse des Besoins Sociaux<sup>10</sup>. La problématique générale est ainsi traduite comme suit : *comment opérationnaliser l'Analyse des Besoins Sociaux, en faire un outil de stratégie collective de l'action sociale locale et un levier de transformation des organisations de service public territorial ?* Cette sous-problématique guidera dans un premier temps notre progression conceptuelle, notre action et la production de connaissances actionnables pour les CCAS/CIAS. Dans la lignée des travaux conceptuels et méthodologiques de David (1999, 2000) et inscrite dans une

---

<sup>9</sup> Nous revenons en détails sur la contextualisation de la recherche dans le point I du chapitre 1.

<sup>10</sup> Cette question pratique guidera nos premières investigations. Dans une perspective exploratoire, elle sera amenée à évoluer en cours de processus pour mieux éclairer la problématique générale. Des éléments de compréhension sont dévoilés et contextualisés dans la dernière section de cette introduction (IV) consacrée à l'évolution du design de recherche.

recherche-intervention, nous nous interrogerons aussi sur les effets de la modélisation artefactuelle et son efficacité pour l'action collective. Ainsi, chemin faisant, empruntant une logique de découverte scientifique attentive au dialogue permanent entre théorie et pratique, l'action révélera *via* l'expérience, des difficultés et opportunités porteuses de nouveaux questionnements. Dans une perspective longitudinale, elle viendra préciser la problématique générale, ouvrir la voie à d'autres modalités d'intervention et nourrir les propositions génériques vers de futurs prolongements. Si nous explicitons en termes pratiques la précision de la problématique à l'occasion de la présentation du design de la recherche (IV), nous commençons par spécifier les termes de nos positionnements épistémiques et méthodologiques.

### III. Prérequis épistémologiques et méthodologiques : une recherche-intervention abductive

L'objectif de ce troisième point introductif est de présenter le cadre épistémologique général<sup>11</sup> dans lequel s'inscrit notre recherche. Ce type de réflexion impose aux académiques comme aux praticiens de considérer la philosophie qui influence leur manière de penser et de produire de l'action, le management relevant éminemment de l'art pratique (David, 1999). Parfois jugés anachroniques pour les chercheurs d'autres champs disciplinaires, les débats et controverses épistémologiques demeurent entre chercheurs en gestion. Pour Saussois (2019), ils peuvent jusqu'à relever de la caricature affichant les tenants « des méthodes quantitatives comme étant des scientifiques et ceux qui utilisent des méthodes qualitatives et se contentent d'interpréter à leur la réalité comme étant des idéologues ». Par l'exposé qui suit et pour s'émanciper de ces raccourcis, nous souhaitons positionner notre recherche qualitative dans un paradigme scientifique et préciser clairement la nature des résultats attendus, la recherche-intervention étant « la plus complexe à gérer du point de vue du respect des principes éthiques, méthodologiques et épistémologiques » (David, 2000). Nous commençons par expliciter notre logique de découverte scientifique.

#### III.1. *Le mode de raisonnement abductif au centre du processus de recherche*

*Abduction is the process of forming an explanatory hypothesis. It is the only logical operation which introduces any new idea; for induction does nothing but determine a value, and deduction merely evolves the necessary consequences of a pure hypothesis. Deduction proves that something must be; induction shows that something actually is operative; **abduction merely suggests that something may be.** (Peirce, 5.171, souligné par nous)<sup>12</sup>*

---

<sup>11</sup> Des éléments méthodologiques complémentaires viendront préciser ces prérequis dans chacune des deux parties structurant le manuscrit.

<sup>12</sup> Dans son manuel de Méthodologie de la recherche qualitative, Hervé Dumez (2016) rappelle que les références faites aux travaux de Peirce sont communément énoncées via un système de notation retraçant son œuvre dans des « *Collected Papers* ». Ici, le premier chiffre, le « 5 » indique le volume de cette collection, le second, le « 171 », le paragraphe concerné par la citation.

L'objet du raisonnement qui suit n'est pas de justifier dans le détail l'évolution de nos positionnements conceptuels, pas plus que nos choix méthodologiques. Ces questionnements seront traités plus loin, et tout au long du développement de ce travail. A la manière de Lorino et Gomez (2005, p. 671), l'idée est plutôt de démontrer l'intérêt d'inscrire notre recherche dans un processus abductif, c'est-à-dire dans une logique de la découverte scientifique permettant la construction de propositions exploratoires, d'hypothèses créatives, à partir d'une « observation surprenante » (Aliseda, 2006, cité par Dumez, 2016). *In fine*, la création de connaissances nouvelles, c'est-à-dire le passage du statut de la proposition ou de l'hypothèse de travail, à celui de connaissance généralisée, impose le recours à d'autres types d'inférences : la déduction et l'induction. L'enchaînement logique de ces modes de raisonnement constitue alors une « enquête [scientifique] complète » (Lorino et Gomez, 2005, notre traduction) dans laquelle « l'abduction tient le premier rôle » (*ibid.*, notre traduction). Charles Sanders Peirce, un des principaux contributeurs au mouvement pragmatiste classique américain est également le premier théoricien de cette logique de découverte scientifique (Dumez, 2016 ; Lorino, 2018).

### III.1.1. *L'abduction comme socle de l'enquête scientifique*

Dans cette perspective, ce mode de raisonnement n'est pas neutre quant au statut de la connaissance utilisée et créée. En effet, il constitue une alternative au modèle dominant « déduction-induction », postulant une stabilité de la pensée, érigée comme une vérité absolue qui serait extérieure aux acteurs : « [l]a théorie [...] est donnée, comme règle générale à appliquer (déduction) ou comme proposition à tester (induction) » (Lorino, 2018, notre traduction), l'une ou l'autre de ces inférences n'appelant pas à mobiliser une « logique de la découverte » (Dumez, 2016) tant sur le plan théorique que pratique. Face à ces limites, l'abduction est alors théorisée par Peirce à partir de la fin du 19<sup>ème</sup> siècle comme inférence déclenchant tout processus de construction des connaissances à partir d'une « expérience surprenante (non-conforme aux attentes et aux croyances en vigueur) » (Lorino, 2007), amenant le chercheur à construire des hypothèses nouvelles et esquisser des réponses créatives. En ce sens, « l'abduction relie le raisonnement logique à l'expérience vécue »



(*ibid.*) : l'abduction n'est autre que la première étape de « toutes les opérations par lesquelles les théories et les concepts sont générés » (Peirce, 5.590).

Le dévoilement du *fait surprenant* invite le chercheur à construire une hypothèse explicative la plus plausible, dans le contexte de la découverte, en tenant compte de l'information à sa disposition (Lorino et Gomez, 2005). Il nous paraît ainsi important de souligner deux choses :

- La construction de l'hypothèse explicative résulte d'un choix du chercheur : « de nombreux cas d'abduction en science fournissent de nouvelles théories pour expliquer des faits surprenants. Ces *différentes options* peuvent parfois exister *pour une même observation, selon le niveau de sérieux* avec lequel on veut l'aborder » (Aliseda, 2006, cité par Dumez, 2016, souligné par nous). Nous rapprochons ici la notion de *niveau de sérieux*, de l'idée de *recherche de sens* défendue par Lorino et Gomez (2005) lorsqu'ils évoquent la valeur épistémologique de l'abduction et la validité des recherche menées *via* ce processus. Pour eux, la connaissance mobilisée n'est pas un « artefact objectif » permettant de construire une « histoire vraie » (*ibid.*, nos traductions) mais une « théorie d'arrière-plan » (Aliseda, 2006, cité par Dumez, 2016), un « outil de médiation » (Lorino, 2018) permettant de « construire une histoire plausible [significative] » (Lorino et Gomez, 2005, notre traduction).
- Toujours selon ces auteurs, la connaissance produite par abduction sous forme d'hypothèse explicative plausible est ainsi faillible et contextualisée. Seuls les recours futurs à la déduction puis l'induction permettront de valider et de généraliser cette connaissance (Dumez, 2016). Ensemble, ces inférences forment les trois étapes du processus de la découverte scientifique : l'*enquête* au sens de Peirce. En outre, même si notre projet de recherche prévoit « des mises à l'épreuve » (Avenier et Thomas, 2012), nos expérimentations restent limitées à un très petit nombre de cas et ne constituent nullement des tests visant à généraliser la connaissance produite<sup>13</sup>. L'objectif de cette thèse est bien de formuler des propositions *plausibles* permettant

---

<sup>13</sup> Pour plus d'informations, se référer au paragraphe traitant de la validité externe de la thèse (III.2.3. de cette introduction).

d'améliorer le pilotage de l'action sociale locale, « à savoir : la génération de connaissances nouvelles destinées à éclairer une certaine lacune théorique (*theoretical gap*) » et non « la mise à l'épreuve de la validité externe de connaissances disponibles » (*ibid.*).

Nombreux sont ainsi les auteurs à avoir rapproché une telle démarche scientifique à l'enquête du détective, attentif au faisceau d'indices lui permettant de donner du sens à des situations déroutantes (Fann, 1970 ; Czarniawska, 1999 ; Shields, 2003 ; Weick, 2005 ; Lorino, 2018). Pour progresser dans l'enquête, le détective opère des aller-retours entre hypothèse, expérimentation et analyse, ces dernières réorientant la première en même temps que les observations fiabilisent progressivement l'information du processus d'exploration. Il apparaît ainsi que l'enquête scientifique doit satisfaire à certaines conditions d'exploration, décrites par Lorino (2007) lorsqu'il fait référence aux écrits de Peirce :

*Peirce s'inspire du modèle de l'enquête scientifique pour définir l'enquête comme une **combinaison étroitement intégrée d'action et d'interprétation** de l'action (donc d'action et de construction de connaissance), **dans un contexte d'action précis** : l'enquête est ainsi marquée par la réflexivité (agir et penser sur l'agir). On pourrait définir l'enquête comme « le penser dans l'agir, le penser par l'agir » : en transformant la situation, l'enquêteur se donne les moyens de la penser, et **il ne peut penser la situation qu'en la transformant**. La construction de connaissance ne peut donc être abstraite de la situation d'action. (Lorino, 2007, p. 764, souligné par nous)*

Le processus d'enquête accorde donc une place centrale à l'action contextualisée, à la pratique et ainsi à ceux qui l'exercent quotidiennement : les acteurs de terrain. Ces derniers éléments suggèrent que la réalisation de la recherche et son analyse emportent une dimension à la fois *collective, ancrée dans la pratique* et à *visée transformative* :

*The focus upon abduction imposes the view of knowledge creation as an active, collective and engaged inquiry. It reintroduces emotions and passion into research, expressed in the imaginative building of new hypotheses, the use of metaphors and analogies, the aesthetical evaluation of competing hypotheses. (Lorino et Gomez, 2005)*

Nous venons de décrire la philosophie de notre recherche : elle nous engage fortement sur la cohérence de nos choix et sur la crédibilité de notre thèse. Les implications en matière

de positionnements épistémologiques et méthodologiques, questions traitées dans le point suivant, revêtent alors un caractère essentiel.

### III.1.2. *Implications épistémiques et méthodologiques*

En guise de transition, pour souligner l'actualité des propos tenus précédemment, l'intérêt et l'originalité d'une telle recherche sur les plans de l'épistémologie et de la méthode, nous reprenons la pensée de Saussois (2019) qui interroge le passé et l'avenir des sciences des organisations. Il concède, en conclusion de la troisième édition de l'ouvrage qu'il leur dédie, une faible influence dans le champ des sciences humaines et sociales. Il attribue en partie ces difficultés au fait que les connaissances produites restent finalement peu actionnables pour les praticiens qui vivent l'organisation au quotidien, et dessine par là-même des perspectives d'évolution évidentes :

*Cette recomposition de la discipline autour de la notion d'organisation s'opère au moment où les « gestionnaires » sont en train de théoriser les organisations comme des systèmes d'action [...] Il s'agira de montrer que le principe fondamental d'une théorie de l'action collective est l'inséparabilité des savoirs et des relations [...] l'action n'a pas de sens hors des relations entre acteurs, et n'en a que par rapport à l'état des savoirs reconnaissables et disponibles parmi les acteurs qui les mobilisent. C'est donc à cette réciprocité entre savoirs et action qu'il s'agit de s'attaquer pour comprendre la spécificité du champ de la gestion. (Saussois, 2019, p. 106)*

D'une part, nous pensons que cette exigence rejoint les prescriptions de Dumez (2016) concernant les desseins compréhensifs de la démarche qualitative en sciences de gestion. Pour l'auteur, point de recherche qualitative « sans montrer des acteurs concrets agissant concrètement [...] c'est-à-dire qui ne décrit pas les acteurs et les actions, qui ne raconte pas des actions et des interactions » ou encore qui ne montrerait pas les acteurs « agir, penser, s'affronter, débattre tenter des choses, développer des projets, réussir, échouer » (*ibid.*). La démarche qualitative, au sens de compréhensive, représente indéniablement une aubaine pour donner à voir l'action collective *via* des techniques narratives. C'est dans ce type de recherche que nous nous inscrivons.

D'autre part, pour aller plus loin, l'appareil conceptuel pragmatiste à travers la notion d'enquête notamment, s'inscrit pleinement dans cette volonté « d'apporter des *réponses opératoires* à des *situations de doute*, en mêlant *raisonnement et action* » (Lorino, 2009, souligné par nous) permettant de saisir l'« activité collective » (*ibid.*). Les implications de cette citation peuvent se lire au moins à deux niveaux s'agissant de la suite de nos travaux :

- Sur le plan épistémique d'abord, elle engage le statut de la connaissance produite dans une perspective *pratique, interactionnelle et contextuelle*. Le paradigme épistémologique constructiviste pragmatique semble ainsi particulièrement correspondre à la logique de la découverte décrite dans cette partie (III.2.1.).
- Sur le plan méthodologique ensuite, elle engage la posture du chercheur, ainsi que ses modes de recueil et de collecte des données dans une perspective *ouverte, exploratoire, ancrée dans l'action et tâtonnante*. Nous montrerons que notre posture de chercheur-intervenante enracinant la recherche dans la pratique d'une part, l'attention permanente portée aux mécanismes sous-jacents et aux faits surprenants d'autre part, s'inscrivent aussi en cohérence avec ce processus abductif (III.2.2.).

### **III.2. *Le mariage d'une épistémologie constructiviste pragmatique et d'une recherche-intervention***

Le défi est de taille. Il faudrait d'une part réduire l'écart entre la recherche et la pratique permettant de produire des connaissances actionnables (Saussois, 2019) ; et d'autre part assurer la validité interne, voire externe, desdites connaissances lorsqu'elles « sont souvent interrogées et même mises en cause dans les recherches dites 'qualitatives' » (Avenier et Thomas, 2012). Se positionner dans un paradigme épistémologique doit ainsi nous permettre de nous prémunir des risques d'incohérence entre épistémologie, méthodologie et forme des résultats, dont les confusions sont souvent reprochées aux chercheurs utilisant des méthodes compréhensives (*ibid.*). Cette « étude de la constitution des connaissances valables » (Piaget, 1967) fait référence au statut de la connaissance (sa nature), à la façon dont elle est générée (la méthodologie utilisée), à la valeur qu'elle emporte (sa validité interne et externe) (Le Moigne, 2012). Pour guider ces choix, Allard-

Poesi et Perret (2014) proposent de placer les débats au cœur de trois grands référentiels, offrant chacun une façon particulière de construire et justifier la connaissance : le « référentiel des sciences de la nature » ; le « référentiel des sciences humaines et sociales » ; le « référentiel des sciences de l'ingénieur » (*ibid.*).

### III.2.1. Une recherche ancrée dans le Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique (PECP)

D'une part, la logique de découverte abductive décrite précédemment et dans laquelle nous avons inscrit notre recherche, réduit le champ des possibles cohérents et creuse même le sillon de notre positionnement épistémologique.

D'autre part, il apparaît qu'une recherche affichant une perspective *pratique, interactionnelle et contextuelle* est peu compatible avec le paradigme *positiviste* et ses courants contemporains représentationnalistes, les paradigmes *post-positivistes* (Avenier et Thomas, 2012), puisque ceux-ci visent une description véritable du monde, indépendante du contexte empirique et extérieure aux acteurs. Aussi, notre qualité de chercheuse-intervenante, développée plus bas, participant activement au processus de construction de connaissances dans l'expérience pratique, ne postulent ni de l'objectivité ni de la neutralité associée à ce « référentiel des sciences de la nature » (Allard-Poesi et Perret, 2014) et nous en exclut définitivement.

Ainsi, la recherche de sens et la volonté de compréhension des phénomènes sociaux revendiquées dans le « référentiel des sciences humaines et sociale » et dans le « référentiel des sciences de l'ingénieur » sont préférées aux descriptions stables du « référentiel des sciences de la nature » (*ibid.*). Par ailleurs, si « comme dans le référentiel des sciences sociales, l'intentionnalité et la finalité de l'action sont centrales, c'est ici [dans le référentiel des sciences de l'ingénieur] celles du chercheur et du projet de connaissance qui sont au cœur de la réflexion épistémologique » (*ibid.*). En effet, si le premier référentiel, associé au paradigme de l'*interprétativisme*, est circonscrit à la compréhension des phénomènes sociaux, le second propose de comprendre ces phénomènes en les construisant (*ibid.*),

rappelant la centralité de la conception des artefacts gestionnaires pour notre discipline (Aggeri et Labatut, 2010). S'inscrit notamment dans cette approche, le *Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique*<sup>14</sup> (von Glasersfeld, 2001 ; Le Moigne, 2012) qui relève de la philosophie pragmatiste (Avenier, 2011). Les recherches qui se revendiquent de ce paradigme

*sont tout à la fois des sciences de l'homme et de la société – de par leurs objets – et des sciences de la conception – de par leurs projets – puisqu'elles ne sont fécondes qu'en faisant mieux advenir ce qui n'existe pas encore (des artifices). Leurs logiques de recherche sont donc marquées par l'historicité, les contextes et le temps irréversible lorsqu'elles s'efforcent de comprendre ce qui se passe (l'actuel), comme par leur visée projective (le virtuel). (Martinet, 2007)*

Notre projet de recherche s'inscrit résolument dans le *Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique* (PECP), d'élaboration de connaissances nouvelles, *dans* l'action et *pour* l'action (Avenier, 2011). En effet, la démarche d'accompagnement de structures sociales locales dans le cadre d'une recherche-intervention est éminemment *contextuelle* et *interactionnelle* : la connaissance ne sera générée que dans l'interaction entre le sujet et l'objet « remettant en question la séparation entre connaissance et action » (Allard-Poesi et Perret, 2014), s'intégrant en pleine cohérence avec la logique de découverte scientifique décrite plus haut. De plus, l'interaction entre le sujet et l'objet sera médiatisée par la conception d'artefacts en charge d'améliorer les pratiques de pilotage stratégique de l'action sociale locale, marquant la perspective *pratique* et *projective* de nos travaux de recherche.

Lorino et Gomez (2005) fédèrent, enfin, la logique de découverte abductive et le paradigme épistémologique constructiviste autour de la notion d'*enquête* au sens de Peirce : « [t]herefore *constructivism* emphasizes the *role of practice*. This perspective is quite compatible with the concept of *abduction*. [...] *those approaches can be synthesized in the concept of inquiry* » (*ibid.*, souligné par nous). Pour s'émanciper des visions traditionnelles

---

<sup>14</sup> On retrouve aussi le *Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique* (PECP) sous le nom de *paradigme épistémologique constructiviste téléologique* ou encore de *paradigme épistémologique constructiviste radical*. L'acception faisant référence au pragmatisme est préférée aux autres car soulignant de manière plus évidente le lien fondamental entre connaissance et action (Avenier et Parmentier Cajaiba, 2012). Ces évolutions et préférences sémantiques sont synthétisées par Avenier (2011, p. 379-380).

rationalistes, l'*enquête* soutient les cadres théoriques alternatifs construisant la compréhension « dans l'action et pour l'action » (Lorino, 2007) lorsque que l'on cherche à « rendre compte de la création et de la diffusion des connaissances dans les organisations, et tout particulièrement à mieux comprendre les processus d'exploration » (*ibid.*). Les implications pratiques sont également fortes car ce positionnement permet de déceler les démarches managériales les plus pertinentes à l'émergence de l'action collective (*ibid.*). Dans le cadre d'une recherche menée sur l'engagement organisationnel des salariés dans un PECP, à partir de l'expérience de praticiens, Albert et Avenier (2011) définissent ainsi l'*enquête* comme la stratégie de recueil et d'analyse de la donnée permettant d'« [o]btenir le plus d'informations possibles relatives à une même situation en croisant de multiples sources ». Dans sa thèse étudiant le rôle du public dans la gouvernance du secteur de la sûreté nucléaire, Kerveillant Lepape (2017) précise la nature de cette pluralité méthodologique : « [w]hen the researcher performs an inquiry, she does not limit herself to observations, interviews or document reviews, but endeavors to establish some human, social and cultural familiarity with the investigated topic ». L'auteure inscrite dans une approche pragmatique d'enquête considère ainsi que, l'immersion du chercheur est nécessaire au développement d'un « point de vue d'initié » (*ibid.*, notre traduction), fort utile à la compréhension approfondie des pratiques organisationnelles et à leurs transformations dans un contexte donné.

L'immersion d'une durée de quatre ans dans le cadre d'une recherche-intervention, au sein de plusieurs collectivités territoriales du sud-ouest de la France, nous aura permis de développer un tel *point de vue d'initié*, au contact de structures portant les politiques locales de solidarités inscrites dans des contextes territoriaux différents. Les détails de notre méthode d'enquête générale et du processus de *data collection* associé, sont présentés ci-après.

### III.2.2. *Une méthodologie de recueil et d'analyse des données construites dans l'expérience : la recherche-intervention comme méthode d'enquête principale*

Il est important de souligner que pour les recherches inscrites dans le PECP, toute méthode est éligible à la production de savoirs, pour peu que le chercheur observe trois principes fondamentaux (Avenier 2011) : « comportement éthique, explicitation des hypothèses et du processus d'élaboration des connaissances, et rigueur critique dans la conduite de ce processus » (*ibid.*). D'une part et nous y reviendrons, notre posture de chercheur-intervenante est consubstantielle à la responsabilité sociale du chercheur (Drevet, 2015), attentive aux risques éthiques emportés par les instruments construits et leurs effets (Bourguignon, 2010). D'autre part, en matière d'explicitation de notre travail de recherche, il nous semble que les justifications permanentes à l'égard du projet d'élaboration des connaissances satisfont aussi à ces principes directeurs. Nous veillerons à observer un même niveau d'exigence dans la suite de ce travail, lors de la formulation des propositions et la conduite du processus de recherche. Enfin, nous espérons que la présentation de nos cadres théoriques et de nos résultats exprimeront de manière continue la *rigueur critique* dans laquelle nous nous sommes engagés. A ce titre, dans le cadre d'une recherche-intervention, « l'intervention n'est pas seulement l'exploration d'un système mais la production de savoirs et de concepts qui permettent de penser les trajectoires dans lesquelles un collectif pourrait s'engager » (Hatchuel, 1994).

#### La recherche-intervention comme méthodologie générale

Dans une perspective constructiviste, le dessein d'une recherche-action, prise au sens primitif<sup>15</sup>, « a toujours pour objectif de *changer la réalité sociale* et de *produire des connaissances* sur ces changements » (Allard-Poesi et Perret, 2003, souligné par nous). C'est Kurt Lewin, père de la théorie du changement social (1951) et de la recherche-action, qui la concevra le premier comme « le processus d'une intervention psychosociologique

---

<sup>15</sup> Le chapitre d'ouvrage écrit en 2003 par Allard-Poesi et Perret constitue, à notre connaissance, le travail de recensement le plus complet en matière de description de méthodes de recherches visant la production de connaissances par la transformation d'un système social. Le titre du chapitre, « La Recherche-Action », évoque pour ces auteurs le caractère fédérateur et générique de cette terminologie, reconnaissant le caractère précurseur de l'approche lewinienne.



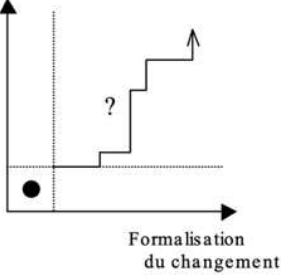
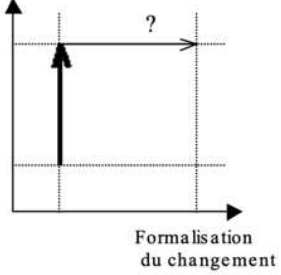
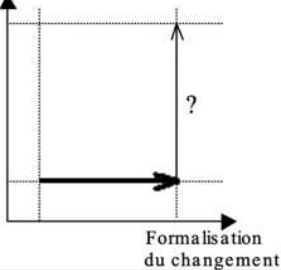
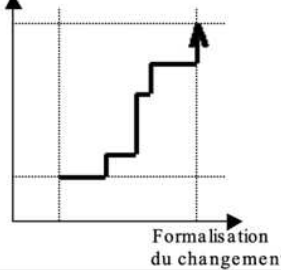
dont le but est de modifier les comportements » (Saussois, 2019). L'*Action Research* (Lewin, 1946) pose la résolution de problèmes concrets et complexes d'une part, l'intervention du chercheur et la participation des acteurs de terrain pour les résoudre d'autre part, comme principes fondamentaux (Allard-Poesi et Perret, 2003).

Si l'on trouve en sciences de gestion, une multitude de recherches revendiquant une telle forme d'intervention dans l'organisation, Allard-Poesi et Perret (2003) admettent l'existence de cette variété d'approches. Ces auteures les recensent en les distinguant selon qu'elles priorisent l'un ou l'autre des éléments du diptyque : le *changement du système social* pour les approches psycho-sociologiques, militantes et coopératives ; l'*élaboration de connaissances* pour la recherche-action lewinienne, l'*Action Science*, les recherches ingénierique et recherche-intervention. Notre projet d'étude initial, visant à modéliser et opérationnaliser l'Analyse des Besoins Sociaux de l'ensemble des populations en situation de fragilité à l'échelle territoriale, exprime un impératif de construction de connaissances actionnables pour orienter l'action sociale locale à destination de ces publics. Ces nécessités pratiques fondent un recours naturel aux recherches-action priorisant l'élaboration de connaissances. Parmi elles, la recherche-action lewinienne et l'*Action Science* sous-tendent que la réalité et le fonctionnement des organisations sont objectivables et visent à garantir la validité externe des connaissances produites (*ibid.*). Or, nous venons de le souligner, notre projet est inscrit dans une perspective *contextuelle*, visant à produire des connaissances avant tout utiles à l'action locale, ce que revendiquent pleinement la recherche ingénierique et la recherche-intervention *via* la construction, la modélisation puis l'application d'objets, d'outils ou encore d'artefacts médiateurs (*ibid.*), « [fournissant] aux acteurs de l'organisation une représentation intelligible qui leur permette d'agir plus efficacement » (Chanal *et al.*, 1997, cités par Allard-Poesi et Perret, 2003).

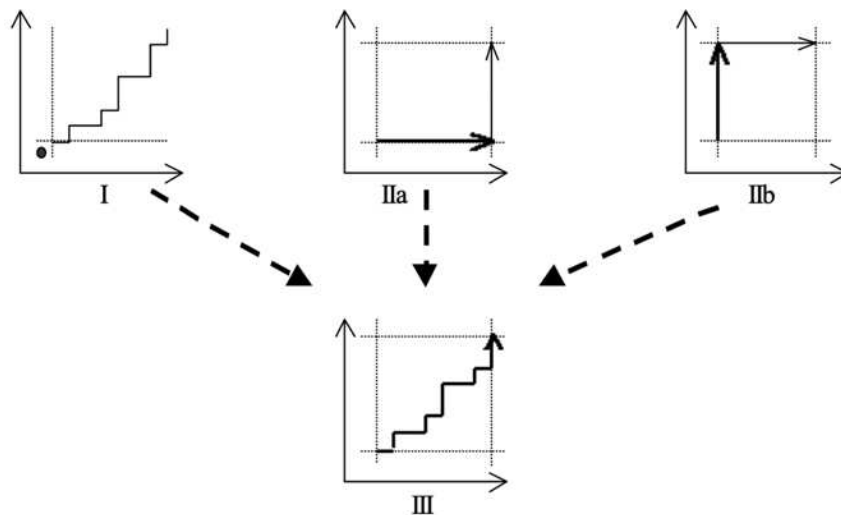
De rares travaux distinguent la recherche-intervention de la recherche ingénierique, la première allant jusqu'à analyser les effets de l'intervention dans le processus de construction des connaissances, quand la seconde « se limite à élaborer des cadres de raisonnement qui aident et facilitent les efforts de modélisation de la décision » (Claveau et Tannery, 2002). David (2000) propose plutôt de concevoir la recherche-intervention comme un modèle intégrant une visée ingénierique, réflexion récemment partagée par Aggeri

(2016). Pour David (2000), la recherche-intervention représenterait la forme la plus aboutie de *formalisation* (définition formelle de l'innovation organisationnelle) et de *contextualisation* (adaptation de cette innovation au contexte organisationnel) du *changement* organisationnel, entendu comme une « transformation intentionnelle du système par un groupe d'acteurs – dont le chercheur peut faire partie – du point de vue de sa gestion, c'est-à-dire toute mise en place de 'façons de faire' nouvelles » (*ibid.*). La figure 3 illustre, au sens de David (1999, 2000), le caractère fédérateur de la recherche-intervention autour de différentes approches en sciences sociales (l'observation, la recherche-action et la conception « en chambre » de modèles de gestion) et sa conceptualisation fondée sur les dimensions formalisation-contextualisation du changement organisationnel.

**Figure 3** - Illustrations du modèle intégrateur de la recherche-intervention  
David (1999, 2000)

		<b>Objectif</b>	
		<i>Construction mentale de la réalité</i>	<i>Construction concrète de la réalité</i>
<b>Démarche</b>	<i>Partir de l'observation des faits ou d'un travail du groupe sur son propre comportement</i>	<b>Observation</b> Contextualisation du changement 	<b>Recherche action</b> Contextualisation du changement 
	<i>Partir d'une situation idéalisée ou d'un projet concret de transformation</i>	<b>Conception « en chambre » de modèles de gestion</b> Contextualisation du changement 	<b>Recherche intervention</b> Contextualisation du changement 

avec :



D'une part, nous l'avons souligné, notre démarche de recherche initiale de modélisation puis d'expérimentation de l'Analyse des Besoins Sociaux, exprime un *projet concret de transformation* au sein de trois CCAS/CIAS français. D'autre part, l'objectif de production de connaissances actionnables et locales permises par le déploiement de l'outil, participe d'une *construction concrète de la réalité* dans chacun des contextes étudiés. La visée de ces hauts degrés de *formalisation* et de *contextualisation*, épouse alors parfaitement les contours de la définition proposée par David (2000) :

*La recherche intervention consiste à aider, sur le terrain, à concevoir et à mettre en place des modèles, outils et procédures de gestion adéquats, à partir d'un projet de transformation plus ou moins complètement défini, avec comme objectif de produire à la fois des connaissances utiles pour l'action et des théories de différents niveaux de généralité en sciences de gestion. (David, 2000)*

Cette « expression générale » de la recherche tournée vers le terrain comme « lieu d'émergence de la connaissance pratique et de la théorie » (David, 2000) révèle :

- De manière plutôt évidente, une dimension *ingénierique* : des outils ou artefacts gestionnaires sont conçus pour répondre à un problème pratique et complexe.
- Une dimension *théorique fondée*<sup>16</sup> au sens de Glaser et Strauss (1967) : des constructions théoriques sont établies à partir de faits de terrain et de comportements induits par l'activité ingénierique de conception.

La gestion de ces dimensions de la recherche-intervention témoigne de la complexité et de la sophistication de l'approche puisqu'il faudra gérer et faire interagir : les temps de conception « en chambre » de l'ABS (contextualisée pour chaque territoire), activité largement dévolue à la chercheuse-intervenante ; les temps d'observation *in situ* pendant les phases de problématisation, de modélisation puis d'application de celle-ci, révélatrices de connaissances actionnables et de connaissances théoriques plus générales ; les phases de travail en groupes, caractéristiques de la recherche-action, indispensables pour co-construire une analyse des besoins à l'échelle territoriale, les discussions collectives étant médiatisées par l'ABS dans une perspective heuristique. Ces grandes phases de la

---

<sup>16</sup> On parle aussi de *théorie ancrée*.

recherche-intervention constituent autant de méthodes, mettant en tension de multiples modes de collecte de la donnée, qu'il conviendra d'analyser : résultats de l'expérimentation ingénierique, analyse réflexive à partir des activités de conception puis d'expérimentation, observations directes, analyse documentaire, entretiens formels et informels...

### Des méthodes et modes de collecte de la donnée encadrés par les principes méthodologiques de la recherche-intervention

Pour respecter la logique de découverte examinée plus tôt, nous n'évoquerons pas ici dans le détail les méthodes et différents modes de collecte de la donnée mobilisés à un niveau « intermédiaire », correspondant au dialogue « opératoire » entre la problématisation de terrain et les théories d'arrière-plan. Nous nous attacherons simplement à présenter les « trois grands principes méthodologiques » de David (2000) qui s'imposent au chercheur-intervenant, engageant ses modes de collecte et d'analyse de la donnée :

- « Le principe d'investigation prospective » rappelle que la recherche-intervention ordonne une analyse dynamique des systèmes étudiés puisque liée à un projet de transformation de l'organisation. Par conséquent, le choix d'une méthode unique de collecte de données, comme l'entretien semi-directif par exemple, ne pourrait venir nourrir une telle ambition. La pluralité des principaux modes de collecte énoncés plus haut (production de l'intervention instrumentale, analyse réflexive sur l'activité de conception, observations et entretiens) répond à cette première exigence.
- « Le principe de conception » focalise rapidement l'attention du chercheur autour de l'activité de transformation qui fonde la raison de son intervention. Bien qu'essentiel, le temps de problématisation offert à la communauté formée par le chercheur et les praticiens se trouve sensiblement réduit. Pourtant, ce type de recherche exige la maîtrise de connaissances techniques et locales pour construire des conjectures possibles utiles à l'action, le chercheur-intervenant devenant par-là même un « praticien réflexif » (Schön, 1983). Aux principaux modes de collecte cités au tiret précédent, il nous faut ainsi ajouter le développement progressif du « point de vue d'initié » (Kerveillant Lepape, 2017, notre traduction), consubstantiel à l'immersion du chercheur. Cette capitalisation progressive des pratiques

professionnelles influence sans nul doute le chercheur-intervenant et le praticien réflexif dans la conduite du processus de recherche en développant son « intelligence créative » (Avenier et Thomas, 2012). Le temps passé au contact des organisations et territoires conventionnés<sup>17</sup>, sur une longue période, dans le cadre de l'activité ingénierique, mais également dans le cadre d'événements<sup>18</sup> spécifiques ou plus quotidiens, participe de notre engagement au plus proche des problèmes concrets des organisations et tient une place particulière dans notre processus de collection de données.

- « Le principe de libre circulation entre niveaux théoriques » invoque enfin la logique de découverte scientifique, induisant pour le chercheur, l'organisation du dialogue entre observation des faits (permise par les modes de collecte susnommés) et théories utilisées (qu'elles soient des théories d'arrière-plan ou qu'elles relèvent du cadre d'analyse). *In fine*, selon un mode de raisonnement abductif, l'objectif est bien de construire un récit intelligible, plausible (Lorino, 2005), stimulé à la fois par les modes « traditionnels » de collecte de la donnée et guidé par l'*intelligence créative* du chercheur. La qualité du récit dépend de cette combinaison en ce qu'elle permet d'analyser le fonctionnement concret des situations et des organisations : « la recherche en gestion s'intéresse non seulement aux effets visibles mais également aux 'technologies invisibles' constituées par l'instrumentation et les pratiques de gestion (Berry, 1983) » (Aggeri, 2016). Ce type d'investigation aura une influence majeure sur les modalités d'analyse et de validité de la recherche (III.2.3.), mais aussi sur la structure de cette dernière (IV).

---

<sup>17</sup> L'évolution de nos statuts successifs au sein des organisations conventionnées est détaillée dans le chapitre 2 de la première partie de la thèse.

<sup>18</sup> De simples temps d'observation à l'accueil général des CCAS/CIAS, jusqu'à la participation à des groupes de travail pour le renouvellement de l'agrément CAF « Enfance – Jeunesse » pour l'un, en passant par des temps de formation permettant d'analyser l'activité des services d'aide et d'accompagnement à domicile pour l'autre, etc. : la nature et les modalités de nos temps d'immersion ont naturellement été liés à chaque contexte organisationnel et aux opportunités territoriales. Suite aux trois premières années de recherche-intervention, nous intégrerons même, en tant qu'agent contractuel à temps partiel, le CCAS-*mitropoli*, sur des missions d'ingénierie sociale dans la continuité de celles menées en recherche-intervention.

### III.2.3. *Analyse et validité de la recherche*

#### De la difficulté de construire un récit intelligible dans le cadre d'une recherche-intervention à terrains multiples

Il y aurait donc deux types de recherche : celles revendiquant extériorité et neutralité vis-à-vis du terrain et celles engageant le chercheur dans un projet de transformation *in situ*, considérant le changement comme vecteur de connaissances nouvelles (Aggeri, 2016). L'apport de la seconde, contextualisée mais chronophage (Nobre, 2006), réside essentiellement en ce qu'elle permet d'accéder à des phénomènes, des mécanismes « qui resteraient cachés par des approches positives traditionnelles » (Cappelletti, 2010).

En effet, à la façon de l'anthropologue (Aggeri, 2016), l'immersion du chercheur-intervenant au cœur de l'organisation, de sa culture, propose un voyage d'« apprentissage de la langue et des rites, afin d'en comprendre, de l'intérieur, les règles, les codes et les fonctionnements » (*ibid.*). Toujours selon Aggeri (*ibid.*), c'est au prix d'un investissement long que surgissent, aux côtés des effets visibles que l'organisation souhaite donner à voir (consciemment dans une logique de « *storytelling* » ou involontairement jugeant ces éléments relever de l'intendance), l'informel, l'invisible, le tacite. Ces caractéristiques de l'activité, qui traversent et fondent les pratiques professionnelles, autorisent alors le chercheur à les théoriser (Cappelletti, 2010). Dans une visée pragmatiste, Lorino (2018) assimile ce corpus difficilement accessible au concept de l'« habitude ». Définies comme « le langage tacite donnant du sens à l'action ordinaire » (*ibid.*, notre traduction), les habitudes ne peuvent émerger qu'à la condition d'une enquête exploratoire profonde car « [elles] sont partiellement invisibles et le fil narratif de l'activité collective est émergent plutôt que délibéré » (*ibid.*, notre traduction). Si l'on se réfère de nouveau à l'expression générale de la recherche-intervention au sens de David (2000), les habitudes ne sont donc pas subjectives, ce sont des constructions sociales, rendues visibles à l'œil du chercheur et théorisées par une action délibérée, en l'occurrence le projet de recherche dans sa dimension *ingénierique*.

S’agissant de notre recherche-intervention et de nos modes d’analyse, une contrainte opérationnelle supplémentaire s’imposera à nous. Celle de mener le projet doctoral, concomitamment, sur plusieurs terrains d’application<sup>19</sup> partageant une même difficulté initiale : l’opérationnalisation de l’ABS. Si les certitudes collectives exprimées sous la forme d’une demande sociale en apparence « unifiée » émanant du terrain seront rapidement établies<sup>20</sup>, elles se révéleront de manière moins évidente dans l’action locale<sup>21</sup>. Alors oui, dans un mode de raisonnement abductif, nous allons mobiliser des théories d’arrière-plan pour répondre à ce besoin pratique, concret, complexe. Aussi, nous produirons des connaissances actionnables et contingentes, permettant à chaque structure de mieux connaître les besoins de sa population pour agir demain. Pour autant, nos objectifs ingénieriques initiaux bien que partagés avec la communauté de praticiens, ne préfigureront en rien l’émergence d’une action collective homogène. Il nous faudra alors largement mobiliser « le principe de libre circulation entre niveaux théoriques » (David, 2000) faisant dialoguer les faits observés des différents terrains utiles à la construction d’un récit intelligible riche de ces analyses croisées.

Avant d’appréhender les impacts d’un tel positionnement sur la structure de notre recherche (IV), nous abordons brièvement les questions de validités interne et externe de la thèse.

#### Une validité interne maîtrisée par un design de recherche cohérent et la promesse d’une méthode de traitement empirique exigeante

Selon Avenier et Thomas (2012), la validité interne de la recherche se joue à la fois lors de « la phase de constitution du matériau empirique (*data collection*) » mais aussi lors « de son traitement qui conduit à l’élaboration des résultats (*data analysis*) ». Si dans notre cas, la richesse et la pluralité des données collectées, encadrées par une méthode rigoureuse

---

<sup>19</sup> Réunis annuellement dans le cadre d’un comité de pilotage.

<sup>20</sup> Ces éléments sont à découvrir dans le chapitre 1 de la partie 1.

<sup>21</sup> Une recherche menée sur des terrains multiples partageant initialement les mêmes ambitions pratiques, bien que complexe à gérer pour le chercheur, est une opportunité permettant de porter son regard et son analyse à l’échelle d’un champ de pratiques, en l’occurrence, celui de l’action sociale locale.



de recherche-intervention, ont été abordées précédemment, il nous faut aussi nous positionner sur nos méthodes d'analyse.

La fiabilité de ces dernières consiste pour le chercheur à mettre à disposition du lecteur son « cheminement cognitif » (Avenier et Parmentier Cajaiba, 2012), de l'exploitation du jeu de données à la présentation des résultats, c'est-à-dire l'exercice par lequel « il a bâti ses interprétations à partir de son matériau empirique » (Avenier et Thomas, 2012). Autrement dit, il s'agit de montrer au lecteur « comment les constructions théoriques ont été élaborées lors du processus de montée progressive en abstraction » (*ibid.*), ce que Pratt (2009) nomme la « chain of evidence ». Celle-ci résulte plus largement du schéma de cohérence global du travail de recherche « mettant en perspective la question de recherche, les concepts et théories mobilisés, ainsi que la manière dont est collecté et traité le matériau empirique » (Avenier et Thomas, 2012).

D'une part, nous considérons le travail de cohérence globale proposé précédemment, et synthétisé prochainement par la présentation du design général de la thèse<sup>22</sup>, comme éclairant particulièrement ces questions de validité interne de la recherche. Ensuite, pour donner à voir la « *chain of evidence* » de traitement du matériau empirique, nous présenterons nos résultats comme le suggère Pratt (2009) : chaque interprétation et construction théorique sera mise en regard d'éléments provenant du matériau brut, c'est-à-dire, des résultats principalement obtenus par le développement des outils de la recherche-intervention ; mais aussi des *verbatim*, réactions et comportements suscités par leur déploiement et collectés par observation ou entretien et consignés dans le journal de recherche. Enfin, même si la diversité des données collectées fiabilise la qualité de nos inférences dans une logique de triangulation (Dumez, 2016), il est admis dans le PECP que « l'intelligence créative » du chercheur est tout aussi utile pour déterminer les compréhensions possibles des phénomènes étudiés (Avenier et Thomas, 2012). Comme nous l'avons déjà souligné, le chercheur ancré dans une recherche-intervention développe un *point de vue d'initié* grâce au lien privilégié qu'il entretient avec son terrain, guidant et même stimulant son *intelligence créative* dans la conduite du processus de recherche. Les

---

<sup>22</sup> Cf. Figure 4 (IV.1).

résultats obtenus varient ainsi en fonction du chercheur qui réalise le codage (Avenier et Parmentier Cajaiba, 2012), « inévitablement façonn[é] par [ses] préconceptions théoriques » (Avenier, 2008), et surtout, son expérience et les pratiques professionnelles qui la transcende.

### Une validité externe limitée au-delà de la base empirique

Notre recherche s'inscrit d'une part dans une logique abductive, ce qui implique que les connaissances générées ont le statut d'hypothèse plausible (Lorino et Gomez, 2005) ; d'autre part dans le PECP et une recherche-intervention, ce qui implique que les connaissances produites dépendent du contexte et des objectifs de la recherche (Avenier et Parmentier Cajaiba, 2012).

Soulignons d'abord que les connaissances produites dans le PECP ne peuvent prétendre représenter le *réel* objectivement et exhaustivement (Avenier, 2011). Le réel est pour le chercheur relatif. Il est construit *dans* l'action et *pour* l'action. En tant que construction sociale, il est déterminé à la fois par le projet de recherche et par ceux qui le portent :

*[I]l en résulte que, dans le PECP, ce qui est connaissable par un humain – à savoir l'expérience qu'il a de ce qui existe – est influencé par de multiples caractéristiques de ce sujet connaissant, telles que les finalités de son projet de connaissance, le contexte dans lequel il se situe, ses valeurs, sa culture et plus généralement son histoire (Le Moigne, 1977, 1995). Dans le PECP la connaissance d'un phénomène apparaît donc à la fois ancrée dans le phénomène étudié et dépendante des sujets qui l'étudient (et de leur projet de connaissance). (Avenier, 2011, p. 385)*

Finalement, « le processus de connaissance a pour but l'élaboration de représentations *fonctionnellement adaptées et viables* pour cheminer dans le monde » (Avenier, 2011). La généralisation de ces connaissances *relatives* est alors considérée au regard de son utilité pour l'action (*ibid.*) *via* l'expérience située. Or, nous l'avons exprimé plus haut, notre projet de création de connaissances nouvelles intègre cette perspective évaluative *via* « des mises à l'épreuve successives dans une démarche itérative » (Avenier et Thomas, 2012) grâce à une méthodologie adaptée. Réalisées sur un nombre très limité de cas, « des mises à

l'épreuve dans des recherches qualitatives menées dans d'autres contextes demeurent indispensables pour tester la validité externe des connaissances ainsi produites » (*ibid.*). Ces positionnements limitent *de facto* la portée générale des propositions finales contenues dans cette thèse et appellent à des prolongements de nature qualitative et/ou quantitative. Mais rappelons que ceux-ci ne revêtent pas une importance capitale ici, c'est-à-dire dans une recherche inscrite dans le PECP dont « la connaissance a le statut d'hypothèses plausibles adaptées à l'expérience des sujets qui l'élaborent [...] et ne prétendent pas être des miroirs fidèles des phénomènes qu'elles sont censées représenter » (Avenier, 2008). Ainsi, lorsque nous reviendrons sur ces questions dans la conclusion générale du manuscrit, nous parlerons de *légitimation* (*ibid.*) ou de *crédibilité* (Allard-Poesi et Perret, 2003) de la recherche vis-à-vis des cas étudiés, plutôt que de validation externe des connaissances produites.

## **IV. Design de la recherche : une précision de la recherche chemin faisant**

Au risque de dévoiler quelque peu les faits structurant le récit de notre manuscrit, nous sommes à présent contrainte d'illustrer notre positionnement au moyen des grands questionnements qui ont traversé notre recherche, tant il en impacte l'architecture.

### ***IV.1. Des premières expérimentations révélant un paradoxe surprenant et précisant la recherche***

Pour rappel, les objectifs de cette thèse consistent à construire des **propositions génériques permettant d'améliorer les modes de pilotage de l'action sociale locale**, dans un contexte paradoxal à la fois marqué par la diversification et la complexification des besoins sociaux, et la raréfaction des ressources.

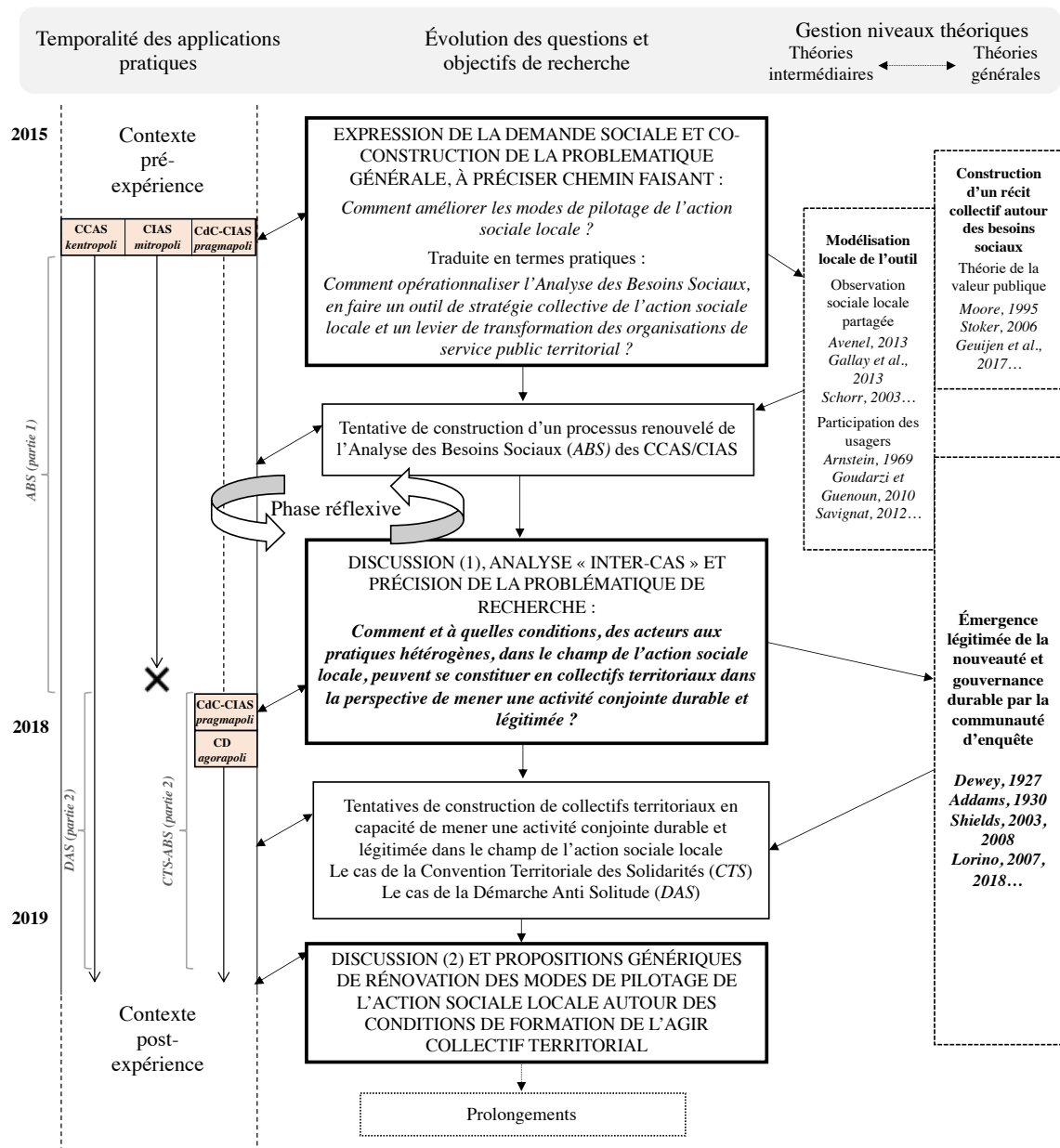
Pour explorer cette question générale, une première phase de contextualisation révélerait la nécessité de réinventer le processus d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) permettant de comprendre et d'agir collectivement sur un environnement complexe et instable marqué par la massification des besoins sociaux et l'inopérabilité des systèmes de pilotage rationnels traditionnels (chapitres 1 et 2). Les données collectées dans le cadre de premières recherches-interventions menées auprès de deux CCAS/CIAS (chapitre 3), signifieront un *paradoxe surprenant* venant préciser la problématique générale de la thèse et les modalités d'intervention pour y répondre (chapitre 4). En effet, alors que le processus participatif d'ABS suggérait transversalement aux territoires, la nécessaire émergence d'un agir collectif territorial et durable dans le champ des solidarités, les dispositions managériales à l'œuvre dans les contextes institutionnels testés ignoraient les connaissances produites ou illégitimeraient leur processus de fabrication. Cependant, l'observation du processus en action, tout comme les fins existentielles dessinées par les collectifs d'acteurs viendraient éclairer notre questionnement initial vers la recherche de formes d'action collective conscientisées, légitimées et inscrites dans le temps, soumises à l'expérimentation dans une deuxième phase de recherche.

De ce premier travail d'exploration découleront de fortes implications d'ordre conceptuel et méthodologique :

- Du point de vue méthodologique, l'évolution du périmètre de notre étude empirique sera justifiée par les besoins de l'enquête à poursuivre, bouleversant à titres différents, l'expérience pour les partenaires conventionnés. Sous l'impulsion de la communauté de recherche, certains allaient reconcevoir la dimension spatiale et organisationnelle de l'étude avec l'entrée d'un nouvel acteur (chapitre 6), tandis qu'un autre s'attacherait à cibler le champ analytique et pratique dans le cadre d'une nouvelle enquête thématique (chapitre 7).
- Du point de vue théorique, il ressortira d'une phase réflexive opérant un dialogue entre résultats et retour sur la littérature, un intérêt significatif pour le concept de « *communauté d'enquête* » développé par les auteurs pragmatistes classiques John Dewey et Jane Addams. Principe organisateur de l'administration publique (Shields, 2003, 2008), il apparaîtrait à la fois comme un instrument puissant d'analyse et d'action particulièrement adapté aux défis rencontrés localement (chapitre 5).
- Il résulterait enfin, de ces débats permanents entre théorie et observations empiriques, des **propositions génériques traitant des conditions de formation de l'agir collectif territorial pour améliorer le pilotage de l'action sociale locale** (chapitre 8).

La figure suivante représente le squelette de notre thèse, la genèse de notre approche. Son objectif principal est d'illustrer la logique de découverte scientifique, notamment les places occupées par l'observation (au sens d'expérimentation), les questionnements et l'analyse dans l'approche du chercheur, au cœur de cette recherche qui s'est déroulée de septembre 2015 à août 2019.

**Figure 4 - Design de recherche selon une approche abductive**  
 Inspiré de Lorino et Gomez (2005, p. 673)



## IV.2. Annonce du plan de la première partie

La structuration de notre manuscrit, en deux parties, traduit le caractère exploratoire de la recherche, précisée chemin faisant par notre logique de découverte abductive. La première partie suivra les grandes phases de la recherche-intervention telles que conceptualisées par Cappelletti (2010)<sup>23</sup> :

- Le chapitre 1 correspond à la modélisation du projet de recherche en réponse à la phase de contextualisation du changement organisationnel. Pour ce faire, nous nous intéressons à la perception et à la co-construction du problème pratique pour tenter de construire un « mythe rationnel » (Hatchuel et Molet, 1986, cités par David, 1999) sur la base de théories d'arrière-plan, présumées utiles à l'action. Notre modélisation inscrit finalement l'outil « Analyse de Besoins Sociaux » dans une tentative de construction d'un guide intelligible permettant d'inspirer l'action publique en matière de politiques sociales locales et de traitement des besoins sociaux complexes.
- Les chapitres 2 et 3 définissent les conditions méthodologiques précises de la recherche-intervention et les résultats de l'*immersion* sur deux terrains d'intervention *via* la présentation des méthodes d'investigation et des observations empiriques locales. Ces dernières sont organisées dans un récit centré sur les connaissances actionnables produites et sur le fonctionnement du système construit, stimulé par la modélisation et la mise en application de l'ABS sur les territoires du CCAS de la ville *kentropoli* et du CIAS de l'agglomération *mitropoli*<sup>24</sup>.
- Le chapitre 4 formalise la phase de *distanciation* vis-à-vis des faits empiriques pour s'intéresser à la production de connaissances génériques et à la précision de la problématique dans la perspective d'une deuxième phase de recherche.

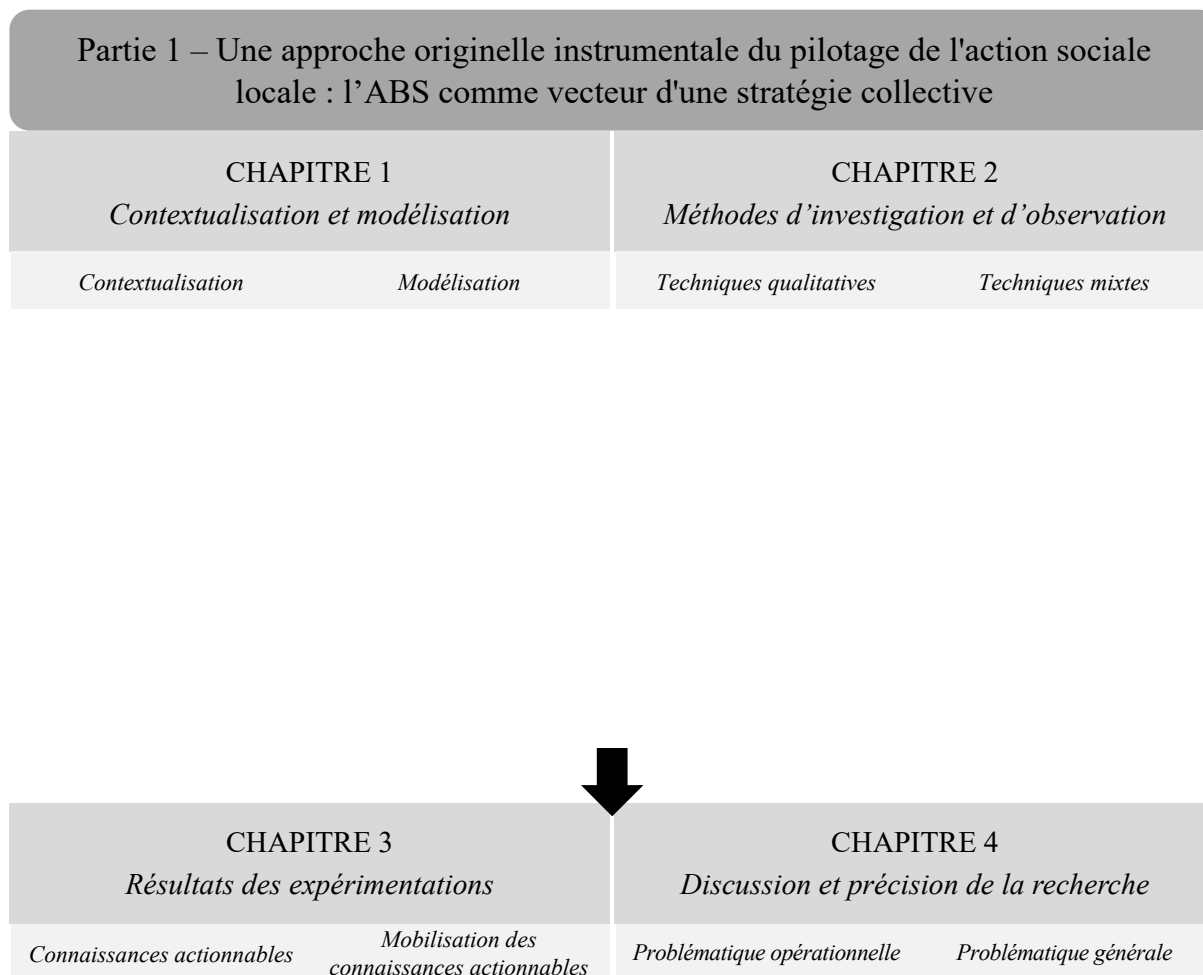
---

<sup>23</sup> Pour gérer les attentes techniques et académiques de la recherche-intervention, et donc le dialogue entre pratique et théorie, l'auteur propose d'intégrer trois phases itératives : la phase de modélisation, la phase d'*immersion sur le terrain*, la phase de *distanciation du terrain*.

<sup>24</sup> Toutes les structures ont été anonymisées dans ce travail de recherche.

Pour permettre au lecteur de suivre la progression conceptuelle, nous donnons à voir la structuration de notre recherche doctorale que nous compléterons au fur et à mesure de notre cheminement. Nous nous concentrons d'abord sur la partie 1.

**Figure 5** - Schéma n°1 de structuration de la recherche doctorale



Enfin, afin de respecter la chronologie du récit, la deuxième partie de ce travail de recherche sera présentée dans un même niveau de détails, en clôture de la première. Autant que faire se peut, dans un processus abductif, l'ensemble de la rédaction de la présentation des cadres théoriques à la discussion des résultats, sera présenté fidèlement tels que les éléments théoriques et pratiques ont été portés à la connaissance et à l'analyse du chercheur.





## Première partie – Une approche originale instrumentale du pilotage de l'action sociale locale : l'Analyse des Besoins Sociaux comme vecteur d'une stratégie collective

Recherches-interventions auprès du CCAS *kentropoli* et du CIAS *mitropoli*

Figure 6 - Illustration 1



« Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance » (2013, p. 12), *Informations sociales*, 5, n° 179.



## Chapitre 1 – Contextualisation et modélisation : vers la construction d'un récit collectif médiatisé par l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale

---

« *The point we want to make here is that sensemaking is about plausibility, coherence and reasonableness. Sensemaking is about accounts that are socially acceptable and credible.*

[...] *It would be nice if these accounts were also accurate. But in an equivocal, postmodern world, infused with the politics of interpretation and conflicting interests and inhabited by people with multiple shifting identities, and obsession with accuracy seems fruitless, and not much practical help, either.* »

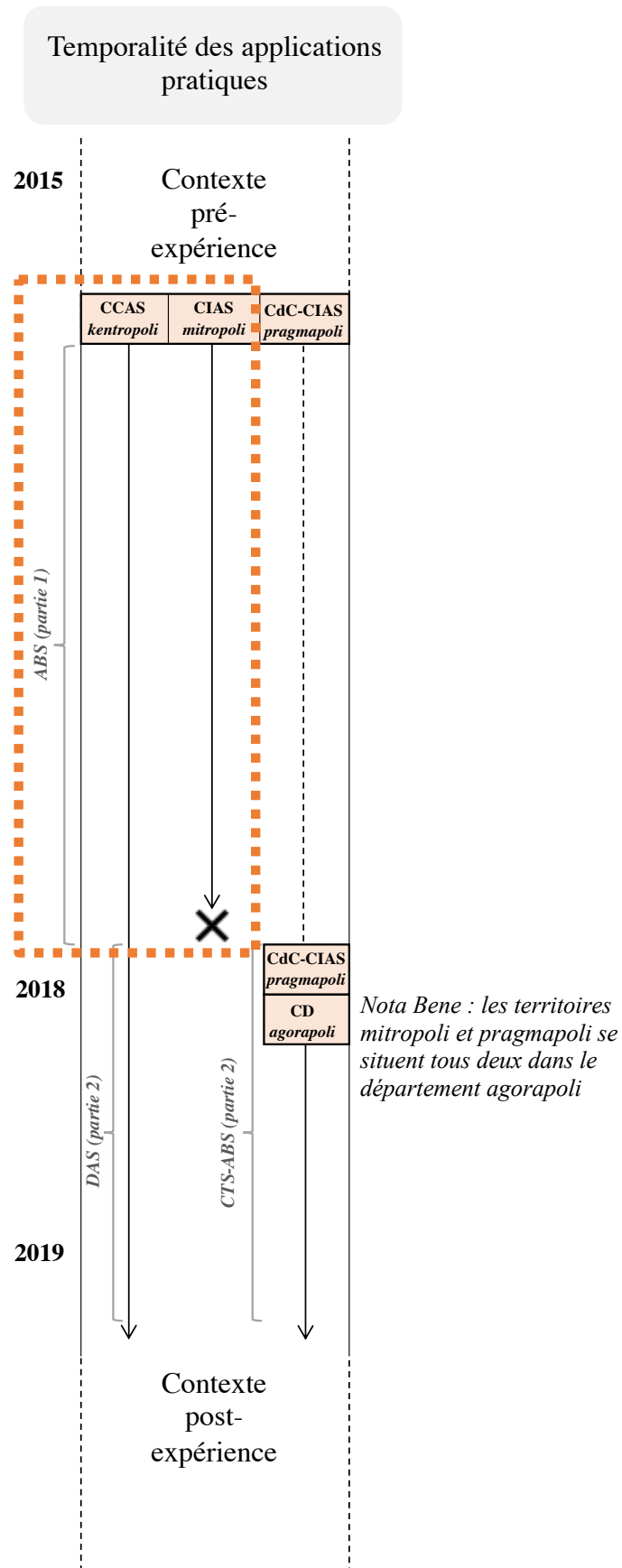
*Karl E. Weick, 1995, p.61.*

Pour explorer la question complexe du pilotage de l'action sociale locale, ce premier chapitre a vocation à contextualiser plus finement la recherche-intervention auprès de deux des trois structures conventionnées à l'origine dans le projet de recherche<sup>25</sup> (comme illustré dans la figure suivante) : le CIAS *mitropoli* et le CCAS *kentropoli*, souhaitant justement engager une première démarche d'analyse partenariale des besoins sociaux territoriaux. Après une étude du contexte, construite sur la base de premières investigations sur le terrain à visées compréhensive et procédurale (I), le background théorique est présenté (II). Dans des contextes locaux mêlant montée en complexité de l'environnement social, fragmentation des parties prenantes et inadaptation des systèmes de pilotage traditionnels, nous retenons le courant de la *valeur publique* comme guide conceptuel et proposons une application locale pour encadrer la compréhension et le traitement collectifs des problèmes sociaux contemporains (III). La modélisation de l'outil s'oriente vers la construction d'un récit collectif médiatisé par l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale.

---

<sup>25</sup> Compte tenu de l'investissement requis auprès des structures pour engager une telle démarche, il est convenu lors du premier COPIL que les efforts de l'intervention seraient portés sur le CIAS *mitropoli* et le CCAS *kentropoli*, la CdC *pragmapoli* étant déjà engagée dans un projet d'envergure dans le champ de l'enfance. Le cas de cette dernière est abordé dans la deuxième partie de la thèse, dans un contexte d'action renouvelé, correspondant à la « phase 2 » de la recherche-intervention.

Figure 7 - Cadre spatio-temporel des expérimentations de la partie 1



## **I. Contexte de l'intervention et premières investigations : profusion d'activités stables et gestion publique (t)ra(di)tionnelle *versus* instabilité et complexité des besoins sociaux**

Dans la perspective de la mise en place d'un processus d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS), les contextes du CCAS *kentropoli* et du CIAS *mitropoli* sont étudiés grâce à une première phase d'observation et d'entretiens principalement menés auprès des responsables métier (I.1.). En écho aux enjeux sectoriels posés dans l'introduction générale et face aux inquiétudes environnementales désorganisées exprimées par les praticiens, notre analyse transversale montre la nécessité d'engager un dialogue stratégique et collectif autour de la compréhension des besoins sociaux, potentiellement incarné par des pratiques d'ABS renouvelées (I.2.). La section conclue sur le temps de lancement de la démarche, en présence des leaders administratifs et politiques (I.3.).

### ***I.1. Monographies organisationnelles introductives : premiers éléments à la problématisation du pilotage de l'action sociale locale***

Faisant suite à une brève inscription historique des CCAS/CIAS (I.1.1.), les contextes du CIAS *mitropoli* (I.1.2.) et du CCAS *kentropoli* (I.1.3.) sont présentés.

#### *I.1.1. Généralités autour de la réponse publique aux besoins sociaux locaux*

##### Des bureaux de bienfaisance aux CCAS/CIAS : le destin tout tracé de politiques sociales décentralisées

Les réponses institutionnelles et associatives visant à la prise en charge et à la protection des personnes se sont largement construites autour d'un modèle traditionnel, fondé principalement sur la mobilisation caritative de la société civile et les initiatives religieuses (Savignat, 2012). En 1789, la Révolution Française marque au fer rouge l'obligation de *fraternité* entre tous les citoyens et encourage les communes à organiser les premières formes municipales d'assistance sociale, sonnante le glas du règne de l'Église et

de son monopole sur la charité (Angleraud, 2011). La création des bureaux de bienfaisance en 1796 entérine cette volonté faisant de l'action sociale communale la première porte d'entrée laïque pour les citoyens indigents (*ibid.*). Construits sur un mode d'intervention sociale facultative, ces bureaux de bienfaisance dessinaient déjà les contours de politiques sociales décentralisées à l'écoute des besoins et priorités territoriales. Devenus titulaires de rares missions obligatoires en 1895 (l'aide sociale légale) (*ibid.*), ce sont toujours ces principes d'action qui président aujourd'hui au fonctionnement de leurs héritiers directs : les CCAS/CIAS (selon l'ancrage communal ou intercommunal de la structure).

Du point de vue de leur gouvernance, les CCAS/CIAS sont des établissements publics disposant d'une existence juridique et d'un budget propres. Ils sont administrés par un Conseil d'Administration composé paritairement d'élus et de représentants de la société civile (généralement des personnalités locales œuvrant pour des associations de lutte contre toute forme d'exclusion). Il convient cependant de relativiser cette apparente autonomie d'existence puisque l'instance délibérative est présidée par le maire (ou le président de la structure intercommunale) désignant les membres élus siégeant au conseil municipal (ou au conseil communautaire) et nommant les représentants des associations locales familiales, d'insertion socio-professionnelle, des personnes âgées ou en situation de handicap. Par ailleurs, si les dépenses des CCAS/CIAS sont équilibrées par les recettes tarifaires des services qu'ils proposent, bien souvent les « restes à charge » de ces publics dont la solvabilité est limitée, doivent être complétés par une subvention d'équilibre versée par la commune (ou la communauté de communes) et des participations versées par des organismes publics<sup>26</sup> ou privés.

Les CCAS/CIAS sont ainsi reconnus comme le « bras armé » des communes (et des intercommunalités) en matière de politiques sociales et médico-sociales. Leurs attributions réglementaires semblent leur offrir une place de choix, au cœur de l'action et de l'animation

---

<sup>26</sup> On pense aux enveloppes du Conseil Départemental finançant la compétence globale d'aide sociale par des conventions cadre conclues avec les CCAS/CIAS ; aux plus récents Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) engageant les organismes gestionnaires d'établissements ou de services sociaux et médico-sociaux (sous tutelle administrative des CCAS/CIAS notamment) vis-à-vis de leur autorité de tarification (principalement le Conseil Départemental pour le forfait social et l'Agence Régionale de Santé pour le volet sanitaire).

territoriales, à l'interface entre des populations diverses, leurs besoins en évolution et les réponses institutionnelles et associatives en construction.

De l'aide sociale facultative à la structuration de compétences ingénieriques : le difficile parcours des CCAS/CIAS vers l'observation sociale locale

Les CCAS/CIAS ont pour seule mission réglementaire, une obligation d'accueil et d'instruction des demandes de prestations sociales légales. En tant que service de proximité et pour le compte de l'État et du département, ils accompagnent les citoyens sur les demandes d'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées, de RSA (mais aussi d'hébergement, de CMU, etc.) pour les personnes en insertion socio-professionnelle et assurent la domiciliation administrative des personnes sans domicile. Afin que leurs actions répondent au mieux aux réalités humaines des territoires, les CCAS/CIAS animent une action générale de prévention et de développement social dans les communes. A ce titre, ils sont amenés à créer et développer des établissements et des services sociaux, à proposer des aides de toute nature ; et par voie de conséquence, à coordonner l'action sociale territoriale vis-à-vis des institutions et des associations locales : « le CCAS anime une action générale de prévention et de développement social dans la commune, en liaison étroite avec les institutions publiques et privées » (article L.123-5 du CASF).

Le décret originel du 6 mai 1995<sup>27</sup> vient renforcer et encadrer cette compétence facultative par l'ajout d'une mission à visée ingénierique : l'obligation de réaliser annuellement l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) permettant d'initier une réflexion stratégique partagée et de coordonner les politiques sociales territoriales. Le texte précise ainsi et sanctifie la mission d'« action sociale générale de prévention et de développement social local » qui incombe à ces structures. Malgré l'inscription de cette exigence dans le cadre légal, l'ABS est aujourd'hui très inégalement mise en œuvre sur les territoires (Carassus *et al.*, 2014a). Les spécialistes du domaine (Savignat, 2012 ; Avenel, 2013 ; Gallay *et al.*, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013 ; Leroux, 2013) attribuent cet état de fait à la faiblesse des pratiques d'observation sociale : « l'évaluation des besoins sociaux, bien que

---

<sup>27</sup> Décret n°95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale.



rendue obligatoire par la loi, n'est pas appuyée par des dispositifs robustes, pertinents et systématiquement déployés que ce soit au niveau national, régional ou départemental » (Savignat, 2012). Pas davantage au niveau communal ou intercommunal ajouterons-nous. Lourdeur de la démarche, manque de moyens, faible capitalisation méthodologique, gestion complexe des contingences environnementales, freins politiques, absence de contrôle quant à sa réalisation, expliquent en partie des pratiques faiblement institutionnalisées, majoritairement descriptives, souvent exclusivement quantitatives, menées avec une logique interne et administrative (Carassus *et al.*, 2014a).

Parfois considérés comme des coquilles vides, les rédacteurs de la loi NOTRe du 7 août 2015 sont venus bouleverser le devenir des CCAS/CIAS et de leurs ABS. La loi permet désormais aux communes de moins de 1 500 habitants, de rendre facultatifs voire de supprimer les CCAS existants (et de fait, l'ABS), laissant aux maires concernés le choix de transférer la compétence sociale à la ville ou au CIAS, lorsqu'il existe. Il permet, n'y oblige pas. La distinction est importante quand on sait que cette décision concernait en 2016 près de 80% des communes françaises. La levée de boucliers suscitée par les positions du comité interministériel aux ruralités<sup>28</sup> proposant, *en sus*, une disparition totale de l'ABS pour les CCAS/CIAS subsistant à la réforme, allait peser sur les négociations. Finalement, le décret du 21 juin 2016<sup>29</sup> sacrifierait la vocation annuelle de l'analyse et avec elle, selon l'UNCCAS<sup>30</sup>, « sa dimension de veille sociale » : seule l'obligation de produire une ABS sociodémographique une fois par mandat (de préférence, au début) serait maintenue, proposant de manière optionnelle la réalisation d'ABS thématiques et ciblées en réponse aux priorités posées par la première. Si le syndicat national regrettait la perte de sens et l'affaiblissement des capacités de pilotage de politiques sociales locales marquées par la prévalence des besoins sociaux<sup>31</sup>, l'ANCCAS y voyait la volonté du législateur de faire correspondre les contraintes réglementaires à la réalité des pratiques et de faire le pari – un peu téméraire concédons-le, après 20 ans de non-application – d'une prise de conscience

---

<sup>28</sup> Annonces officielles du 14 septembre 2015.

<sup>29</sup> Décret n°2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale.

<sup>30</sup> « ABS : Synthèse de la position de l'UNCCAS [Union Nationale des Centres Communaux (et intercommunaux) d'Action Sociale] » du 29 juin 2016 : <https://www.unccas.org/abs-synthese-de-la-position-de-l-unccas#.XxwKvC1PiNE>.

<sup>31</sup> *Ibid.*

des CCAS/CIAS quant à l'importance de réaliser l'ABS en suscitant l'« intelligence collective »<sup>32</sup>.

Le décret du 21 juin 2016 décrit ainsi le contenu suivant :

*« Art. R. 123-1.-I.-Les centres communaux et intercommunaux d'action sociale produisent une **analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population du territoire** de leur ressort.*

*« II.-L'analyse des besoins sociaux consiste en un **diagnostic sociodémographique à partir des données d'observation sociale du territoire**. Ce diagnostic est établi avec **l'ensemble des partenaires, publics ou privés, qui participent à la mise en œuvre des actions de prévention et de développement social** telles que mentionnées à l'article L. 123-5.*

*« III.-L'analyse des besoins sociaux fait l'objet d'un rapport présenté au conseil d'administration au cours de l'année civile qui suit chaque renouvellement général des conseils municipaux. Les années suivantes, des **analyses complémentaires, notamment thématiques, peuvent être présentées au conseil d'administration lors du débat d'orientation budgétaire ou, à défaut, lors du vote du budget.** » (décret n°2016-824, souligné par nous)*

Ces brèves indications qui peuvent être soumises à diverses interprétations de fond et de forme fondent en partie les raisons de cette recherche-intervention. Elles ont aussi fait l'objet d'un positionnement assez clair de l'UNCCAS que nous serons amenée à reprendre lors de la mise en place du COPIL stratégique de notre projet de recherche. Avant d'aborder cette section dédiée aux premières discussions collectives entre responsables administratifs, élus et chercheurs (I.3.), nous revenons sur les principales observations d'une série d'entretiens exploratoires (n=29) menés auprès des directions, et de la quasi-totalité des chefs de service métier<sup>33</sup> et support.

---

<sup>32</sup> Tribune de Denis Guihomat du 10 août 2016, président de l'ANCCAS (Association Nationale des Cadres Communaux de l'Action Sociale devenue l'ACTAS (Association des Cadres Territoriaux de l'Action Sociale)), directeur du CCAS de Tours, « ABS : 'Laissons à l'intelligence collective le soin de traduire les opportunités du décret du 21 juin' » : <http://www.gazette-sante-social.fr/30737/abs-laissons-a-lintelligence-collective-le-soin-de-traduire-les-opportunités-du-decret-du-21-juin>.

<sup>33</sup> Les responsables des services métier sont en très grande majorité des professionnels ayant une formation initiale en travail social : assistant(e) social(e), éducateur(rice) spécialisé(e), Conseiller(e) en Économie Sociale Familiale (CESF).

Cette première phase de la recherche visait une triple ambition. D'une part, appréhender le fonctionnement d'un environnement complexe, en le contextualisant grâce aux cas du CIAS *mitropoli* et du CCAS *kentropoli*, en les situant à l'aune des difficultés et des défis sectoriels évoqués en introduction (synthétisés en figures 1 et 2). D'autre part, rencontrer les acteurs des structures conventionnées et recueillir leurs perceptions vis-à-vis de leur activité, notamment dans le cadre du paradigme émergent dit du « parcours de l'utilisateur ». Enfin, investiguer globalement le système de pilotage actuel de ces CCAS/CIAS et situer leurs capacités organisationnelles dans la perspective d'une démarche d'observation sociale locale. Pour produire les narrations suivantes, les entretiens ont été complétés par une revue documentaire et son analyse (documents administratifs, plaquettes d'information usagers, rapports d'activité...) et des temps d'observation *in situ*.

### I.1.2. *Le CIAS mitropoli : un système de pilotage interne « sophistiqué » coupé de son environnement*

Le CIAS *mitropoli* est situé au cœur d'un département rural, parmi les moins peuplés de France. Cette agglomération, la seule du département, compte 34 communes pour 40 000 habitants<sup>34</sup> et occupe une place centrale dans un territoire à l'identité culturelle et patrimoniale très marquée. La qualité du cadre de vie ne masque pas les difficultés économiques de ce territoire, mettant notamment en tensions les activités agricoles traditionnelles avec les potentialités de la zone d'influence économique du département limitrophe. Espace partiellement enclavé du fait d'un réseau routier peu développé, ces dynamiques mettent à l'épreuve son attractivité territoriale, particulièrement à destination des jeunes couples, dont l'installation est un sujet de préoccupation politique majeur pour la vitalité des territoires ruraux.

---

<sup>34</sup> La ville-centre compte 22 000 habitants soit 55% de la population intercommunale du territoire *mitropoli*. Unique commune de plus de 10 000 habitants du département, c'est aussi la seule à bénéficier des caractéristiques d'une aire urbaine (concentration des services tertiaires publics et privés, urbanisation de l'habitat, présence de quartiers d'habitat social...).

Des missions organisées autour des publics traditionnels<sup>35</sup> des CCAS/CIAS : les personnes en insertion sociale et en perte d'autonomie à domicile

Le CIAS *mitropoli* a été créé en 2006 suite à la fusion des CCAS communaux du territoire. Il organise ses missions à destination du public autour de deux pôles principaux. D'une part, le pôle « action sociale » accueille toute personne adulte en vue de procéder à une instruction de dossier d'aide sociale légale et/ou facultative. Il accompagne également les populations sans domicile fixe et marginalisées de la domiciliation administrative jusqu'au suivi individuel et personnalisé. Il instruit enfin les demandes d'aides financières facultatives (secours, microcrédits, colis alimentaires, etc.), ensuite statuées par la commission permanente d'action sociale<sup>36</sup>. Une épicerie socio-éducative complète les dispositifs facultatifs d'aide et d'insertion sociale du CIAS. Elle permet aux personnes aux ressources limitées d'accéder à des denrées alimentaires, des produits d'hygiène et d'entretien (en contrepartie d'une participation financière minime), mais surtout de traiter les problématiques globales d'exclusion (financière mais aussi sociale) autour d'un travail éducatif sur le long cours (ateliers collectifs de cuisine, aide à la gestion d'un budget, etc.). Ce dispositif innovant poursuit la ré-autonomisation des personnes à travers un accompagnement individuel et collectif, sur des thématiques de la vie quotidienne : accompagnement à la gestion budgétaire, actions de prévention nutrition et santé, accompagnement au lien parents et enfants, accès à la culture et aux loisirs, sensibilisation à la démarche environnementale...

D'autre part, le pôle « maintien à domicile » propose un ensemble de services permettant aux personnes en perte d'autonomie<sup>37</sup> de rester vivre à domicile. Le Service d'Aide et d'Accompagnement à Domicile (SAAD) met à la disposition des personnes âgées, des personnes handicapées adultes et malades, un agent social pour accomplir les actes

---

<sup>35</sup> Si tout citoyen peut demander de l'aide aux CCAS/CIAS, la construction d'une offre à géométrie variable ainsi que la multiplication des institutions et opérateurs intervenant localement, ont progressivement spécialisé ses prises en charge sur l'insertion sociale des publics isolés de plus de 26 ans ; sur le maintien à domicile ou l'accueil en établissement des personnes âgées de 60 ans et plus. D'après l'enquête menée par l'Union Nationale des CCAS/CIAS, plus de 8 CCAS/CIAS sur 10 interviennent dans le domaine de la lutte contre les exclusions et plus d'1 sur 2 en faveur du maintien et de l'aide à domicile (UNCCAS, 2015).

<sup>36</sup> La composition et le fonctionnement de ces Commissions Solidarité et Urgence Sociale (CSUS) sont réglementés par le Code de l'Action Sociale et des Familles. Y siègent hebdomadairement des administrateurs du CA du CCAS/CIAS, assistés des agents ayant instruit les dossiers discutés.

<sup>37</sup> Des personnes en situation de handicap et malades, mais en grande majorité des personnes âgées.

quotidiens de la vie et assurer un rôle social voire d'alerte, déclenchant dans le cadre de points de transmission du service, un renforcement de l'aide ou une hospitalisation dans les cas les plus graves. Afin de répondre plus efficacement aux besoins des personnes, le SAAD du CIAS *mitropoli* a diversifié ses activités et propose, en *sus* de ce service traditionnel dont les missions sont réglementées et autorisées par le Conseil Départemental<sup>38</sup>, un ensemble de prestations complémentaires : déplacements accompagnés, laverie, petits travaux à domicile, portage des repas. Un Service de Soins Infirmiers à Domicile (SSIAD) vient compléter les missions dévolues au SAAD sur le plan sanitaire<sup>39</sup>, en prévention d'une hospitalisation, d'un placement en institution ou pour organiser le retour au domicile. Enfin, le Centre Local d'Information et de Coordination Gérontologique (CLIC) accueille, informe et oriente les personnes de plus de 60 ans et leurs familles sur leurs droits et les démarches à accomplir pour le maintien à domicile. Il peut les accompagner en mettant en place un plan d'actions personnalisé et les orienter vers les services de maintien à domicile (du CIAS ou d'autres institutions et associations relevant de ce champ d'intervention sur le territoire), ou de prévention comme les activités de loisirs et de prévention de la dépendance par l'animation, également proposées par le CIAS *mitropoli*.

Un discours de la direction centré sur la sophistication du système de pilotage interne mais hermétique à l'évolution de son environnement

Les missions à destination du public sont soutenues par celles du « pôle administratif » (secrétariat, suivi comptable et ressources humaines), toutes sous la responsabilité fonctionnelle d'un binôme de direction (un directeur et une directrice adjointe). Celui-ci nous décrira le pilotage interne de la structure comme « *performant et mûre* » faisant état de « *réunions d'équipe hebdomadaires de suivi des activités opérationnelles* » (au sein desquelles n'est pas représentée la direction) ; de « *retours budgétaires fréquents des services opérationnels* » à la demande de la direction ; de « *réunions de service mensuelles* » (auxquelles peut être conviée la direction suivant l'ordre

---

<sup>38</sup> Lui permettant de réglementer et de maîtriser, particulièrement depuis la loi du 28 décembre 2015 relative à l'Adaptation de la Société au Vieillissement (ASV), les activités et le financement de la perte d'autonomie face à des besoins sociétaux croissants.

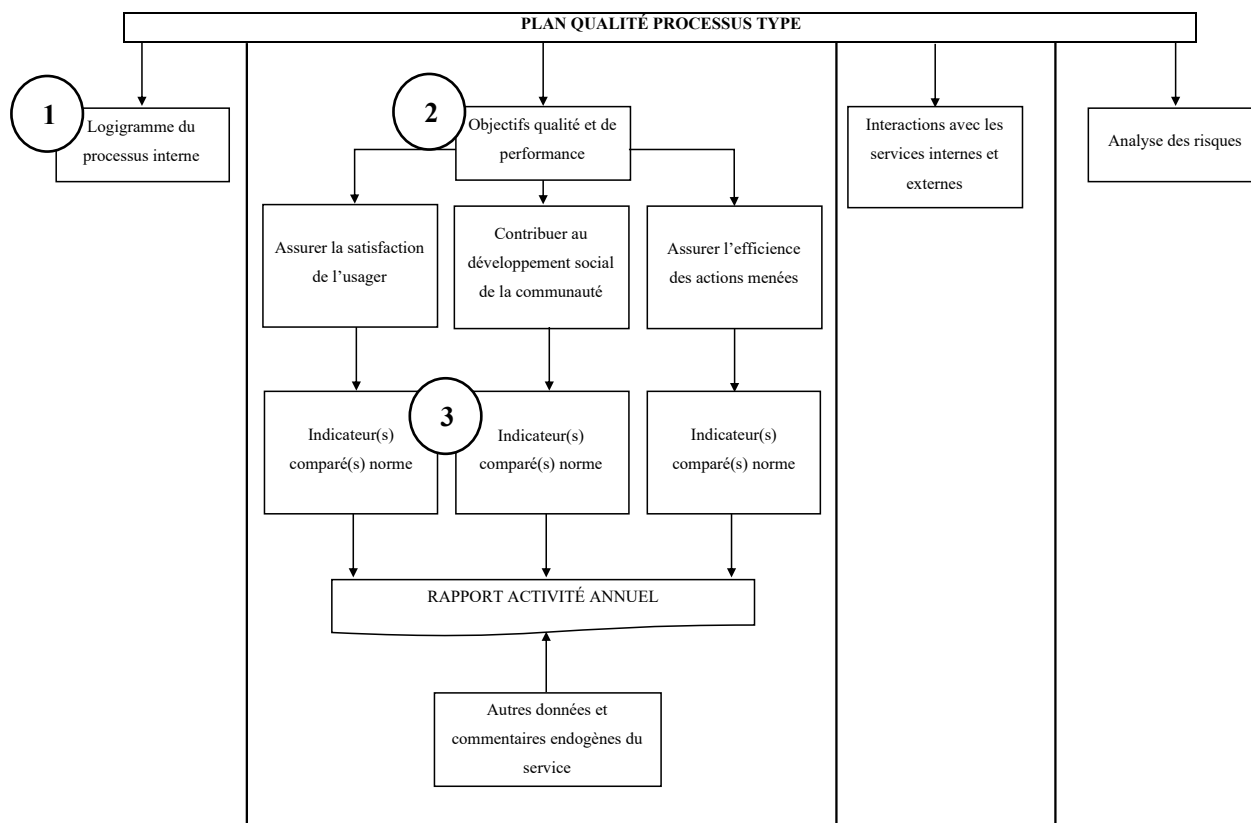
<sup>39</sup> Une Équipe Spécialisée Alzheimer (ESA) renforce l'effectif du SSIAD pour accompagner spécifiquement les personnes souffrant de la pathologie ou de troubles cognitifs assimilés.

du jour) ; de « *points trimestriels* » en présence de la direction et des chefs de service sur l'activité et la tenue d'objectifs opérationnels de performance ; de la construction annuelle d'un rapport d'activité (dont le directeur concèdera qu'il ne fait pas l'objet d'une communication interne à tous les services) ; d'une « *réunion d'information annuelle* » et descendante suite à la tenue du CA (auquel seule siège la direction du CIAS pour la partie administrative), votant le budget du CIAS et notamment le montant de la subvention d'équilibre ; de la présence d'une comptabilité analytique permettant d'affecter le budget général du CIAS aux services grâce à des clés de répartition.

Ces activités de pilotage interne sont structurées depuis 2005, autour d'une démarche qualité qui a abouti à la certification ISO 9001 de l'ensemble des services et prestations, faisant la fierté de l'équipe de direction et ayant mené à la création d'une cellule dédiée à son management. Chaque service métier a ainsi été amené à produire un « *plan qualité processus* ». Il fait la description textuelle et cartographique précise (à l'aide d'un logigramme) du processus de traitement interne des demandes des usagers, de la primo-analyse de leurs besoins par le professionnel jusqu'à leur sortie du dispositif (ou à sa réorientation vers un autre opérateur). S'en suivent une série d'outils formalisés : le premier rassemble les objectifs et indicateurs de performance du service ; le second liste les risques potentiels dans le cadre de la relation d'accompagnement, leur degré de criticité et les moyens de contrôle envisagés (préventifs et correctifs) ; le troisième décrit les interactions opérationnelles avec les services internes et les partenaires externes.

L'analyse documentaire détaillée des 13 processus structurant l'activité des services, croisée avec les données récoltées lors des premiers entretiens auprès de la direction et des responsables des services métier, nous ont amenée à produire un certain nombre d'observations commentées ci-après (commentées selon la numérotation suivante). La structuration du système est résumée dans la figure suivante.

**Figure 8** - Synthèse du système de pilotage interne du CIAS *mitropoli* structuré autour de la démarche qualité



1. Les **processus cartographiés dans les logigrammes** l'étaient dans une logique exclusivement interne et administrative. Ils apparaissaient comme des chaînes décisionnelles descendantes et linéaires n'explorant que peu (ou pas) l'accompagnement de la personne dans une logique de parcours, en étudiant par exemple des scénarios d'accueil et d'accompagnement contradictoires (sort des usagers déboutés ou réorientés vers d'autres opérateurs, prescription et orientation d'usagers par les partenaires, appréciation de l'impact des dispositifs sur la situation des usagers à leur sortie, etc.) ou en y intégrant les interactions avec les autres opérateurs (financeurs, prescripteurs, autres opérateurs institutionnels, associatifs voire privés). Par exemple, pour l'un des dispositifs gérés par le service d'aide sociale, le logigramme était construit comme suit :

« *Évaluation de la demande de l'utilisateur → Orientation vers l'aide alimentaire ou financière → 1. Réception du dossier de demande (instruction par un travailleur social) → La demande a-t-elle un caractère d'urgence ? (Si oui, remise de l'aide*

*directe soumise à l'appréciation du travailleur social et passage à l'étape 4.) → 2. Étude hebdomadaire en commission permanente d'action sociale (si dossier incomplet, ajournement et retour à l'étape 1.) → 3. Notification par courrier de l'accord ou du refus à l'utilisateur → 4. Remise de l'aide ou ajournement définitif».*

Extrait du Plan Qualité Processus du service d'aide sociale

Mais il faut souligner que ces logigrammes – dont les étapes ont été formalisées dans le cadre de réunions d'équipes – offraient un panorama synthétique relativement clair de procédures nombreuses et parfois complexes, permettant de co-construire des pratiques professionnelles dans une optique d'égalité de traitement entre les usagers. De l'aveu des responsables du service de l'aide sociale, ce fut finalement, pour l'ensemble des services, davantage le processus de construction<sup>40</sup> des logigrammes puis la mise en discussion des risques et des interactions avec les parties prenantes, qui se révélèrent ponctuellement source d'apprentissages collectifs que leur usage pour l'action quotidienne.

2. Les **objectifs stratégiques** étaient classés en trois catégories homogènes pour l'ensemble des services : « *améliorer la satisfaction de l'utilisateur* », « *contribuer au développement social de la communauté* » et « *assurer l'efficacité des actions menées* ». Ils reprenaient les trois axes stratégiques de la démarche qualité poursuivie par le CIAS *mitropoli*. Si une telle ventilation apparaissait comme une tentative d'appréhender la performance d'un point de vue multidimensionnel (réalisations, impacts, moyens), l'analyse suivante montre que, tout comme les logigrammes, la maturité de la réflexion organisationnelle était concentrée sur la maîtrise technique des processus internes (réalisations), sous contrainte financière (moyens).
  - Les objectifs visant à « *améliorer la satisfaction de l'utilisateur* » étaient les plus structurés (déclinés opérationnellement) et traduisaient, au sens des services métier, les principales préoccupations s'imposant à la gestion des activités quotidiennes. Par exemple, les équipes de l'aide sociale faisaient quotidiennement face à l'urgence humaine et sociale : « *il faut parfois trouver dans la journée ou en quelques heures*

---

<sup>40</sup> Et de révision ponctuelle au regard de l'évolution de la législation et de la réglementation locale.



*une solution d'hébergement d'urgence pour une famille ou débloquer une demande de colis alimentaire et du lait pour bébé pour une mère isolée* ». Aussi, les objectifs de performance traduisaient cet impératif de promptitude : « *être rapide dans l'instruction des dossiers* » ; « *être rapide dans la mise en place des mesures* ». S'agissant des équipes du SAAD, les enjeux de performance opérationnelle étaient plutôt centrés sur la maîtrise logistique de la masse salariale, le secteur de l'aide à domicile faisant face à des difficultés structurelles et cumulatives d'absentéisme<sup>41</sup> et de recrutement<sup>42</sup> des auxiliaires de vie intervenant au domicile. Ainsi, la défection tardive de l'une d'entre elles était susceptible de bouleverser toute une organisation quotidienne et poser de véritables casse-têtes aux gestionnaires de plannings qui devaient : redéployer les agents titulaires, procéder souvent au recrutement d'agents intérimaires peu formés, veiller à respecter la sectorisation territoriale rationalisant les déplacements et donc les coûts, répondre au plan d'accompagnement individuel et aux besoins de l'utilisateur (techniques et relationnels) et maintenir élevée sa satisfaction. Le SAAD du CIAS focalisait ainsi le contrôle de ses activités en priorisant les objectifs de performance suivants : « *mettre en œuvre un plan d'intégration pour chaque agent remplaçant* », « *mesurer les arrêts d'intervention pour mécontentement* », « *améliorer la satisfaction de l'utilisateur* ».

- En revanche, les objectifs visant à « *contribuer au développement social de la communauté* » restaient standardisés et décontextualisés pour l'ensemble des services, signifiants d'une faible maîtrise de l'environnement : « *apporter ou améliorer les réponses aux besoins du territoire* » et « *informer et faire connaître les actions du CIAS* ». Et la direction de mentionner que « *la politique qualité concernant ce processus n'a pas été revue depuis 2009* » révélant, pour la suite de l'intervention, le faible développement de compétences en matière d'évaluation et de prospective territoriales<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Les risques professionnels y sont élevés du fait des difficultés physiques et parfois psychiques rencontrées par les intervenants.

<sup>42</sup> Affichant une moyenne d'âge des auxiliaires de vie très élevée, le secteur souffre aussi d'un manque d'attractivité des métiers du domicile, notamment du fait de métiers pénibles et dévalorisés et de salaires faibles.

<sup>43</sup> Il faut noter que le territoire n'est pas non plus doté, au niveau des services de la ville ou de l'agglomération, d'un Système d'Information Géographique (SIG) complexifiant les compétences ingénieriques requises en matière d'observation sociale territoriale.

- Enfin, les objectifs budgétaires invitaient au respect de moyens financiers fixés *a priori* dans le cadre de la tenue du CA du CIAS. Nous y reviendrons un peu plus loin mais comme dans beaucoup d'administrations, le montant annuel de la subvention d'équilibre (comme celle des principaux financeurs) était indexé depuis plusieurs années sur la baisse des dotations de l'État alors même que, sous le poids des évolutions sociétales, les besoins augmentaient en se complexifiant. Dans notre cas, la précision de la comptabilité analytique aussi sophistiquée soit-elle, permettait au mieux d'affiner la ventilation de la dotation globale sur les flux d'activité, mais sans grand impact, la traduction numérique des clés de répartition retenues faisant état d'une progression généralisée de la demande sociale. Les services rencontrés concédaient aussi que, bien qu'il n'existe pas de hiérarchie officielle dans l'appréciation des trois axes de la performance, « [...] *les choix se font toujours sous contrainte du budget* » opérant dans les faits une priorisation des logiques financières sur les autres dimensions et expliquant en contexte contraint, la focalisation de l'organisation sur le maintien des intrants existants au détriment du *développement social*.
3. S'agissant des **méthodes évaluatives**, force était de constater que leur vocation exclusivement interne et quantitative, et le manque de pluralisme constaté à l'analyse des indicateurs de performance, peinaient à explorer la diversité des difficultés quotidiennes rencontrées par les services (partiellement commentées ci-dessus), ainsi que les complexités croissantes en termes de prise en charge que les responsables exprimaient quasi-systématiquement dans leurs discours : « *baisse de la demande solvable* » ; « *fragilité sociale accrue* » ; « *augmentation des situations d'isolement* » ; « *augmentation de la poly-complexité des parcours des personnes accueillies (problématiques financières, d'isolement social, pathologies)* ». Elles étaient également déconnectées de l'*étude des interactions avec les services internes et externes* (dont la description figure pourtant dans le *plan qualité processus*) réduisant ces éléments à un statut purement descriptif et statique. Pourtant, les discours des responsables métier y faisaient systématiquement référence, parfois avec détresse : « *dans le champ du maintien à domicile, on a le CLIC, la MDPH [Maison Départementale des Personnes Handicapées] qui reprend certaines missions du CLIC,*

*la MAIA qui se focalise sur les cas 'complexes', l'antenne sociale territoriale du CD, le réseau Organosi<sup>44</sup>, puis tous les opérateurs publics, associatifs non lucratifs et privés, avec une absence totale de coordination. Et c'est pareil pour tous les champs. En plus des difficultés quotidiennes d'organisation et de financement, on rencontre des difficultés accrues dans la gestion des partenaires avec un sentiment de concurrence de plus en plus présent* » (responsable du SAAD) ; parfois avec fatalisme : « *on n'a pas besoin d'une ABS pour savoir qui fait quoi parce que tout le monde fait tout* » (responsable de l'aide sociale). Pour illustrer ces limites, nous prenons deux exemples.

- Concernant l'évaluation des processus internes :

Le service d'aide sociale évalue exclusivement le processus « *améliorer la satisfaction de l'utilisateur* » par l'objectif de « *rapidité d'instruction des dossiers* » en opérant un contrôle trimestriel du « *délai (en jours) entre la date de demande de l'utilisateur et la date de prise de rendez-vous ou de déblocage de l'aide* » (selon le dispositif) ; du « *délai (en jours) de l'instruction du dossier* » (pour l'aide sociale légale) ; du « *nombre de visites à domicile effectuées* » (dans le cadre d'un des dispositifs de l'aide sociale facultative).

Pour chaque indicateur, une valeur cible à atteindre est fixée arbitrairement (généralement entre 80% et 100%). Contrôlée chaque trimestre, la valeur réelle est également comparée à celle de l'année précédente dans le cadre du rapport d'activité annuel. **La présentation globale des flux et de leurs indicateurs sous forme de tableau reste un constat et ne donne lieu à aucune analyse qualitative ni ne vient nourrir les perspectives d'action des services pour les années suivantes.**

Extraits et observations personnelles du Plan Qualité Processus du service d'aide sociale et des rapports d'activité 2014-2015

Cette dernière observation issue de l'analyse documentaire sera approfondie dans le cadre des entretiens. Si le système formel de pilotage interne investiguait peu la complexité quotidienne dans sa dimension narrative – en proposant par exemple des compléments qualitatifs formalisés aux indicateurs et à leurs dynamiques – les

---

<sup>44</sup> Le nom a été changé.

professionnels nous confiaient que la maîtrise des activités et des imprévus associés était essentiellement du ressort des instances des services métier dont les mécanismes de coordination reposaient principalement sur des échanges informels (« *transmissions orales* », « *transmissions équipes* ») et des réunions d'équipe hebdomadaires dont les degrés de formalisation pouvaient différer selon les services. Le même système de communication verbale et informelle caractérisait les interactions avec les partenaires externes, majoritairement concentrées sur la gestion ponctuelle de cas (orientations, suivis). Si certaines informations étaient susceptibles de remonter à la direction via les « *réunions de service* » ou les « *points trimestriels* », la majorité des échanges dans le cadre des instances avec la direction étaient animés autour du suivi des indicateurs (précisément de leur atteinte ou de leur non atteinte puisqu'ils étaient reconnus par le pôle administratif comme représentant fidèlement les processus d'action internes) investiguant peu les causes profondes des difficultés rencontrées par les services. Ces éléments témoignaient d'une séparation relativement nette entre les activités opérationnelles et les activités support et décisionnelles, dont le lien était assuré et légitimé par la présence des objectifs et indicateurs de qualité. Avec des indicateurs quasi au vert, ils allaient jusqu'à maintenir le voile sur des éléments d'analyse environnementale qui pourraient être portés à la connaissance des élus dans le cadre des CA permettant de négocier des moyens à la hauteur des enjeux.

- Dans la perspective d'une démarche stratégique prenant pour ancrage l'observation sociale locale, nous ne pouvions faire l'impasse sur l'analyse des indicateurs structurant le processus « *contribuer au développement social de la communauté* » finalement très peu investi par la structure. Ce volet de la démarche qualité représentait pourtant l'opportunité d'initier un dialogue à la fois sur l'animation du réseau de partenaires (financeurs, prescripteurs, animateurs, concurrents...) et sur le parcours des usagers qui s'écrivait en partie en dehors des frontières organisationnelles du CIAS (prescription vers le CIAS, financement de la prise en charge, réorientation éventuelle vers un partenaire, impact de l'accompagnement...). A l'image des logigrammes produits, centrés sur les processus internes, et des observations formulées dans le tiret précédent, les indicateurs standardisés utilisés

(pour la quasi-totalité des services et en valeur absolue : « *mesure de l'activité* » (en nombre d'heures d'accompagnement ou d'usagers accompagnés) ; « *information et diffusion des actions* » (en nombre d'actions de communication réalisées)) illustraient le désinvestissement stratégique du CIAS.

Pourtant, les responsables du service de l'aide sociale, qui deviendraient nos référentes internes, nourrissaient des attentes importantes sur l'émergence d'une démarche stratégique en capacité d'alimenter la « *construction d'un projet de service basé sur les conclusions de l'ABS en termes de politique sociale territoriale. Il faut qu'on voit plus loin, qu'on prenne de la hauteur et qu'on sorte de la gestion du quotidien* ».

#### Une séparation entre réflexion stratégique et activités opérationnelles

Dans les mots du directeur, la démonstration détaillée de la sophistication du pilotage des activités internes, expertise technique crédibilisée par une certification externe et indépendante tous les trois ans, semblait devoir tempérer ce qui allait suivre : « *le problème sur le CIAS : pas d'ABS ni de projet de service. Nous n'avons aucune vision sur 4-5 ans ni même sur l'année suivante* ». L'analyse du bilan de performance 2015 (perspectives 2016) communiquée par la structure venait illustrer une telle absence et concéder ainsi une séparation entre réflexion stratégique et gestion opérationnelle :

*« Pour la première année, un des trois axes se situe en dessous de la cible à atteindre qui est fixée à 80%.*

*Les résultats sont pour 2015 :*

- *Améliorer la satisfaction des usagers 94%, en augmentation par rapport à 2014 (93%),*
- *Contribuer au développement social de la communauté 78%, en baisse par rapport à 2014 (84%),*
- *Et assurer l'efficacité des actions menées en baisse avec 88% contre 90% en 2014.*

*L'objectif général 2 « Contribuer au développement social de la communauté » est trop sensible aux variations du peu d'indicateurs qui le composent. La politique qualité datant de 2009, il est prévu pour 2016 de la revoir intégralement et de l'adapter à l'image, à l'organisation et à la stratégie que poursuit le CIAS. Les **objectifs stratégiques***

*du CIAS seront donc revus en ce sens, harmonisés et **trouveront une traduction opérationnelle pour chacun des services / des processus.** »*

Extrait du rapport d'activité 2015 (souligné par nous)

Les éléments soulignés marquaient un peu plus la rupture entre les préoccupations des responsables métier et le système rationnel de mesures incarnant le pilotage du pôle administratif. Ils décrivaient également le manque de contextualisation des objectifs stratégiques, déconnectés de toute démarche d'analyse de l'environnement. Cette absence de vision stratégique en matière de pilotage de politiques sociales produites par le CIAS serait précisée par une des responsables du SAAD, associant le déficit de son exécution à un manque de moyens et un défaut d'animation territoriale par le Conseil Départemental :

*Le problème central c'est la baisse de dotations de l'État accompagnée de la multiplication des dispositifs qu'il faut financer. Le département ne joue pas non plus son rôle de chef de file de l'action sociale dans le sens où il ne donne pas d'orientation sur le pilotage de l'action sociale du territoire. (responsable du SAAD)*

Au-delà des difficultés rencontrées par le Conseil Départemental pour assumer les responsabilités politiques d'un chef de file et pesant sur l'administration territoriale de l'action sociale, ce positionnement révélait une forme d'attentisme stratégique d'un opérateur territorial, vis-à-vis du financeur et stratège désigné par le législateur. Il apparaissait en décalage avec le propre rôle d'animateur territorial incombant aussi aux CCAS/CIAS dans la réglementation et régulièrement mis à l'honneur dans la presse spécialisée, notamment lorsqu'elle dénonçait le sacrifice payé par ces structures avec la suppression annuelle des ABS.

Parfois, la menace de la survie de dispositifs créant de la valeur pour les citoyens

La baisse de la subvention d'équilibre intercommunale, parfois conjuguée à celle des enveloppes des principaux financeurs, avait pu conduire à la rationalisation de l'offre du CIAS mitropoli : « le problème se situe quand même davantage sur la ville haute. D'autant plus qu'il y avait avant une permanence au CIAS qui a été supprimée alors que les usagers

*identifient le CIAS comme la mairie et donc comme un service de proximité privilégié ».*

Elle menaçait la survie de certains dispositifs :

*L'épicerie voit son nombre de ménages diminuer au fur et à mesure des baisses de financements<sup>45</sup>. A titre d'exemple, le CD versait il y a peu une subvention de 65 000 euros qui plafonne aujourd'hui à 43 000 euros et qui est susceptible de baisser encore. Le conventionnement avec la CAF est également dégressif pour les deux prochaines années : en 2014, 30 000 euros ; en 2015, 26 500 euros ; en 2016, 23 000 euros ; et en 2017, 19 000 euros. Nous craignons carrément un non-renouvellement de la convention pour 2018. Malgré la baisse des financements, le service ne constate pas de liste d'attente dans la mesure où les assistantes sociales, et les prescripteurs responsables de la baisse des financements, en font moins la promotion. Mais pour nous cela ne constitue en aucun cas un signal de baisse des besoins. (responsable de l'épicerie socio-éducative)*

La responsable, persuadée du caractère innovant d'un tel dispositif inscrit dans une démarche à la fois préventive, intégrative et éducative des problématiques sociales, concédait que l'absence d'évaluations d'impact post-suivi contribuait à l'opacité de l'efficacité des mesures auprès des financeurs et ne permettait pas d'alimenter un débat constructif démontrant sa nécessité.

### *I.1.3. Le CCAS kentropoli : une administration publique traditionnelle au carrefour d'une révolution culturelle*

Le CCAS *kentropoli* est un acteur communal historique de l'action sociale, ancré dans un département à deux visages, aux identités culturelles très fortes. La ville de *kentropoli* est la capitale politique de l'un d'entre eux, inscrite dans un territoire jouissant d'une bonne attractivité économique, grâce à l'essor des activités de pétrochimie depuis les années 1950 et du tourisme. Dépassant les 80 000 habitants depuis les années 1970, la ville fait face depuis 2010 à une baisse importante de sa population au bénéfice de celle des autres communes de l'agglomération. Elle s'explique essentiellement par le recul du fait familial

---

<sup>45</sup> Le budget du service en 2014 représente environ 300 000 euros.

et l'attractivité de la zone péri-urbaine offrant un équilibre entre services et cadre de vie, très prisé des familles avec enfants.

Une trajectoire organisationnelle traditionnelle bouleversée par l'arrivée d'une nouvelle directrice adjointe : une mutation culturelle progressive des services dédiés à la cohésion sociale

Comme le CIAS *mitropoli*, le CCAS *kentropoli* avait principalement développé ses missions autour des publics traditionnellement accueillis par ces structures de proximité, sur lesquels nous revenons plus succinctement :

- Un pôle gérontologique proposant un très large panel de services de maintien à domicile : un SAAD, un SSIAD et une ESA, un CLIC, une MAIA (méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins pour la gestion de la perte d'autonomie dans les cas les plus complexes) et un Service Social pour Personnes Retraitées (SSPR). Pendant de l'« insertion sociale » pour les plus de 60 ans, ce service proposait un accompagnement médico-social des personnes retraitées paloises et de leurs familles. Une offre d'accueil en établissements plus ou moins médicalisés était également proposée avec un Établissement pour Personnes Âgées Dépendantes (EHPAD) et deux résidences autonomie.
- Un pôle insertion sociale structuré autour de l'accompagnement social des majeurs de plus de 25 ans, isolés et en difficulté ; d'un point « hygiène » assurant la gestion de douches municipales ; d'une équipe de rue intervenant au plus proche des publics marginalisés.
- Un pôle socio-éducatif, chargé de la gestion des crèches municipales, diversifiait les missions et publics traditionnels du CCAS vers l'accueil collectif de la petite enfance (quatre crèches municipales).
- La structure était également dotée de deux missions : handicap et gens du voyage. Ces dernières seraient rapidement repositionnées dans l'organigramme de la ville, auprès du département « Développement social » pour l'une, de la Direction



Générale des Services pour l'autre, premiers mouvements augurant du destin « dynamique » de l'organisation.

Au début de la recherche, les pôles gérontologique et insertion sociale regroupaient quelques 300 agents, tandis que le pôle petite enfance en dénombrait 120, avec des territoires d'intervention diversifiés, certains services étant mutualisés ville-agglomération. Au regard de ce dimensionnement, un pôle ressources décentralisé de la direction générale des services venait soutenir les activités métier avec une dizaine d'agents dédiés aux finances et aux marchés publics. Le CCAS *kentropoli* était en effet rattaché à la « Direction Cohésion Sociale », sous la responsabilité de la Directrice Générale Adjointe du département « Développement social » de la ville-agglomération, entretenant une sorte de confusion entre l'« autonomie » permise par son statut et ce rattachement fonctionnel.

Signe particulièrement révélateur de cet *imbroglio*, sur la demande de cette dernière, l'arrivée d'une nouvelle directrice adjointe du CCAS fut acté à l'été 2016. Elle marquerait le début d'une vague de restructurations internes et de poursuite de mutualisations des services sociaux communaux vers l'agglomération, qui n'était pas arrivée à son terme au moment de la rédaction de la thèse. Recrutée sur un profil de « développeuse », la directrice adjointe conduirait en 2019 la création d'une nouvelle direction Cohésion Sociale<sup>46</sup> sous sa responsabilité, mutualisée ville et agglomération, rassemblant politiques gérontologiques, petite enfance, mission d'ingénierie sociale et sanitaire et services supports. Le CCAS municipal subsisterait distinctement à cette nouvelle direction, avec des missions limitées et recentrées sur son cœur de métier : l'insertion sociale des publics marginalisés.

Dans le contexte de mutualisation brièvement commenté ci-dessous, le long travail de restructuration de la directrice adjointe s'attacherait à la recherche de transversalité et au dimensionnement stratégique de la future direction, impulsant notamment la tenue de réunions de coordination gérontologique et de bilatérales spécifiques. En effet, les instances de coordination internes, en particulier les réunions de direction bimensuelles, étaient alors

---

<sup>46</sup> Signe de l'instabilité particulière du contexte organisationnel, celle-ci changerait trois fois de nom en deux ans. Aussi, pour ne pas perdre le lecteur, nous conserverons la sémantique « Cohésion Sociale ».

réservées au « *traitement de la quotidienneté* » comme nous le confiait une chargée de mission :

*Dans une logique descendante, des informations générales sont filtrées et communiquées par la direction et un temps est donné au traditionnel tour de table général. On n'y gère que le quotidien des services : un problème de téléphone, une alarme qui ne marche pas... L'attention des participants y est souvent limitée. Le CODIR, c'est souvent le moment pour traiter ses mails en retard.*

Avant l'arrivée de la directrice adjointe, une profusion d'axes stratégiques révélateurs d'une départementalisation forte entre les services, dans un contexte progressif de mutualisations

A notre arrivée et avant celle de la directrice adjointe, le CCAS venait de se doter, à la demande des pouvoirs centraux de la ville, d'une nouvelle génération de projets de direction et de service devant structurer la stratégie du CCAS (et de la direction Cohésion Sociale) pour les cinq années à venir (2015-2020), plus ou moins déclinés selon les services en objectifs, actions et indicateurs d'évaluation.

Soixante-huit. C'était le nombre d'axes stratégiques « compilés » dans le projet global. Soixante-deux pour les quinze services structurant le CCAS, dispersés sur six sites physiques différents, s'appuyant plus ou moins sur les quatre axes retenus par la direction et chargés de les inspirer : « *adapter l'offre de services* » ; « *adapter nos structures aux besoins des usagers* » ; « *développer le travail en transversalité* » ; « *favoriser les partenariats* » :

- Dans la lignée des économies budgétaires décidées par la ville et dans une volonté de mise en cohérence de prises en charge parfois caractérisées par des effets de superposition, le premier axe annonçait le rapprochement organisationnel des services gérontologiques, permettant notamment la mutualisation de certains postes administratifs. D'une part, s'envisageait le rapprochement « CLIC-SSPR-MAIA » dans une logique de création d'un « guichet physique unique » d'accueil et d'accompagnement des personnes âgées et de leurs aidants. Les existences différenciées du CLIC et du SSPR, implantés sur deux sites distincts, entraînaient en

effet des doublons de prise en charge en matière d'accueil, d'information et d'orientation du public. Le rapprochement du « SAAD-SSIAD » s'inscrivait dans une perspective de création future d'un Service Polyvalent d'Aide et de Soins À Domicile (SPASAD), pour des questions de fluidité dans la prise en charge des personnes maintenues à domicile. L'axe proposait également le développement d'activités à destination des publics les plus en difficulté.

- Le deuxième axe prévoyait une série de travaux d'aménagements pour améliorer l'accueil des publics ou le quotidien des seniors hébergés en établissements.
- Le troisième axe visant le travail en transversalité, mêlait recommandations sur l'adoption de valeurs et postures professionnelles (« être exemplaire et respectueux »), propositions de diversification des instances de coordination internes, et prescriptions plutôt vagues sur « la clarté et la transparence » d'une action conjointe en interne (« adapter les indicateurs » ; « piloter des projets transversaux »). Le quatrième axe proposait enfin une amélioration des partenariats en interne (poursuite de la logique d'harmonisation des pratiques support et des procédures avec la ville-agglomération) et en externe à l'égard des autres institutions, sans que ne soient précisées ces modalités de rapprochement collaboratives.

Des projets cloisonnés, parfois construits avec les équipes, souvent dépendants des injonctions verticales des organismes de contrôle accentuant les effets de la départementalisation

Si le projet de direction marquait la nécessité du travail en transversalité, en évoquant notamment le rapprochement futur de certains services gérontologiques, seuls le CLIC et la MAIA proposaient alors un projet construit en commun, révélant un cloisonnement assez fort entre les différentes unités et la difficile prise en compte de la *logique de parcours de l'utilisateur*. Cependant, pour certains services (SAAD, SSIAD, Insertion, Animation, SSPR) et bien que circonscrits aux limites fonctionnelles de l'organigramme, ces projets furent l'occasion à partir « d'un travail de bilan basé sur l'expérience des années écoulées »,

d'engager une première démarche participative porteuse de sens pour les équipes, tel que le relève la responsable du SAAD :

*La rédaction des projets de service a eu le mérite de fédérer les équipes autour d'un projet commun, avec la détermination d'un objectif commun, un fil rouge pour le service. Ils fixent le cap, l'orientation pour 5 ans. Cet objectif du service, est repris annuellement au cours des entretiens professionnels individuels de chaque agent. Ils peuvent aussi participer à la cohésion des équipes, au travers des animations proposées sur les bilans annuels collectifs communs au SAAD et au SSIAD. Enfin, ils peuvent aider dans le cadre de la rédaction des documents cadres, des objectifs et actions de ces documents, comme les CPOM, par exemple. (chef de service du SAAD)*

Tout comme la démarche de construction participative fut inégalement observée entre les services, les artefacts ayant servi à la construction des projets, par-delà les orientations du projet de direction, traduisaient une dépendance plus ou moins forte aux organismes de contrôle et de financement et à leurs demandes de mise en conformité accentuant davantage les effets de la départementalisation. Par incidence, peu de projets (ou de manière succincte) faisaient référence à des données environnementales et conduisaient une analyse systématique et préalable de l'évolution des besoins, venant nourrir la construction des axes stratégiques. « *La mise à jour de l'analyse des besoins sociaux* » était par ailleurs au programme du projet de direction mais n'était pas venue le nourrir.

Globalement, dans un contexte de baisse des moyens, un maintien de l'existant face à une expression désorganisée de l'évolution de besoins sociaux complexes, multiples et transversaux

En tant que composante fonctionnelle de la ville-agglomération *kentropolienne*, le CCAS et la direction Cohésion Sociale étaient soumis à la règle de maîtrise des moyens budgétaires : « *la trajectoire vertueuse de -2% par an* ». Dans ce contexte financier local contraint, la trajectoire de certains services était également fortement dépendante de la politique de maîtrise des dépenses de solidarités des organismes tarificateurs et financeurs (Conseil Départemental et ARS). La plupart des projets s'inscrivaient ainsi dans une perspective de « *maintien de la qualité de service* » et plus généralement, de maintien de l'offre existante.

Paradoxalement, certains responsables signalaient une structuration trop faible des moyens pour répondre à une demande sociale en croissance, se traduisant par exemple par l'allongement des listes d'attente (de 15 jours à 3 mois pour une intervention du service de soins infirmiers à domicile) ou un différentiel entrées-sorties particulièrement déséquilibré pour l'EHPAD (plus de 130 demandes annuelles pour 20 décès en moyenne). Ils alertaient aussi, de manière individuelle et non coordonnée, sur un contexte d'intervention complexifié par la prévalence de besoins sociaux et la pluri-complexité des situations, se satisfaisant peu d'un contexte de baisse des moyens et de la spécialisation traditionnelle des prises en charge par dispositif.

*Le contexte économique général entraîne une **paupérisation de la population** particulièrement ressentie par le Service depuis 2012. Nous recevons aujourd'hui des usagers qui, pour un grand nombre, présentent des **difficultés multiples** : financières et budgétaires, santé, dégradation physique et psychologique, ruptures familiales et isolement social, logement... L'accès à l'emploi est une des causes principales de cette réalité sociale. (responsable du service d'insertion sociale, souligné par nous)*

*La **prévalence des troubles démentiels** de type Alzheimer augmente très nettement avec l'âge et est beaucoup plus marquée en institution où plus de deux tiers des sujets sont déments. [...] Il convient de ramener ces chiffres aux données démographiques pour avoir une estimation du nombre de personnes concernées. Les projections pour 2040 sont donc impressionnantes puisque 5 690 personnes seraient concernées soit une augmentation de plus de 72% sur [le territoire]. (responsable de l'EHPAD, souligné par nous)*

*Sur le service on remarque depuis quelques années la recrudescence de cas de **cumuls de handicaps sociaux**. Les prises en charges des cas de Diogène ou apparentées ont par exemple fortement augmenté ces deux dernières années. On constate plus largement des **ruptures plus fréquentes dans les parcours de vie**, notamment liées à l'isolement social. Les conséquences observées sont la hausse des cas d'expulsions, la hausse de demandes d'aides financières et d'accompagnement à l'accès aux droits. (responsable du SSPR, souligné par nous)*

Enfin, la responsable du SSPR comme celle du CLIC nous confiaient « la lecture extrêmement complexe de la politique gérontologique locale pour les usagers comme pour les partenaires », interrogeant dans un contexte de prévalence des besoins sociaux, le recours efficient aux droits pour des personnes en situation de difficulté voire de rupture. Et la responsable du SSPR de concéder que le maintien et le développement des partenariats

dans cette chaîne de réponses cloisonnées, s'exerçaient à l'épreuve de mécanismes de coordination interpersonnels questionnant aussi l'accès à l'offre dans une perspective d'égalité de traitement entre les usagers.

### ***1.2. Synthèse et primo-analyses transversales : une ABS pour rééquilibrer les termes du débat et investir un contexte d'incertitude stratégique***

Ces observations, parcellaires, constituent les premières pièces d'un puzzle en construction nous permettant d'orienter la suite des travaux pratiques et académiques. Elles s'inscrivent dans la lignée des analyses sectorielles décrites dans l'introduction générale et nous renseignent sur un contexte d'intervention des professionnels marqué par des pratiques actuelles de gestion peu adaptées à la compréhension et au traitement de besoins sociaux complexes et endémiques :

1. Les responsables métier alertent sur la **montée en complexité de l'environnement social**. Leurs perceptions individuelles et inquiétudes, exprimées de manière floue et imprécise (« *augmentation des situations d'isolement* » ; « *paupérisation de la population* » ; « *cumuls de handicaps sociaux* » ; etc.) rejoignent l'affirmation célèbre de Rittel et Webber (1973). Ils déclaraient il y a cinquante ans que les problèmes sociaux « modernes » sont « mal définis », « c'est-à-dire résistant par nature à une définition claire et une solution convenue » (Head et Alford, 2015, notre traduction). Rittel et Webber, suivis par d'autres (Rein, 1976 ; Schön, 1983 ; Schön et Rein, 1994 ; Head et Alford, 2015), mettent ainsi en cause, particulièrement dans le champ de la politique sociale (Rein, 1976), la stabilité de l'approche technique et rationnelle caractérisant traditionnellement la planification et la prise de décision. À l'instar de Schön et Rein (1994), la compréhension et le traitement de tels problèmes, relevant de « conflits paradigmatiques » (Meyer, 1995), ne peuvent s'envisager que par le recours à un processus dialogique faisant se rencontrer ces différentes perspectives de valeur, mettant en scène les registres des pratiques et connaissances professionnelles comme l'expérience citoyenne (Head et Alford, 2015).

2. **Paradoxalement**, les contextes observés ont construit leurs **systèmes d'activités dans la tradition de l'administration publique, sur la base de besoins supposés stables et standardisés, spécialisant les dispositifs, les métiers et les connaissances des publics**. Ce fonctionnement en « silos » (Avenel, 2017) crée des « forteresses culturelles » (Head et Alford, 2015) inscrites dans « *la gestion de la quotidienneté* ». **Ces systèmes sont entretenus par des modes de contrôle focalisés sur la bonne conformité des processus internes** (l'application de la démarche qualité sur *mitropoli*) **et sur la surveillance des moyens** (sur *kentropoli*) (Carassus et Favoreu, 2017), ignorant les défis environnementaux exprimés de manière désorganisée par les responsables métier.
3. Plus complexe encore, ces systèmes imparfaits s'inscrivent dans une **trajectoire organisationnelle particulière, et en rencontrent d'autres, indépendantes mais interdépendantes**, agissant dans un environnement d'action plus large : le parcours de l'utilisateur en situation de vulnérabilité, qui ne bénéficie pas d'une scène d'échanges territoriale en capacité de discuter et éventuellement de construire des réponses conjointes à ses besoins. Les limites internes semblent en effet renforcées par une forme de désinvestissement stratégique et une **faible animation territoriale du chef de file**, exprimés comme tels sur *mitropoli*, observés à l'analyse des mécanismes de communication sur *kentropoli*, principalement assis sur un respect des services du CCAS des injonctions verticales de l'organisme financeur et tarificateur.
4. Ces fragmentations horizontales et verticales induisent une incompréhension généralisée du « *qui fait quoi* », unanimement rapportée par les responsables métier, et entretiennent des **modes de dialogue et de collaboration « informels », « interpersonnels » et inégaux, ponctuels et techniques, entre les nombreux partenaires intervenant sur les parcours des usagers**. Dans cette phase de découverte exploratoire, notre tentative de construction d'une « segmentation stratégique de l'offre territoriale<sup>47</sup> » référençant activités, pilotes, partenaires, cibles, etc. se révélerait à ce titre inutilisable. Volontiers qualifiée « *d'usine à gaz* » par les professionnels, cette approche statique des parties prenantes serait aussi inefficace

---

<sup>47</sup> Cf. annexe 2 pour un aperçu de ces complexités de lecture de l'offre territoriale.

face à la profusion de l'offre en présence et des registres sémantiques dans lesquels elle était inscrite, interdisant toute tentative de catégorisation que les acteurs ne maîtrisaient de toute façon pas, par-delà les frontières organisationnelles. Elle confirmerait simplement l'extrême fragmentation et spécialisation des acteurs du champ de l'action sociale locale et la présence d'une **gouvernance multi-niveaux**.

En synthèse, Head et Alford (2015) soutiennent que les problèmes pernicioeux caractérisant par exemple « les politiques concernant la protection de l'environnement, la pauvreté, la criminalité, les services sociaux, l'immigration et la citoyenneté »

*sont généralement considérés comme associés au **pluralisme social** (intérêts et valeurs multiples des parties prenantes), à la **complexité institutionnelle** (contexte de la coopération inter-organisationnelle et de la gouvernance à plusieurs niveaux) et à l'**incertitude scientifique** (fragmentation et lacunes dans les connaissances fiables). (Head et Alford, 2015, p. 716, notre traduction)*

Dans ce contexte d'autorité et d'intervention fragmenté et de complexité intrinsèque à la gestion des besoins sociaux, ils postulent que si la définition collective du problème peut reposer sur des systèmes d'informations partagées, « la fourniture d'une base de connaissances plus sûre n'est qu'une partie du défi de la gestion de l'ambiguïté, l'incertitude et les désaccords sur les valeurs » (*ibid.*). Tout comme les tentatives de processus de collaboration cherchant à résoudre les conflits de valeur entre parties prenantes peuvent apparaître à elles seules limitées. Head et Alford défendent l'idée d'une problématisation collective comme point de départ.

*Nous plaidons pour une approche plus pragmatique, dans laquelle le type de réponse est adapté aux types de vilenie que le problème semble manifester. De plus, en l'absence de solutions claires et définitives, selon Conklin (2007), « vous ne 'résolvez' pas tant un problème pernicioeux que vous aidez les parties prenantes à négocier une compréhension partagée et une signification partagée sur le problème et ses solutions possibles. L'objectif de la tâche est une action cohérente et non une solution finale » (p. 5). **Le défi initial pour les gestionnaires du secteur public et les analystes des politiques peut être de créer des conditions favorables permettant de discuter et de décider des solutions provisoires.** (Head et Alford, 2015, p. 718, notre traduction)*



Pour conclure, il semble qu'une démarche stratégique et émergente incarnée par des pratiques d'ABS renouvelées, puisse répondre aux inquiétudes et attentes des professionnels, rééquilibrer les termes du débat, engager un autre type de dialogue centré sur les usages, et peut-être médiatiser les décisions politiques avec de nouveaux éléments instrumentaux et discursifs. Une proposition de rénovation du processus de fabrication de l'ABS est abordée en ce sens dans les sections suivantes (II et III). Nous revenons d'abord sur le temps de lancement collectif de la démarche, en présence des responsables administratifs et politiques de chaque territoire.

### ***1.3. Comité de pilotage de lancement : attentes techniques et partage d'une problématique opérationnelle***

En marge des explorations et observations précédentes, s'est tenu le premier comité de pilotage stratégique (COFIL) de la démarche. Partageant la volonté d'une mise en œuvre de l'Analyse des Besoins Sociaux, ce temps de rencontre avait pour desseins de poser collectivement les premiers objectifs et jalons méthodologiques, tout comme d'assurer l'exercice de *leaderships* politique et technique, incontournables pour accompagner l'innovation locale (Carassus *et al.*, 2014b). La composition de ce premier comité de pilotage (et des suivants, réunis annuellement) associait un binôme élu-responsable administratif, chargé de la publicité et du portage du projet vis-à-vis des agents de la collectivité (particulièrement auprès des responsables métier) et des parties prenantes locales, et les chercheurs :

- Pour le CCAS *kentropoli* : le directeur du CCAS et l'élue en charge des solidarités ;
- Pour le CIAS *mitropoli* : le directeur et la directrice adjointe du CIAS accompagnés de l'élue en charge du social sur le territoire, par ailleurs président de l'Union Départementale des CCAS/CIAS (UDCCAS).
- Pour la CdC *pragmapoli* : la directrice de la structure et le président de l'intercommunalité.
- Enfin, la doctorante et son directeur de recherche.

La préoccupation première, principale et unanime des acteurs s'inscrivait dans une double-volonté de répondre aux contraintes législatives imposées depuis 20 ans déjà, dans un contexte où l'avenir de l'action sociale territoriale leur semblait particulièrement inquiétant et incertain.

De manière complémentaire aux observations précédentes (I.2.), s'est exprimée la volonté d'engager une démarche d'observation sociale locale, pour à la fois mieux connaître les besoins du territoire en progression et les partenaires intervenant conjointement aux actions des CCAS/CIAS sur le parcours des usagers en situation de vulnérabilité. Conscients que la connaissance des publics est une compétence que les CCAS/CIAS ne peuvent détenir seuls, il fut question d'une approche multidimensionnelle d'analyse des besoins sociaux faisant intervenir professionnels, parties prenantes et usagers. Souhaitant rester fidèles au faible contenu du décret d'application et aux indications à peine plus détaillées de l'UNCCAS, les acteurs exprimèrent une demande sociale unifiée : dans une phase exploratoire, investiguer collectivement les besoins du territoire et établir une problématisation collective ; dans un second temps, approfondir les questions les plus urgentes au moyen d'ABS thématiques, ciblées et opérationnalisantes. Il fut donc question, dès le départ, d'une institutionnalisation de la démarche permettant de construire et de faire vivre des partenariats à l'épreuve de la diversité des territoires représentés dans la convention, et d'engager un dialogue. Enfin, il apparaissait de manière évidente que dans un contexte de rationalisation des dépenses, un tel outil préfigurant un bon usage des deniers publics n'était pas inutile.

Ainsi, au carrefour de la contrainte réglementaire, de l'instrument de gestion et d'exigences participative et démocratique, se dessinait l'enjeu de (re)construction du processus de conception de l'ABS et d'une rénovation des modes de faire. Il était alors convenu, dans le cadre de la convention d'accompagnement que la doctorante, chercheuse-intervenante, piloterait en collaboration avec un *réfèrent métier* désigné dans chacune des structures, la réflexion méthodologique puis la mise en œuvre et l'évaluation de la

démarche<sup>48</sup>. Acteurs du comité de pilotage stratégique, binômes référent-chercheuse, chercherions donc à répondre à une question ambitieuse et exploratoire : ***comment opérationnaliser l'Analyse des Besoins Sociaux, en faire un outil de stratégie collective de l'action sociale locale et un levier de transformation des organisations de service public territorial ?***

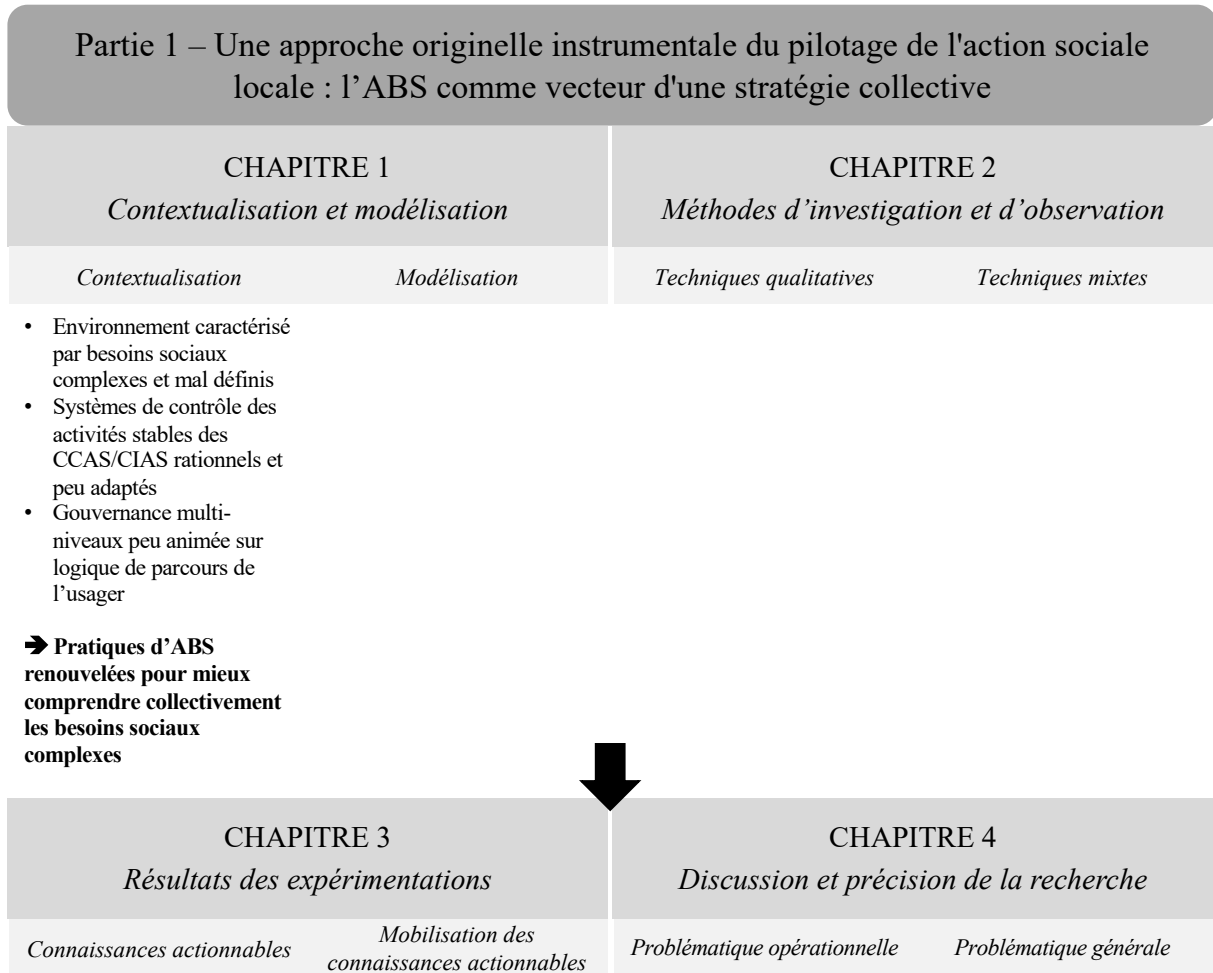
Les résultats combinés de la problématisation collective et de nos observations exploratoires orientaient la suite de la recherche en prenant en compte deux éléments : **la problématisation collective et exploratoire de fins sociales territoriales au prisme des besoins sociaux des publics en situation de vulnérabilité ; l'utilisation du diagnostic sociodémographique partagé comme un des moyens de l'investigation à la construction du projet de connaissances. A l'interface entre les problématiques de terrain et les choix académiques pour les soutenir, il apparaissait que les seconds devaient s'orienter vers la recherche de cadres théoriques utiles au développement de stratégies émergentes, dans un contexte d'incertitudes, tourné vers ce qui est précieux pour les citoyens et portant une attention particulière aux mécanismes de délibération des réseaux de parties prenantes.**

Forte de ces premiers éléments d'analyse contextuelle, nous justifions notre progression conceptuelle dans les sections suivantes, partant de théories générales (II) vers une littérature plus intermédiaire et sectorielle (III) bâtissant nos méthodes d'intervention décrites dans le chapitre 2. D'abord, nous complétons le schéma de structuration de la recherche doctorale.

---

<sup>48</sup> Nous revenons sur l'évolution de notre positionnement de chercheuse-intervenante dans le chapitre 2 (méthodes), en commentant notre rôle effectif dans la démarche à l'occasion de la description des artefacts mobilisés ; puis dans le chapitre 3 (résultats).

**Figure 9** - Schéma n°2 de structuration de la recherche doctorale



## **II. Background théorique : quelle stratégie pour s’attaquer localement aux problèmes sociaux complexes ?**

Faisant suite à une brève inscription de notre recherche dans le champ du contrôle et de la stratégie (II.1.), le paradigme émergent de la *valeur publique* est retenu pour rapprocher la notion de *fins sociales* de celle de « *perspectives de valeur* » encadrant la compréhension et le traitement renouvelés des problèmes sociaux contemporains (Schön et Rein, 1994 ; Head et Alford, 2015), les conditions possibles de leur recherche démocratique et la place du gestionnaire public au cœur du processus (II.2.).

### ***II.1. Du contrôle des moyens au pilotage stratégique de la performance publique : intérêts et limites pour notre démarche***

#### *II.1.1. Du contrôle des moyens au pilotage stratégique de la performance : vers une approche stratégie-contrôle réconciliée et interactionnelle*

Dans son effort de synthèse des modes de contrôle organisationnel, Chiapello (1996) commence par définir la notion de *contrôle* comme « toute influence créatrice d’ordre », ayant pour but de contraindre/motiver les comportements individuels à des desseins organisationnels supérieurs, producteurs d’activités (*outputs*) et de résultats (*outcomes*). D’après l’auteure et à l’instar d’Anthony (1965), la plupart de ses contemporains ont réduit le prisme du contrôle à ses influences intentionnelles, c’est-à-dire à celles maîtrisables par les pratiques managériales, inspirant cette célèbre définition : « Le contrôle de gestion est le processus par lequel les responsables s’assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience dans l’accomplissement des objectifs de l’organisation » (Anthony, *ibid.*). Elle est révélatrice d’une conception statique de la notion, puisque l’influence intentionnelle suppose ici l’existence d’une norme de référence connue (et réputée descendante, des managers vers les praticiens), qu’il convient de suivre en mobilisant des outils de contrôle des écarts par exemple. Cette conception traditionnelle du *contrôle de gestion* à des fins de maîtrise interne participe aussi d’une vision de

l'organisation coupée de son environnement et des influences externes (et donc de la planification stratégique), largement critiquée depuis (DiMaggio et Powell, 1983).

Des travaux plus récents, comme ceux de Simons (1995) reconnaissent la pluralité des sources d'influence comportementales, particulièrement environnementales, et le fait que ces composantes interagissent entre elles. Avec son modèle des leviers de contrôle, il vise à réconcilier *contrôle de gestion* et *processus stratégiques* pour les inscrire dans un système intégrateur, accompagnant les processus d'innovation. Il conçoit ainsi l'organisation comme la conjugaison de processus d'activités stables et routinières, reposant sur des systèmes de *contrôle diagnostic*, et de processus plus exceptionnels, appelant à des systèmes de *contrôle interactif*. Dans cette conception particulière qui intéresse notre thèse, les artefacts de gestion à mobiliser s'inscrivent dans un panel de possibilités extrêmement large. Naro et Travaillé (2010) ont par exemple utilisé le *Balanced Scorecard* (BSC) dans une perspective de levier de contrôle interactif, mobilisant tous les corps de l'organisation, dans le cadre d'un processus de construction collective et progressive d'une stratégie, dans une philosophie empruntée à Hanne Nørreklit :

« la solution recommandée par Simons (1995, p.92) est que le top management, d'un côté, encourage les collaborateurs à entreprendre un processus continu de recherche afin de prendre en compte les menaces et opportunités externes et, d'un autre côté, crée un réseau par lequel l'information est partagée » (Nørreklit, 2000, p. 78). (Naro et Travaillé, 2010, p. 38)

Les auteurs soutiennent une conception processuelle et constructiviste du contrôle, dont les outils, le BSC en l'occurrence, sont des « *objet-frontière* » servant la fabrication et la mise en œuvre de la stratégie. Dans une perspective interactionnelle, le contrôle fait se rencontrer « des acteurs appartenant à des mondes différents (les dirigeants, les cadres fonctionnels, les opérateurs) » d'une part, entretient un dialogue permanent entre *causes* et *effets* d'autre part, sans cesse questionnés par un jeu d'hypothèses expérimentales (Naro et Travaillé, 2010).

### II.1.2. *Les limites des outils traditionnels d'évaluation de la performance dans un contexte public fragmenté marqué par le pluralisme des fins sociales*

La perspective interactive et constructiviste du contrôle de gestion précédemment décrite, orientée vers la recherche de la performance organisationnelle non réductible à la maîtrise des ressources, nous donne l'occasion d'aborder les travaux pionniers de Kaplan et Norton (1992). Ces auteurs ont jeté les bases d'une appréciation multidimensionnelle de la performance. Leurs avancées ont révolutionné l'approche dominante par le « résultat net » dans le secteur privé, et ont particulièrement intéressé le monde non lucratif. Celui-ci, déjà conscient que la valeur créée se joue avant tout dans ses dimensions non financières, trouvait en la démarche du BSC, un cadre théorique autorisant une mesure de la performance plus juste et englobante, dans un contexte où l'injonction à rendre des comptes se faisait de plus en plus pressante (Moore, 2003).

Tout en reconnaissant ces avancées significatives, certains auteurs ont parfois révélé quelques insuffisances du modèle. Lorino (2001) lui reproche son manque de contingence stratégique, avec une structuration prédéterminée impliquant des liens de cause à effets standardisés, peu adaptés à l'imprévisibilité de l'environnement. Selon l'auteur, la construction d'un système de pilotage par la performance passerait plutôt par une réflexion préalable sur des axes stratégiques contextualisés, sur la base d'une analyse des besoins de l'environnement, traduite dans un système d'activités destinées à créer de la *valeur* pour un client ou un usager (Lorino, 1995, 1999). Le système de pilotage serait ainsi le support de la mise en tension entre la valeur évolutive exprimée par une demande sociale instable, et les activités collectives organisationnelles pour y répondre. Dans le même sens et concernant spécifiquement le secteur public, Moore (2003) soutient que la valeur à produire par l'organisation s'exprime d'abord sous la forme de *fins sociales* et non en termes financiers (ce sont des moyens, non des fins). Dans un environnement public marqué la pluralité des parties prenantes et l'interconnectivité de leurs fins sociales, il attire également l'attention sur le caractère réducteur des perspectives du BSC, notamment celle orientée vers la *satisfaction client*. Aussi, dans une optique de coopération et de coordination des organisations publiques que l'on incite à former des réseaux de connaissances pour rendre plus efficace l'action publique, la visée *concurrentielle* du BSC semble enfin peu adaptée.

Il défend l'idée qu'une organisation publique, intéressée par les ambitions sociales des missions qu'elle porte, et par le développement de *capacités distinctives* assurant sa survie, aurait tout intérêt à porter son regard sur une unité d'analyse qui transcende les frontières organisationnelles pour résoudre les problèmes environnementaux qui rarement la concernent seule (Stoker, 2006). Mark H. Moore, dans son approche de la *valeur publique* (1995, 2013) propose ainsi de dépasser les limites du BSC.

Cette dernière approche de la stratégie, reposant sur un paradigme de pensée alternatif et repositionnant l'unité d'analyse de la valeur au prisme inter-organisationnel, nous semble tout à fait cohérente avec les défis posés à la gestion publique des besoins sociaux précédemment exposés (I). Utilisé à des fins de problématisation collective et dans une perspective narrative, nous montrons dans les sections suivantes que ce cadre et ses applications contemporaines peuvent guider l'action collective en matière d'analyse des besoins sociaux locaux.

## ***II.2. Genèse du paradigme émergent de la valeur publique : d'une critique du New Public Management à un traitement collectif des problèmes sociaux complexes***

Suite à la publication de l'ouvrage fondateur « *Creating Public Value: Strategic Management in Government* » de Moore (1995), un nombre croissant de chercheurs, motivés par une quête de sens, se sont intéressés à la *valeur publique* comme paradigme alternatif au *New Public Management* et ses faiblesses (Stoker, 2006 ; O'Flynn, 2007 ; Alford et Hughes, 2008 ; Alford et O'Flynn, 2009 ; Benington, 2011 ; Lévesque, 2012...).

Partant de l'hypothèse que la mission du gestionnaire public est de créer de la *valeur publique*, de manière directe pour les bénéficiaires et plus largement pour les citoyens en réponse aux défaillances du marché, mais que les autorités publiques sont rarement reconnues comme satisfaisant pleinement cette tâche<sup>49</sup>, Moore (1994, 1995) a bâti un cadre

---

<sup>49</sup> Cette déclaration a (volontairement) choqué l'opinion publique à l'époque, notamment aux États-Unis (Alford et O'Flynn, 2009), Moore (1994) souhaitant souligner les difficultés rencontrées par les gestionnaires publics



de gestion stratégique à destination des gestionnaires publics, construit sur la base de leurs propres expériences. Réunis pendant plusieurs mois dans le cadre du « *Kennedy Project* », praticiens et académiques conclurent sur la nécessité d'adapter les instruments utiles à l'action du manager public, ce dernier évoluant sur un « marché » politique et non économique (Moore, 1994) (II.2.1.). Le *triangle stratégique*, symbole emblématique de l'approche de la *valeur publique*, reprend ainsi les principales préoccupations qui devraient s'imposer simultanément aux gestionnaires publics et à leurs parties prenantes, sources d'implications managériales (II.2.2.), dont les praticiens peuvent s'inspirer pour guider l'orientation stratégique et provoquer l'innovation sociale et organisationnelle (III.2.3.), à la condition d'en respecter les principes fondateurs.

### II.2.1. Une théorie pour un renouveau paradigmatique

Dans les années 80, la volonté de dépassement du modèle bureaucratique wébérien a fait face à de nombreuses résistances, tant au cœur des organisations publiques qu'au plan académique. Dans le champ théorique, ces affrontements paradigmatiques prennent essentiellement corps à travers la *théorie des choix publics* (Buchanan et Tullock, 1962), qui contrairement au récit idéologique de la *valeur publique* aujourd'hui, a porté un message redoutablement efficace auprès des gouvernements pour conduire des réformes institutionnelles, organisationnelles et culturelles d'amélioration des services publics (Benington, 2011). La *théorie des choix publics* emprunte aux théories microéconomiques pour expliquer les défaillances de l'État dans la résolution des problèmes et besoins de la société. Traduite dans le corpus doctrinal du NPM, politiques et administratifs considérés comme des individus rationnels, chercheraient à maximiser leur propre intérêt au détriment de l'intérêt général. Déterminés par une logique de réélection pour les uns, de capitalisation de pouvoir et de revenus pour les autres, la théorie économique expliquerait l'inefficacité de l'action publique et la présence d'une offre excédentaire (O'Flynn, 2007). Les tenants de la nouvelle gestion publique proposent ainsi, pour limiter le pouvoir discrétionnaire de l'administration publique et de ses représentants, d'appliquer des logiques de marché aux

---

évoluant dans le cadre du NPM, pour traduire les aspirations collectives des citoyens et des élus en actions publiques faisant *sens* pour la population.

processus de décision publique, dans une perspective de relation d'agence (*ibid.*), afin d'assurer une allocation des ressources la plus efficace possible (Kelly, 1998).

Concernant le champ qui nous intéresse, nous avons en introduction, modéré le risque de marchandisation de tels services mais souligné le développement des logiques de contractualisation sur critères de performance et de rentabilité, principalement entre financeurs (le Conseil Départemental) et opérateurs de mise en œuvre (les CCAS/CIAS). Nous avons également illustré la montée en puissance des impératifs gestionnaires et les effets de la départementalisation (Naro, 2010) dans le secteur de l'action sociale et médico-sociale, mécanismes dominants de régulation et de structuration de l'offre. Cette approche critique, confirmée lors de notre phase de découverte des contextes institutionnels (I), est légitimée par la prévalence des besoins sociaux dans un secteur frappé de complexité et d'incertitudes. Elle venait heurter les grands principes d'efficacité du NPM, conceptualisé autour de la gestion économique des rationalités individuelles.

Par ailleurs, considérant le secteur public dans son ensemble, Alford et O'Flynn (2005) ont souligné les effets négatifs « inattendus » sur sa gouvernance, entraînés par l'adoption du paradigme plus de 20 ans après son introduction : augmentation des coûts de transaction, baisse de motivation des effectifs, fragmentation accrue des valeurs du service public et des responsabilités. Une des faiblesses de ce modèle de pensée réside ainsi dans son incapacité à apprécier l'efficacité de la gestion publique autrement que par des règles et des incitations, reléguant les systèmes de dialogue, d'échanges, de préférences collectives et d'apprentissages partagés au rang des pratiques anecdotiques (Stoker, 2006) : « peut-être plus fondamentalement, le modèle du gouvernement concurrentiel n'a pas réussi à 'comprendre que les dispositifs de gestion publique non seulement fournissent des services publics, mais aussi **consacrent des valeurs de gouvernance plus profondes**' (OCDE, 2003) » (O'Flynn, 2007, notre traduction, souligné par nous).

C'est dans ce contexte, à la recherche d'une voie alternative à la nouvelle gestion publique comme au modèle traditionnel de l'administration publique, que certains académiques et praticiens ont souhaité investir davantage les fondements idéologiques de la *théorie de la valeur publique* (Moore, 1995) dont l'ancrage paradigmatique s'écrit encore

au conditionnel<sup>50</sup> (Alford et al., 2017). S’il existe de nombreuses définitions du concept de *valeur publique*, Stoker (2006) s’émancipe d’une acception strictement orientée vers l’évaluation d’impact de l’action publique, soulignant la dimension processuelle, narrative, constructiviste et participative de la notion :

*La valeur publique est plus qu'une somme des préférences individuelles des utilisateurs ou des producteurs de services publics. Le jugement de ce qui est valeur publique est collectivement construit par le biais de délibérations impliquant des représentants du gouvernement élus et nommés et des parties prenantes clés. (Stoker, 2006, p. 42, notre traduction)*

Ainsi, dans cette perspective, nous retenons la définition proposée par O’Flynn (2005) qui traduit selon nous le mieux le diptyque « réalisations/impacts au sens large » d’une part, « processus social participatif et démocratique à visée stratégique » d’autre part, consubstantiels à la création de *valeur publique*. Il s’agit donc d’« **une construction multidimensionnelle – reflet des préférences exprimées collectivement et médiatisées politiquement, en vue d’être consommées par les citoyens – créée non seulement par des ‘résultats’ mais aussi par des processus qui peuvent générer la confiance ou l’équité** » (*ibid.*, notre traduction, souligné par nous).

Malgré un message novateur (Alford et al., 2017), et faute de fournir une définition et une stratégie suffisamment claires pour orienter les réformes institutionnelles (Benington, 2011), le paradigme de la *valeur publique* peine aujourd’hui à s’imposer en tant que tel (Alford et al., 2017) mais continue de susciter enthousiasme, intrigues et critiques auprès d’académiques divisés (Alford et O’Flynn, 2009 ; Alford et al., 2017). Moore (2000), lui-même mesuré quant à la portée générale de son approche, la circonscrit à un « paradigme de la valeur publique pour le développement de la stratégie » (notre traduction, souligné par nous). Cette préoccupation centrale de l’auteur est symbolisée par le *triangle stratégique*

---

<sup>50</sup> Dans le champ pratique et de façon très limitée, les idées des travaux originaux du *Kennedy Project* ont pénétré certains groupes de réflexion, majoritairement anglo-saxons, comme la *Work Foundation*, contextes d’apparition et d’application du NPM. Le rapport « Reviving the Public: A New Governance and Management Model for Public Services » a particulièrement été pris en considération par les autorités gouvernementales néo-zélandaises. Aux plans académique et de la formation, l’approche stratégique de la *valeur publique* progresse et est mondialement enseignée (Alford et al., 2017). Elle est devenue incontournable « dans les instituts d’enseignement et de formation de la fonction publique tels que la Harvard Kennedy School (HKS), la Warwick University et la Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG) » (*ibid.*).

(Moore, 1995, 2013) dont les termes plus pratiques sont approfondis dans la section suivante.

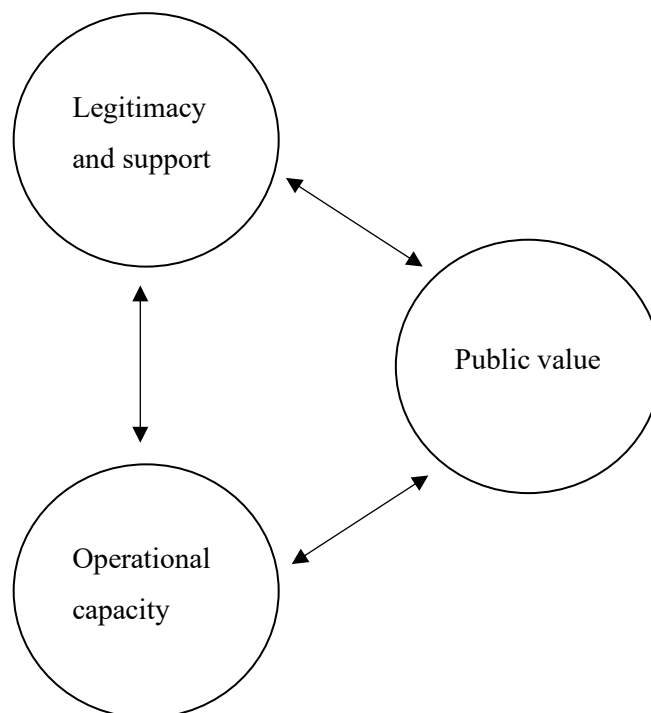
### II.2.2. Généralités et implications managériales pour une orientation stratégique émergente et renouvelée

#### Le triangle stratégique de la valeur publique : les fondements du *Public Value Management* (PVM)

Au-delà du renouveau paradigmatique proposé par la théorie de la valeur publique, l'approche fournit également, dans sa forme originale, un *guide d'action stratégique* à destination des gestionnaires publics (Moore, 1995, 2013 ; O'Flynn, 2007) dans une visée principalement heuristique (Alford et *al.*, 2017 ; de Jong et *al.*, 2017). Selon Moore (1995, 2013), pour impulser et implémenter une stratégie adaptée à l'organisation publique, il incombe au gestionnaire public de maximiser le degré d'alignement des éléments suivants :

**Figure 10** - Le triangle stratégique de la valeur publique

Moore (1995, 2013)



Les éléments du triptyque sont discutés succinctement avant une analyse plus détaillée des critiques et défis contemporains qui lui sont opposés.

- L'élément « *public value* » fait référence en premier lieu aux *propositions de valeur substantielles* formulées par les organisations publiques pour répondre aux aspirations et préoccupations collectives des citoyens (Alford et O'Flynn, 2009 ; Alford et al., 2017) : en somme, les fins sociales et existentielles de toute organisation en réponse aux besoins de l'environnement. Orientées vers ce qui fait sens<sup>51</sup> pour eux, elles couvrent tout à la fois les actions publiques produites (les « *outputs* ») et les impacts (les « *outcomes* »), générés directement sur les bénéficiaires et indirectement sur la société. Comme nous l'avons relevé plus haut, la valeur publique créée ne vise pas seulement l'assurance de meilleurs services menant à la diminution des besoins sociaux. Elle s'apprécie également dans une perspective processuelle, dans sa capacité à construire, entre les parties prenantes par exemple, de la confiance ou de l'équité sur le long terme (O'Flynn, 2005). Ainsi, le seul fait pour un individu ou un groupe social de participer à son processus d'élaboration, peut créer de la *valeur publique* en tant que telle (Horner et Hazel, 2005). On peut alors rapprocher la vocation substantielle et relationnelle de la *valeur publique* (de Jong et al., 2017) de la notion de *cohésion sociale*, au sens durkheimien, caractérisant le fonctionnement d'une société où se manifeste la solidarité entre individus et émerge la conscience collective, dans un cercle vertueux.
- L'élément « *legitimacy and support* » a trait au soutien de l'*environnement autorisant* dans lequel évolue l'organisation publique, délibérant sur les *propositions de valeur* et légitimant leurs traductions opérationnelles en compétences, missions, réalisations et impacts. A l'ère de la gouvernance en réseau, Moore (1995) postule que cet environnement autorisant n'est plus circonscrit au seul arbitrage des représentants politiques, dont il soulève avec Donahue (2012) les fréquentes défaillances dans la gestion unilatérale des processus décisionnels. Dans l'approche

---

<sup>51</sup> Alford et O'Flynn (2009) utilisent l'adjectif « *valuable* » pour définir ce qui est à la fois précieux, utile et important aux yeux du public.

de la *valeur publique*, il incomberait ainsi aux gestionnaires publics, responsables d'organisations ouvertes sur leur environnement et soucieux d'articuler les intérêts hétérogènes mais conjoints des parties prenantes, de s'impliquer de manière *active* dans la construction de ces unités délibérantes et légitimantes (Alford *et al.*, 2017) et d'assurer leur fonctionnement. Loin de représenter une constante dans l'équation ou un donné *a priori*, l'existence d'un tel groupe social, impliquant parties prenantes et citoyens dans une perspective participative et démocratique, est d'une importance capitale dans l'approche de la *valeur publique*. L'implication *active* et *légitimée* des parties prenantes, des « intérêts affectés » (Geuijen *et al.*, 2017) induit des réflexions sur la manière d'intéresser dans le temps, dans des configurations territoriales fragmentées et sans structure de gouvernance formelle, les nombreux acteurs de la politique sociale locale « soit parce qu'ils sont victimes, soit parce qu'ils sont des agents d'amélioration des situations problématiques identifiées » (Carassus *et al.*, 2014a). Elle questionne aussi avec force l'éminente complexité de la participation collective des publics en difficulté (Janvier et Matho, 2011 ; Savignat, 2012), marquée par la diversité des situations de rupture et inégalement traitée dans une littérature sectorielle balbutiante.

- L'élément « *operational capacity* » assure enfin l'existence de moyens opérationnels et administratifs nécessaires à la réalisation des *propositions de valeur*, bordant de fait les mécanismes de délibérations d'un principe de réalité dans la mise en œuvre pratique de la stratégie publique. Il est important de noter, au regard de la description proposée de l'*environnement autorisant*, que les *capacités opérationnelles* ne doivent pas être confondues avec les *capacités organisationnelles* (Moore, 2003). En effet, nous rappelons que les organisations publiques agissent quotidiennement dans un contexte d'autorité fragmentée, mettant à l'épreuve de la collaboration l'atteinte d'objectifs sociaux et la mobilisation de ressources parfois conjoints pour y contribuer efficacement.

### Une perspective narrative pour des stratégies émergentes

Si le deuxième ouvrage de référence de Moore « *Recognizing Public Value* » (2013) fait progresser le mouvement vers un cadre d'appréciation de la performance publique (le *tableau de bord de la valeur publique* (Moore, 2003, 2013)), de Jong *et al.* (2017) rappellent que les outils de la *valeur publique*, qu'elles que soient leurs fins, ont avant tout été conçus pour aider les gestionnaires publics « à comprendre les défis stratégiques en matière de politique et de gestion publiques » (*ibid.*) dans leur phase émergente. L'approche suggère ainsi la mobilisation de qualités et compétences comportementales les invitant à un état d'écoute et d'alerte permanents vis-à-vis des demandes citoyennes, en partie médiatisées par les pratiques professionnelles quotidiennes, pour porter des éléments nouveaux à la réflexion des décideurs politiques et éventuellement faire pression sur eux (Alford et Hughes, 2008).

Aussi, particulièrement dans la première phase de l'ABS, aux prémices d'une démarche stratégique, l'objectif est moins de bâtir des plans d'action proposant une allocation précise des ressources, que d'insister sur le processus créatif de problématisation collégiale des besoins sociaux à l'échelle du territoire, tant d'un point de vue *substantiel* que *relationnel* puisque nous avons vu que les problèmes sociaux modernes résistent autant à une définition claire qu'une solution convenue. Dans ce contexte de stratégies émergentes, l'assurance d'un *environnement autorisant* suffisamment large et pluraliste nous permettra de considérer les *contraintes opérationnelles* comme des éléments intégrés dans les discours des parties prenantes débattant de la valeur publique actuelle et de celle à créer demain. En effet, le concept de *valeur nette* (*ibid.*) n'est pas nécessairement l'apanage de mesures quantitatives résultant d'une approche comptable. Elle peut également s'envisager dans une perspective *narrative*<sup>52</sup> (Stoker, 2006 ; Alford et Hughes, 2008 ; Alford et O'Flynn, 2009), imaginant des solutions en réponse aux problèmes de l'environnement (les propositions de

---

<sup>52</sup> Weick et Browning (1986) parlent de la « capacité narrative » des individus comme d'une aptitude humaine à produire des récits jugés socialement plausibles et intelligibles : « [...] parce que je suis fondamentalement un conteur, comme tout le monde, et parce que j'utilise des histoires pour déterminer, justifier et guider le scénario que j'appelle ma vie, chaque fois que je juge les faits d'une communication, je vais me demander : premièrement, est-ce cohérent, et deuxièmement, est-ce que ça sonne vrai ? » (*ibid.*, cités par Dumay, 2014, notre traduction). Ils soulignent ainsi l'importance de cette forme de communication dans la structuration des processus organisants (« *organizing* » (Weick, 1979)), qui nous semble particulièrement importante lorsque des acteurs cherchent à faire collectivement *sens* d'une situation problématique ou ambiguë (« *sensemaking* », (Weick, 1995)).

valeur collectives et substantielles) « politiquement acceptables et administrativement réalisables » (Alford et Hughes, 2008, notre traduction) dès la phase de formulation stratégique.

Débats, controverses et perspectives de recherche contemporaines : la *valeur publique*, des propositions de valeur collectives plutôt que des choix technocratiques

Au plan académique, le cadre du PVM a souffert de raccourcis et de détournements récurrents, basés sur une mauvaise interprétation de la philosophie des travaux d'origine (Alford et O'Flynn, 2009), expliquant un développement expérimental limité malgré l'attention mondiale qui lui est portée (Alford et *al.*, 2017). La critique de la valeur publique la plus signalée provient, non pas des partisans du *mainstream* de la nouvelle gestion publique, mais des avocats de la bureaucratie traditionnelle, considérant l'approche comme un « anathème au principe de la primauté politique » (*ibid.*, notre traduction). La mise en œuvre du PVM serait antidémocratique car elle élèverait le gestionnaire public au rang de « gardien platonicien » (Rhodes et Wanna, 2007, notre traduction) de l'organisation publique. Cette critique soutient la thèse de l'existence de deux sphères, l'une politique, l'autre administrative et managériale, entièrement étanches l'une à l'autre. Questionnant utilement l'équilibre complexe du binôme élu/responsable administratif, particulièrement à l'épreuve dans le champ du management stratégique, elle reste peu nuancée et parfois caricaturale. Pour les spécialistes de la *valeur publique*, il est admis que le manager public n'est pas un individu « aux compétences politiquement neutres » (*ibid.*) pas plus que les élus seraient systématiquement dotés d'aptitudes réflexives omniscientes, surclassant leur jugement par nature<sup>53</sup>. Opposant mais plus mesuré, Roberts (1995) voit dans l'approche attribuant un rôle stratégique actif au gestionnaire public, la tentative d'exercer une forme d'opportunisme bureaucratique sapant le pouvoir représentationnel du mandataire politique élu démocratiquement, influençant *via* un pouvoir rhétorique les mécanismes de délibération (Alford et O'Flynn, 2009). Elstein (2004) va plus loin en réduisant le courant de pensée de la *valeur publique* à un cadre de mesure de la performance qui, par sa nature multidimensionnelle et en partie intangible, échappant aux mécanismes de coûts et de prix

---

<sup>53</sup> Dans ses écrits de 1995, Moore souligne la vulnérabilité de la prise de décision politique à tout type d'influence et de corruption.



(et donc *partialement* évaluable), représenterait une stratégie de manipulation managériale visant à garantir un haut niveau de subvention publique.

En premier lieu, force est de constater aujourd'hui, que les injonctions à la responsabilisation des gestionnaires publics sous l'impulsion du courant dominant ont produit des effets, bouleversant durablement et inégalement l'équilibre politico-administratif selon les pays et les niveaux de l'administration publique considérés (de Vissher, 2004). Fort d'une analyse comparée entre plusieurs pays européens, l'auteur soulève, quelle que soit l'administration mais avec une intensité variable, l'intérêt réciproque des élus pour les questions administratives d'une part, des fonctionnaires pour endosser le « rôle de *policy-maker* dès lors qu'on leur attribue un mandat de gestion » (*ibid.*) d'autre part.

Aussi, cette critique majeure est, au sens d'Alford et O'Flynn (2009), formulée sur la base d'une incompréhension des idées de Moore, voire d'une lecture incomplète de ses travaux. En effet, si l'on reprend la caractérisation des éléments du triptyque de la *valeur publique* évoquée plus tôt, celle-ci ne propose pas, dans la description originale de l'*environnement autorisant*, le sacrifice de la dimension politique sur l'autel de la dimension managériale. Moore (1995) définit en fait cet environnement comme « l'arène au sein de laquelle les propositions des gestionnaires publics (et en fait de toute autre personne) sont testées et modifiées par rapport aux positions des élus et de ceux qui les influencent » (notre traduction, souligné par nous). Dans un contexte d'action complexifié par la présence de réseaux d'organisations (Stoker, 2006), cette description souligne plutôt la nécessité éthique de diversifier les groupes sociaux participant aux processus de délibération des *propositions de valeur* en insistant sur la fonction d'« assemblier » et d'animateur du gestionnaire public. Elle l'inscrit dans un rôle de *praticien réflexif* (Shön, 1983 ; Herreros, 2012) que Moore juge à l'interface de l'action de l'organisation, des praticiens qui la mettent en œuvre, des parties prenantes pouvant inclure les communautés bénéficiaires, l'auteur arguant que « [l]a politique reste le dernier arbitre de la valeur publique [...] » (Moore, 1995, notre traduction).

Notons que Moore (1995) et son approche font peser sur les épaules des gestionnaires publics de lourdes responsabilités : « ils [les gestionnaires publics] doivent être préparés à adapter et à repositionner leurs organisations dans leur environnement politique et de travail en plus de garantir simplement leur continuité [...] Ils ne sont ni commis ni martyrs. Ce sont plutôt des explorateurs mandatés par la société pour rechercher la valeur publique » (*ibid.*, notre traduction). Donner du *sens* à leur activité en orientant non seulement leur regard vers ce qui est *précieux* pour la société (Alford et O’Flynn, 2009), mais aussi leur pilotage vers la gestion de réseaux de parties prenantes au sein et au-delà des frontières institutionnelles dans un contexte d’autorité fragmentée (Stoker, 2006) aux interprétations du monde sensiblement différentes (Hartley et *al.*, 2017) mais dont le dialogue enrichit considérablement la *valeur publique* (Stoker, 2006), relève d’un défi éthique et méthodologique dans un système qui les y encourage peu.

Malgré quelques tentatives récentes (Geuijen *et al.*, 2017 ; Crosby *et al.*, 2017), l’absence de recherches empiriques ne promet pas la production des connaissances actionnables attendues, alors même que ces partisans la décrivent comme un cadre pragmatique d’action (Alford et O’Flynn, 2009 ; Alford *et al.*, 2017 ; Hartley *et al.*, 2017) tout en lui reconnaissant une approche profondément philosophique (Hartley *et al.*, 2017). Dans un numéro spécial de la « *Public Management Review* », les spécialistes du courant, conscients de ces limites, proposent à la discussion des pistes de travail invitant les chercheurs en gestion et les praticiens à l’investigation de ce cadre alternatif. Nous en explorons certaines dans la section suivante. Les prescriptions contemporaines autour de la *valeur publique* inspireront, préciseront et structureront progressivement les principes de notre intervention sur le terrain dans le cadre de la construction de l’ABS (III) et de la problématisation formalisée précédemment (I).

### II.2.3. *Un guide à construire plutôt qu’un cadre à tester, des outils supports au débat démocratique plutôt que porteurs de vérités*

Dans la perspective de la mobilisation de théories intermédiaires nous permettant de construire un guide actionnel et collectif analysant et problématisant les besoins sociaux

territoriaux (III), nous spécifions dans ce point en quoi la théorie de la *valeur publique* est un cadre alternatif particulièrement adapté à nos objectifs de recherche. La première partie se focalise sur la philosophie instrumentale de l'approche retenue, incontournable pour qui souhaite s'inscrire dans une recherche-intervention. La deuxième partie présente une application sectorielle récente au traitement de problèmes sociaux complexes caractérisés par la présence de conflits politiques et institutionnels, dès la phase de compréhension des besoins.

Les outils de la PVT : une perspective heuristique pour naviguer dans la complexité d'un espace stratégique à construire

A l'instar de Rhodes et Wanna (2007), l'on peut se questionner sur la vocation d'un tel courant de pensée pour la recherche et la pratique en sciences de gestion. Interrogé sur son positionnement pour inscrire la théorie de la *valeur publique* comme *théorie empirique* (« ce que les gestionnaires publics font ») ou comme *prescription normative* (« ce que les gestionnaires publics devraient faire ») (Alford et O'Flynn, 2009), Moore se refuse à trancher pour l'une ou l'autre des catégories. Faisant une nouvelle fois référence aux travaux originels du « *Kennedy Project* », il rappelle que l'objectif central du programme « était de donner un sens à ce que les gestionnaires faisaient quotidiennement ; pas à ce que les universitaires pensaient qu'ils faisaient » (*ibid.*, notre traduction). Il (dé)classe ainsi son approche comme un guide de réflexion et d'action stratégique collaboratif, à la fois comportemental et cognitif, orienté vers la recherche de ce qui est *précieux* pour la société afin de donner du *sens* à l'action des organisations publiques, dont le contenu substantiel serait contingent à l'environnement dans lequel s'inscrit l'organisation publique :

*Une politique ou un objectif est précieux dans le contexte des problèmes matériels et sociaux qui surviennent dans cet environnement. Les gestionnaires publics peuvent ne pas être en mesure de définir ce qui est précieux en termes absolus, mais ils peuvent chercher à décider (ou permettre de déterminer) si un objectif donné est plus précieux qu'un autre dans une circonstance particulière. Dans le processus, ils peuvent s'appuyer sur des outils d'analyse des politiques comme l'évaluation des programmes ou l'analyse avantages-coûts, mais ce sont des aides à la compréhension et non des arbitres politiques. (Alford et O'Flynn, 2009, notre traduction)*

Comme la dernière affirmation de la citation l'explique clairement, cette contextualisation dans la définition de la *valeur*, implique des conséquences tout aussi fondamentales dans la manière d'appréhender les outils d'analyse utiles à sa construction permanente. Dans l'approche de la *valeur publique*, les instruments de gestion et d'analyse ont un rôle de *support* et d'*aide* à l'action des décideurs, ils ne s'y substituent pas. Les arbitrages stratégiques restent en effet l'apanage de l'*environnement autorisant*, parmi lequel le gestionnaire public et le représentant politique de l'organisation publique. Les outils mobilisés pour analyser et construire la *valeur publique* doivent aussi encourager son processus de production de manière permanente, soutenant une philosophie d'usage non représentationnaliste, l'objectif n'étant pas d'éliminer l'incertitude de l'environnement comme peuvent le promettre certaines théories purement instrumentales, mais de cheminer progressivement et en continu avec elle, ce que de Jong *et al.* (2017) nomment « *value-seeking* » :

*Cependant, en tant qu'outils, ils ne sont ni purement instrumentaux ni entièrement normatifs : ils visent à permettre aux chercheurs et aux praticiens de décrire et de diagnostiquer des situations empiriques de telle sorte qu'une délibération réfléchie entre des personnes raisonnables qui ont des croyances différentes devienne possible. Les outils ne visent pas à apporter des réponses, mais soulèvent des questions et aident ceux qui sont prêts à s'engager sur des questions fondamentales de gestion publique à identifier des alternatives d'action. Alors que certains outils analytiques, par exemple les outils quantitatifs avec des algorithmes embarqués ou des outils de prise de décision avec des critères pondérés fixes peuvent produire des réponses spécifiques ou des alternatives d'action claires, le triangle stratégique, la chaîne de valeur publique, le compte de valeur publique et la carte de pointage de la valeur publique devraient être considérés comme des dispositifs heuristiques, qui aident à identifier les défis et à structurer la discussion à leur sujet. (de Jong et al. 2017, notre traduction)*

Ces mêmes auteurs soulignent la dimension collaborative, démocratique, progressive et narrative de ce processus d'exploration des défis stratégiques, dans une visée qui se veut à la fois réflexive (« *to describe and diagnose* ») et actionnelle (« *to identify action alternatives* »). La vocation analytique des outils de la *valeur publique* semble ainsi adaptée à la problématisation posée en début de chapitre en ce qu'elle propose de sillonner la complexité des parcours des usagers de l'action sociale locale dans un contexte inter-

organisationnel, à la recherche de consensus, bien que provisoires et incertains. En effet, elle n'élude pas la complexité de la construction de l'espace stratégique dans de telles conditions et accepte son caractère profondément exploratoire. L'engagement progressif de l'espace stratégique bien qu'encouragé par les outils dans une démarche de création de valeur ne peut s'envisager sans un processus de *facilitation* et d'*animation* permettant la construction d'un discours collectif de qualité, encadrant la production des *propositions de valeur* et organisant les débats dans une visée démocratique (*ibid.*).

Reste à savoir comment médiatiser efficacement le débat collectif et la fabrication démocratique des propositions de valeur.

Application du « compte de la valeur publique » à l'analyse de problèmes sociaux complexes : esquisse d'un protocole de recherche

Parmi les rares applications existantes, celle récente de Geuijen *et al.* (2017)<sup>54</sup> propose, dans les conditions méthodologiques décrites précédemment, d'utiliser le cadre de la *valeur publique* comme guide d'analyse et d'action en réponse à de graves problèmes sociaux à l'échelle mondiale. Les auteurs présentent ainsi une application heuristique de la PVT à la compréhension de la crise migratoire mettant particulièrement à l'épreuve les gouvernements européens. Dans un environnement caractérisé par la complexité de traitement des enjeux sociétaux autant que par la présence d'arènes délibérantes autonomes et politiquement très conflictuelles limitant les leaderships individuels, l'essai :

- Spécifie les critères possibles d'appréhension des *valeurs publiques substantielles* guidant l'analyse puis l'action en réponse à des problèmes sociaux complexes ;
- Propose d'expérimenter des techniques d'*innovation collaborative* pour construire une pensée conjointe et déterminer les pistes d'innovation sociale les plus prometteuses et sur lesquelles les efforts de mise à disposition des *capacités opérationnelles* doivent être concentrés ;

---

<sup>54</sup> Mark H. Moore, fondateur du courant, est l'un des contributeurs à l'essai publié dans la *Public Management Review*.

- Fait l'hypothèse qu'une telle exploration permet d'investiguer les types d'innovation organisationnelle les plus adéquats pour combler le « vide institutionnel » dans un espace inter-sectoriel non hiérarchisé et structurer progressivement un *environnement autorisant* approprié.

Postulant d'une difficulté supplémentaire à aligner concomitamment les trois éléments du triangle stratégique dans ce contexte, cette application sectorielle orientée vers la compréhension des besoins sociaux complexes suggère que la recherche exploratoire et préalable des *propositions de valeur substantielles*, grâce à des mécanismes locaux d'*innovation collaborative*, implique la découverte progressive d'espaces d'action institutionnels. La complexité de la tâche à accomplir (se mettre d'accord sur la compréhension collective d'un phénomène social et disposer des ressources nécessaires pour le gérer en l'absence d'un « souverain » (*ibid.*)) impose nécessairement une hiérarchie dans la gestion des trois niveaux d'analyse.

Premièrement, dans la lignée de nombreux auteurs (Rittel et Webber, 1973 ; Rein, 1976 ; Schön, 1983 ; Schön et Rein, 1994 ; Head et Alford, 2015), Geuijen, Moore, Cederquist, Ronning et van Twist (2017) soulignent que les difficultés des problèmes sociaux contemporains résident moins dans l'absence de connaissances techniques pour les résoudre que dans leur inscription dans un environnement organisationnel, culturel, sociétal complexifiant leur compréhension profonde et donc, la détermination d'actions « capables d'améliorer les conditions sociales ciblées » (*ibid.*, notre traduction). Les auteurs rappellent deux éléments à la caractérisation des problèmes sociaux complexes : l'existence de conflits politiques sur les valeurs en jeu dans la compréhension et le traitement des besoins sociaux ; l'absence d'espace social ou politique naturel « dans lequel le problème peut être soumis à l'attention, évalué dans un processus de délibération et de conception, et utilisé comme plate-forme pour diriger une action coordonnée avec de nombreuses organisations indépendantes différentes » (*ibid.*, notre traduction).

Deuxièmement, afin d'investiguer la problématique de la crise migratoire mondiale et les valeurs qu'elle met en jeu pour les personnes réfugiées sur la scène publique, les auteurs

reprennent et adaptent le *compte de valeur publique*<sup>55</sup> proposé dans le second ouvrage de référence de Moore (2013), opérationnalisant les concepts clés théorisés dans *Creating Public Value* (Moore, 1995). Pour guider la compréhension collective de problèmes à l'échelle publique, permettant une gestion efficace orientée vers ce qui fait *sens* pour les individus affectés, Moore (2013) propose de mettre en tension plusieurs traditions philosophiques de l'évaluation d'une part, de distinguer les différents niveaux des jugements de valeur en présence d'autre part :

- Fidèles au cadre original, les conceptions de l'évaluation doivent nécessairement s'assurer que les solutions proposées améliorent le *bien-être* des individus et groupes sociaux directement ou indirectement affectés par les situations problématiques. Moore (*ibid.*) conseille de conduire l'investigation en évaluant leurs expériences dans une logique *utilitariste* d'une part (les *outputs* existants ou ceux à imaginer améliorent-ils le bien-être des gens, ou ont-ils vocation à le faire ?) ; dans une logique *déontologique* d'autre part (les *outputs* existants ou ceux à imaginer sont-ils compatibles avec les idées de justice, d'équité et de cohésion sociale communément admises dans la société ?).
- Ces évaluations convoquent et mettent en scène des jugements de valeur à différents niveaux d'expérience : individuels et collectifs, les seconds, dans une perspective démocratique, ne représentant pas une simple agrégation des premiers, et appelant à des mécanismes de délibération soutenus par des techniques d'*innovation collaborative* (Geuijen *et al.*, 2017).

Le croisement de ces deux entrées produit les quatre critères d'évaluation de la création de valeur publique, synthétisés dans la figure suivante.

---

<sup>55</sup> Le *compte de la valeur publique* (« *public value account* ») précède dans la logique de Moore (2013), l'usage du *tableau de bord de la valeur publique* (« *public value scorecard* »), le premier constituant une première étape médiatisant les éléments de la « valeur publique » du triangle stratégique, le second relevant davantage d'un cadre de mesure de la performance.

**Tableau 1** - Dimensions pouvant médiatiser la création de valeur publique dans le cas de problèmes sociaux complexes(Geuijen *et al.*, 2017, p. 624, adapté de Moore, 2013)

Philosophical tradition of evaluation	The good (Utilitarian)	The fair and just (Deontological)
Level of evaluation		
Evaluated at individual level of experience	Beneficiary satisfaction	Fair treatment Individual rights vindicated
Evaluated at collective level of experience	Achievement of desired social outcomes	Towards more just social relationships

Pour enquêter à un *niveau individuel* d'expérience, les auteurs proposent de s'intéresser aux *perceptions* des personnes réfugiées dans une perspective *utilitariste* d'amélioration de leur bien-être (les réfugiés se sentent-ils en sécurité ? Sont-ils satisfaits de leurs conditions d'accueil et de traitement ?) et dans une perspective *déontologique* (les personnes accueillies estiment-elles que leurs droits fondamentaux sont respectés ?). L'évaluation de l'expérience au *niveau collectif* explore l'atteinte des résultats sociaux dans une visée *utilitariste* (l'intégration des réfugiés est-elle réussie sous contrainte de maîtrise des coûts et de sécurité intérieure dans les pays d'accueil ?) et l'édification de relations sociales plus justes dans une visée *déontologique* (le statut social des réfugiés est-il conforme aux idées de justice et aux bonnes relations entre les différents individus de la société ?).

Le challenge de la PVT appliqué à l'exploration de problèmes sociaux complexes consisterait ainsi à construire un récit guidé par l'ensemble de ces dimensions, s'émancipant le plus possible des *coalitions de discours* (Hajer, 1995) portant sur des sous-ensembles



parcellaires<sup>56</sup> de la valeur créée pour le citoyen, traduisant des intérêts organisationnels particuliers et concurrents (Geuijen *et al.*, 2017). L'originalité de l'approche est plutôt à rechercher du côté de l'examen simultané de *valeurs publiques* qui se bâtissent, particulièrement dans le champ de l'action sociale, à l'échelle d'un territoire (Godereau, 2016). Au risque de paraître optimiste voire simpliste aux yeux des théories économiques gouvernant les mécanismes de gestion publique (O'Flynn, 2007), Geuijen *et al.* (2017) font l'hypothèse qu'une approche collégiale de toutes les dimensions de la valeur, dans des environnements politiques aussi complexes et instables que la crise migratoire mondiale, est la seule à même de proposer des solutions créatives en réponse aux besoins sociaux. Leur article est un *plaidoyer* à l'attention des autorités gouvernementales (notamment européennes) confrontées à ce problème pernicieux dont l'inaction concertée conduit quasi quotidiennement à des drames médiatisés menaçant à chaque fois un peu plus leurs fondements démocratiques (Tiberghien, 2016).

Dans la veine des travaux de Schön et Rein (1994), proposant de mettre en débat les perspectives de valeur des parties prenantes pour traiter, comprendre et agir sur les problèmes sociaux, nous pensons que l'application sectorielle du *compte de la valeur publique* proposée par Geuijen *et al.* (2017) représente un bon moyen de guider les constructions narratives sur les besoins sociaux et les potentiels d'action à l'échelle territoriale (III). Nous pensons également à ce stade, que le déploiement de mesures calculatoires sophistiquées de la performance (de type *tableau de bord de la valeur publique* ou autres approches de type *Balance Scorecard*), même dans une optique de soutien des activités narratives, semble peu adapté à notre contexte, tant que les « questions politiques et philosophiques » (Moore, 2012) restent à ce point non investiguées sur une unité d'analyse inédite (l'usager d'une politique sociale locale sur un territoire). Aussi, nous pensons que ce niveau de regard porté sur un tel processus, médiatisé par des artefacts évaluatifs et prospectifs, permet de mieux explorer les effets de l'instrument sur l'action collective que ne l'autoriserait une approche par des objectifs supposés stables et des

---

<sup>56</sup> Sur le sujet de l'immigration, Geuijen (2004) montrait déjà une focalisation des débats sur les questions sécuritaires et financières (soutenues et médiatisées par certains courants politiques populistes en Europe par exemple (Tiberghien, 2016)) dont les effets pervers sont fréquemment dénoncés par les ONG internationales (conditions inhumaines d'accueil, criminalisation des actes de solidarité...).

indicateurs de performance. Si l'on souhaite permettre à un « public » de se créer dans le temps (*ibid.*), structurant progressivement un *environnement autorisant* fort et des *capacités d'action* efficaces, il nous faudra considérer une approche dynamique des intérêts affectés, les usages actuels de la théorie classique des parties prenantes (Freeman, 1984) la limitant à un cadre d'analyse descriptif et normatif des individus en présence pour améliorer les processus de prises de décisions (Kerveillant Lepape, 2017). C'est également ce que soulignent dans une perspective plus pratique Geuijen *et al.* (2017), regrettant que la théorie des parties prenantes « ne donne d'orientation particulière sur la manière dont les discussions et consultations devraient être organisées et sur ce à quoi on devrait s'attendre à la suite de ces travaux » (notre traduction).

#### II.2.4. Synthèse : vers la construction d'un récit collectif médiatisé par l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale

A la recherche d'un courant de pensée managérial tourné vers ce qui est précieux pour les citoyens (vocation *substantielle*) et portant une attention particulière aux mécanismes de délibération des réseaux de parties prenantes (vocation *relationnelle*) (Stoker, 2006), la *valeur publique* et ses concepts clés proposent un cadre d'action utile au développement de stratégies émergentes (Moore, 2000) particulièrement adapté à un contexte socio-historique marqué par la massification de problèmes sociaux complexes pour lesquels les discours organisationnels se révèlent ambigus voire conflictuels (Head et Alford, 2015 ; Geuijen *et al.*, 2017 ; Crosby *et al.*, 2017 ; Hartley *et al.*, 2017).

Dans une perspective *narrative* (Alford et O'Flynn, 2009), le courant représente l'opportunité « de rassembler les débats sur les valeurs, les institutions, les systèmes, les processus et les personnes » (Smith, 2004, notre traduction). Dans notre cas, l'ABS comme projet de connaissances peut permettre de construire progressivement un *récit territorial des politiques de solidarité*, au sens de Patterson et Monroe (1998, cités par Alford et O'Flynn, 2009, notre traduction), entendu comme moyen d'assembler « 'les histoires que les gens racontent' [...] et nous informent sur la façon dont [ils] donnent un sens au monde et comment ils interprètent leurs expériences en son sein ».

La construction collective du récit ouvre alors une voie potentiellement ponctuée de « conflits narratifs » ou de « récits concurrents » (Alford et O’Flynn, 2009, nos traductions). Aussi, « certaines histoires sont meilleures que d’autres, plus cohérentes » (Fisher, 1999, notre traduction). Mais comme le rappellent Bevir *et al.* (2003), la construction narrative ne vise pas la « vérité scientifique », dans un contexte d’incertitudes telles, que le plus informé des diagnostics ne pourrait indiquer avec fiabilité et précision la meilleure ligne d’action. Pareille à notre démarche scientifique, la légitimité de « l’histoire et ses croyances » s’apprécie ici à l’aune de ses capacités à « soutenir les actions de la sphère politico-administrative » (Bevir *et al.*, 2003, nos traductions) et, ajouterons-nous, de toute personne (Moore, 1995) ou de tout groupe social concerné (Geuijen *et al.*, 2017) qui poursuivent des desseins organisationnels différents mais doivent construire conjointement de la *valeur publique* (Bryson *et al.*, 2017). Dans les pas de Weick et Browning (1986), l’usage du *récit* comme moyen d’exploration et de structuration stratégique pour la création de la *valeur publique* (Dumay, 2014) doit permettre l’enrôlement efficace des acteurs dans le processus, en même temps qu’il valorise l’expertise pratique par un *art* compris de tous : le langage.

Dans la perspective de l’instrumentation locale proposée dans la section suivante, ces remarques induisent de fortes implications sur les conditions d’appréhension et d’utilisation des artefacts analysant les besoins sociaux au prisme du territoire :

- L’évidente *visée heuristique*<sup>57</sup> des outils d’analyse dont nous avons déjà esquissé les contours : c’est le récit collectif qui doit donner du *sens* à l’action et non les artefacts eux-mêmes. Il semble ainsi que les outils en usage pour déterminer la *valeur publique* peuvent être issus de traditions philosophiques différentes tant que reste respecté ce principe fondamental d’application (Moore, 2013).
- Leur importance capitale pour soutenir les débats et construire la crédibilité du récit dans son *historicité* : problématiser le territoire (autant que les outils nécessaires à son investigation !) revient à tenir compte du passé, du présent et de l’avenir. Cela suggère une approche à la fois évaluative et prospective permettant de bâtir une

---

<sup>57</sup> Nous reprenons la définition de Marshall (1998) pour qui les dispositifs heuristiques sont des « constructions artificielles aidant à l’exploration des phénomènes sociaux » (notre traduction).

histoire collective plausible, potentiellement ouverte à l'expérimentation de solutions contextualisées.

- Leur *caractère exploratoire, hypothétique et situé* : les complexités conjuguées de la détermination de valeurs substantielles dans le traitement de problèmes sociaux complexes, et du fonctionnement de l'environnement autorisant, progressant dans un vide institutionnel, appellent à une conception particulière de l'évaluation de ces démarches : « [...] un test plus réaliste serait de déterminer si la valeur publique a fourni un guide d'action utile à court terme et a créé un contexte dans lequel les acteurs stratégiques pourraient continuer à apprendre et à adapter leurs efforts combinés alors qu'ils traitaient un problème complexe » (Geuijen *et al.*, 2017, notre traduction). Notre démarche se caractérise ainsi par une forte imprévisibilité et incertitude des résultats.

### **III. Construction d'un guide d'analyse participatif des besoins sociaux : proposition locale du « *compte de la valeur publique* » et choix des outils de support à l'activité collective**

Lors de notre examen théorique à la recherche d'un guide instrumental permettant l'exploration territoriale des besoins sociaux (II.2.3.), nous proposons d'utiliser, dans une visée heuristique, les prescriptions de Geuijen *et al.* (2017) lorsqu'ils exhortaient les autorités gouvernementales à l'analyse et à l'action dans le traitement de la crise migratoire mondiale. La mise en débat de ces dimensions<sup>58</sup> orientées vers la recherche du *bien-être* des personnes affectées (satisfaction perçue des conditions de traitement et d'accueil, perception du respect de leurs droits fondamentaux, évaluation collégiale de la réussite de l'intégration...) doit participer de la construction d'un récit collectif problématisant l'action sociale locale. Par ailleurs, il ressort également de cet examen, ainsi que de l'analyse de la demande sociale du terrain, que ces dimensions doivent être adaptées et traitées dans des

---

<sup>58</sup> Pour rappel, ces dimensions sont une application pratique possible de l'élément « *public value* » du triangle stratégique. Son contenu produit les *propositions de valeur substantielles* : les fins sociales.

visées à la fois évaluatives et prospectives pour problématiser le territoire à l'aune de l'analyse des besoins sociaux territoriaux.

La prise en compte de ces contraintes nous poussera à investiguer, au moyen de théories intermédiaires présumées utiles à l'action : les perceptions des usagers au prisme de la qualité des services administrés (« *satisfaction des bénéficiaires* » et « *traitement équitable* » du *compte de la valeur publique*), du respect de leurs droits et de l'expression de leurs attentes (participation à la co-construction de problématiques expérimentales) (III.2.) ; l'« *atteinte des résultats sociaux* » orientés vers des « *relations sociales plus justes* » par une démarche d'observation sociale partagée, par public relevant de l'action sociale (discussion de constats sociodémographiques, co-construction de problématiques expérimentales, stimulation de la création d'un environnement autorisant) (III.1.).

### **III.1. *L'observation sociale locale et partagée : faire progresser le référentiel du territoire et l'innovation collaborative***

De l'avis de la littérature spécialisée, les démarches d'*observation sociale partagée* constituent des pistes de recherche et d'action prometteuses pour les acteurs de la solidarité souhaitant inscrire leurs pratiques dans une perspective de développement social et améliorer dans le même temps la coopération et la coordination inter-organisationnelles (Avenel, 2013 ; Bourque, 2013 ; Gallay *et al.*, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013) : « l'observation sociale partagée, est non seulement un outil de connaissance du territoire et de la population, mais favorise surtout la reconnaissance des acteurs, tout en les fédérant autour d'une ambition commune » (Avenel, 2013). S'émancipant de l'approche catégorielle traditionnelle, propre aux organisations du secteur, la mutualisation de l'observation sociale permettrait d'inscrire progressivement leur stratégie de développement dans un référentiel de connaissance et d'intervention plus large, celui du territoire (*ibid.*). Ces pratiques dessinent alors des fins sociales visant à une pratique plus démocratique et mobilisatrice de celui-ci, orientée vers l'amélioration continue des parcours des usagers qui le vivent quotidiennement.

III.1.1. *Du territoire « prescrit » au territoire « construit » : l'espace comme « situation de gestion », l'amélioration des parcours de vie des usagers comme ambition collective*

Le territoire comme situation de gestion à construire

Il apparaît ainsi assez nettement, que l'espace – en l'occurrence la ville et l'agglomération – se dessine ici comme variable incontournable, comme notre « *situation de gestion* » au sens où l'a conceptualisé Raulet-Croset (2008 ; 2014) à partir des travaux de Jacques Girin<sup>59</sup> (1990), situations définies comme

*celles qui émergent autour de problèmes spatialement situés, et qui par nature touchent un grand nombre d'acteurs, appartenant à des institutions différentes, et concernés tout simplement car ils sont positionnés sur l'espace où se développe le problème en question. (Raulet-Croset, 2008, p. 138)*

En effet, la mise en place du processus ABS se caractérise à la fois par un environnement multi-acteurs, dont la participation à l'expression puis à la gestion du problème, inscrit localement, est à construire (Raulet-Croset, 2008, 2014). Cette conception, orientée chez nous vers la compréhension démocratique des besoins sociaux et l'amélioration des conditions des personnes vulnérables, en somme la recherche de l'intérêt général, rejoint en tous points le concept de « bien commun territorialisé » (Lascoumes et le Bourhis, 1998) :

*L'intérêt général ne peut recevoir de contenu que s'il émerge comme question à l'intérieur d'un **périmètre délimité**. Ce périmètre est à la fois **un espace géographique, un regroupement d'acteurs, et une arène politique**. Il constitue une condition indispensable à la formalisation d'un bien commun. (Lascoumes et le Bourhis, 1998, p. 54, souligné par nous)*

---

<sup>59</sup> Il définit initialement la « *situation de gestion* » comme : « des participants, une extension spatiale (le lieu ou les lieux où elle se déroule, les objets physiques qui s'y trouvent), une extension temporelle (un début, une fin, un déroulement, éventuellement une périodicité) » (Girin, 1990).

L'amélioration des « parcours » des usagers en action sociale comme support à l'ambition collective

Analysant deux cas, l'un portant sur la protection d'une nappe phréatique, l'autre sur la gestion des incivilités en quartier urbain, Raulet-Croset (2008) montre comment un territoire à l'origine « *prescrit* » pour la réalisation d'un problème, mobilise de fait des acteurs inscrits dans une proximité spatiale, en enrôle progressivement d'autres, participant à l'émergence d'un territoire « *construit* » potentiellement transformé, alors véritable ressource pour l'action collective car porteur de significations particulières pour ses utilisateurs. Dans des espaces non hiérarchisés, l'auteure souligne le caractère émergent de ce construit social, dont la « situation » problématique traitée joue un rôle fédérateur particulièrement important. Afin de soutenir l'émergence de cette perspective processuelle inédite, Raulet-Croset (2014) souligne que dans une visée de dynamique coopérative et d'action, d'autres « *qualités* » et « *compétences* » sont à développer par le territoire : la présence assez évidente d'un acteur-pilote et sa capacité à structurer un partage de ressources et connaissances.

Nous faisons l'hypothèse que l'ABS pilotée par les CCAS/CIAS et dont les visées sont orientées vers l'amélioration des parcours des personnes en situation de vulnérabilité (personnes âgées, en situation de handicap, en situation de fragilité sociale, jeunes, enfance et familles), participent d'un tel projet fédérateur permettant de susciter les coopérations locales. Nous suivons ainsi en partie la voie choisie par Schorr (2003<sup>60</sup>) lorsqu'elle s'est essayée à la modélisation participative des défis auxquels sont confrontés les praticiens pour améliorer le parcours scolaire des enfants et leur bien-être. Elle y adopte une méthodologie de recherche alternative, analytique et discursive, pour mener des ateliers de création de connaissances collaboratives. L'auteure commence par souligner les limites des études d'impact sophistiquées sur le plan quantitatif visant une exhaustivité métrique *ex ante* d'actions existantes, au motif de la multidimensionnalité des programmes éducatifs et de la nature parfois inattendue et évolutive des processus et résultats de la politique sociale. A l'épreuve de l'expérimentation, elle propose plutôt d'adopter une démarche progressant

---

<sup>60</sup> Mobilisant comme cadre théorique support à son action, le « meta-cadre » de Schön et Rein (1994).

chemin faisant, dont la consistance est précisée au fur et à mesure du déroulement des ateliers participatifs. Ainsi, partant d'un *outcome* fédérateur (« *les enfants sont prêts pour l'école* ») et de fins sociales larges associées à des indicateurs environnementaux (« *bonne santé* » ; « *environnements sociaux et cognitifs favorables* » ; « *quartiers sûrs et solidaires* »), elle conseille de médiatiser progressivement la déclinaison d'actions et de systèmes de mesure intermédiaires, pertinents et révisables :

*Schorr plaide pour des formes d'évaluation ou d'analyse plus flexibles qui exigent que les experts et les praticiens émettent des hypothèses sur les liens entre les actions et les résultats, hiérarchisent les actions, identifient les indicateurs intermédiaires de succès et accordent plus d'attention aux caractéristiques des programmes et aux contextes institutionnels qui sont essentiels pour réussir. Tout en reconnaissant le compromis inévitable entre connaître très bien quelque chose et plus de choses avec moins de certitude, Schorr plaide pour de plus grands efforts pour comprendre les grandes tendances qui relient les activités aux résultats, même si cela signifie compromettre la recherche de vérités absolues. (Schorr, 2003, p. 3 (préface de la directrice de la « Brookings Institution »), notre traduction)*

Dans ce sens, et afin d'initier un réseau de connaissances territoriales intéressant les politiques de solidarité, nous nous appuyons en partie sur la publication d'un numéro spécial de la littérature sectorielle portant sur les enjeux et la gouvernance des politiques sociales locales<sup>61</sup>. Sociologue, statisticiens, chercheur en travail social, politologue et directeurs scientifiques de plusieurs observatoires de la donnée sociale, y discutent les pratiques actuelles, possibilités et conditions à la mise en place de la mutualisation de l'observation sociale dans une perspective de développement social et de projets sociaux territoriaux.

### III.1.2. *Profusion de la donnée et nécessité de médiation : l'ABS comme produit interactionnel d'une expertise statistique et d'une expertise professionnelle*

A l'instar de Schorr (*ibid.*), Avenel (2013), Bourque (2013), Gallay *et al.* (2013), Leroux (2013), Guéry et Maurin (2013), tous soulignent la nécessité d'appréhender

---

<sup>61</sup> « Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance » (2013), Informations sociales, 5, n° 179.



globalement les effets des politiques sociales menées localement en initiant des démarches territoriales d'observation sociale partagée.

Dans une perspective préventive et de développement social (Bourque, 2013), Gallay *et al.* (2013) suggèrent que de telles approches permettent de s'émanciper des logiques institutionnelles, de mieux saisir les bouleversements sociétaux qui caractérisent la présence de besoins endémiques et transversaux et ainsi de définir un cadre général de politiques publiques (bien entendu révisable), dont les nombreux acteurs spécialisés pourraient ensuite se saisir afin de revoir ou développer des actions sectorielles cohérentes. Cependant, cet état de l'art se heurte, dans la pratique technique française, à la difficulté à produire de la donnée pertinente désormais accessible en profusion (Leroux, 2013) et au manque de formation à leur sélection, traitement et interprétation (Guéry et Maurin, 2013) :

*Le besoin est désormais moins dans la collecte des données que dans la valorisation et l'usage de celles-ci. Le grand nombre de données disponibles, dont certaines peuvent être proches les unes des autres (notamment dans le domaine de l'économie et de l'emploi), rend en effet complexe le parcours de l'utilisateur dans l'analyse de la donnée. Être formé à l'usage des données locales est donc essentiel. (Guéry et Maurin, 2013, p. 77-78)*

Il se heurte aussi, dans la pratique démocratique, à des techniques participatives encore balbutiantes dans le secteur, même si des expériences récentes semblent dessiner des voies d'innovation :

*Ces progrès permettent aussi d'aller vers une diversification des sources d'information et parfois même vers l'implication des partenaires dans le diagnostic, par de l'analyse partagée, voire une réflexion commune sur les priorités d'études. (Gallay *et al.*, 2013, p. 71)*

Dans ce magma informationnel, des progrès récents et conjoints de l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques), de la Drees (Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) et de l'Odas (Observatoire national de l'action sociale) sont à l'œuvre (Leroux, 2013). Ils ont notamment permis *via* un travail collectif d'opérer une sélection d'une centaine d'indicateurs départementaux à partir de données consolidées fiabilisées, permettant des comparaisons spatiales et temporelles, et mis à

disposition de tout un chacun. Sorte de « boîte à outils » (*ibid.*) le réseau devrait progresser ces prochaines années vers la diffusion de ces données à l'échelle infra-départementale (villes et EPCI).

Pour l'échelle infra-départementale qui nous intéresse justement, il convient d'identifier plusieurs niveaux d'information (Leroux, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013) :

- Les données et indicateurs de contexte démographiques et sociaux, aussi appelés *indicateurs sociodémographiques*, issus du recensement de la population offrant des possibilités d'analyse fine pour la connaissance environnementale des populations, des EPCI aux quartiers (appelés les « *iris* » par l'Insee) tant sur les plans économiques (activité et chômage) que sur les plans relationnels et sociaux (démographie, ménages permettant d'aborder de nombreux enjeux pour la cohésion sociale des territoire : intergénérationnel, isolement, monoparentalité...);
- Les indicateurs par politique sociale départementale (nos « publics cibles ») ou indicateurs institutionnels, offrant des connaissances complémentaires avec les premiers, dont l'accès est conditionné à la volonté de diffusion des antennes locales des principaux fournisseurs : on y retrouve le Conseil Départemental, la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM) et le Pôle Emploi.

Pour fiabiliser la production de tendances, de « spécificités locales » dans le jargon statistique, ensuite mises en débat et destinées « à déranger et à interpeller » la compréhension collective des besoins sociaux, Guéry et Maurin (2013) conditionnent leur pertinence à la capacité des données à permettre des comparaisons spatiale et temporelle d'une part, des croisements entre différents niveaux d'information d'autre part : « Ils sont autant 'pertinents' 'qu'impertinents', dans la mesure où ces indicateurs sont destinés à déranger et à interpeller les acteurs. Ils visent aussi à faire apparaître les spécificités locales notamment en termes de comparaison spatiale et de suivi dans le temps » (*ibid.*).

Afin de problématiser la création de *valeur publique locale*, ouvrant la voie à d'autres enquêtes ciblées et territorialisées permettant de *construire* progressivement une nouvelle

unité de compréhension et d'intervention pour les publics vulnérables, la réalisation du diagnostic sociodémographique nous permettrait d'initier une démarche d'observation sociale partagée à visée exploratoire. Pour ce faire et conformément à l'expression de la demande sociale des acteurs, nous utiliserions les données sociodémographiques disponibles commentées plus haut, pour engager un débat à partir de mesures suffisamment larges de l'impact des actions menées sur la vie des populations vulnérables (Gallay *et al.*, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013).

« Observation sociale partagée » (Avenel, 2013), « fonction de médiation » (Gallay *et al.*, 2013), les qualificatifs ne manquent pas dans la littérature spécialisée pour circonscrire le rôle de la donnée à un support de l'activité collective. Il rejoint le statut heuristique accordé aux outils par les théoriciens de la valeur publique, dont de Jong *et al.* (2017) ont récemment reprecisé les grands principes d'utilisation, en insistant sur la mise en tension entre le produit de l'expertise technique et la mobilisation des acteurs dans la discussion collective :

*Les outils de gestion de la valeur publique sont des dispositifs heuristiques qui aident les étudiants, les praticiens et les universitaires à explorer les dimensions des défis stratégiques de la gestion publique et à identifier et évaluer des pistes d'action. [...] Les principes pour une application réussie comprennent l'encouragement d'un comportement de recherche de valeur, l'engagement dans les conflits, les contraintes et l'ambiguïté, la stimulation de l'engagement personnel et la connexion explicite d'idées abstraites à des situations concrètes. Cependant, les outils peuvent être des instruments nécessaires pour véhiculer la théorie de la valeur publique, mais ils ne sont pas suffisants à eux seuls pour garantir une discussion ou une action de haute qualité. **Une facilitation compétente, informée et fondée sur des principes est nécessaire pour faire ressortir la force des outils.** Nos principes d'application doivent être considérés comme des hypothèses fondées sur l'expérience pratique et l'étude de la littérature. Davantage de raffinement théorique et de recherche empirique sont nécessaires pour définir et tester ces propositions concernant l'application des outils et la facilitation de l'enquête. (de Jong *et al.*, 2017, notre traduction, souligné par nous)*

Le processus d'analyse des besoins sociaux serait donc le produit d'une expertise statistique et d'une expertise professionnelle, dont la mise en tension se situerait au carrefour de techniques d'animation et d'intelligence collective.

### III.1.3. *L'animation et la facilitation comme conditions de réussite à l'innovation collaborative : ouvrir la boîte noire du processus de la construction collective*

Dans la veine des positionnements déjà évoqués de Schön et Rein (1994) repris par Head et Alford (2015) concernant la connaissance et la gestion publique des problèmes pernicious, les démarches sectorielles d'observation sociale locale seraient donc moins destinées à produire une image *fidèle et exhaustive* du territoire et de ses trajectoires sociales (bien que la fiabilité des outils statistiques sous-jacents soit un prérequis nécessaire à toute activité de ce type), qu'à susciter l'engagement de long terme d'acteurs locaux en faveur d'une cause collective. En l'occurrence, la compréhension de besoins sociaux complexes dans un espace non hiérarchisé, questionnant les activités et pratiques professionnelles actuelles et futures. Par-delà les observations formulées dans les sections précédentes, il est question du rôle fondamental de la *médiation* (Gallay *et al.*, 2013), de la *facilitation* (de Jong *et al.*, 2017), à l'interface entre les limites des techniques instrumentales et l'intelligence créative des pratiques mises en discussion. De manière très concrète et à titre d'exemple illustratif pour le sujet qui nous intéresse,

*Il est par exemple difficile de savoir si les personnes en situation de difficulté financière sont aussi celles qui n'ont pas ouvert leurs droits en matière de santé ou qui sont en risque d'expulsion de logement. La connaissance des professionnels du social est ici unique. Elle doit être recueillie bien évidemment au travers des temps d'analyses partagées [...]. (Guéry et Maurin, 2013, p. 79)*

Cependant, la pratique collective convoquée ici par la mise en discussion d'une donnée quantitative brute (bien que primo-interprétée), en donnée *vivante*, qualitative, pratique, distanciée, participant à la construction d'un récit collectif, est à la fois peu expérimentée dans le secteur (Gallay *et al.*, 2013) et plus largement peu documentée dans la littérature (Schorr, 2003) quand bien même elle est reconnue comme un moteur de l'innovation collaborative. Parmi les contributions récentes des auteurs inscrits dans le courant de la *valeur publique* militant pour la mise à l'agenda de telles pratiques, Crosby *et al.* (2017) racontent comment, dans un comté de *Minneapolis*, les autorités et parties prenantes locales se sont saisis collectivement et avec succès de la question du sans-

abrisme. Ils évoquent comme déterminants de l'innovation collaborative et de la création de valeur publique : l'existence de puissants *leaderships* politique et technique, garantissant un enrôlement et un intéressement progressif et durable de parties prenantes incontournables pour la résolution du problème ; la réunion multipartite des intérêts concernés (notamment les sans-abris) au sein de groupes de travail thématiques soutenus par différents artefacts (« statistiques », « visuels » et « histoires ») ; le partage d'une fin sociale, « le logement d'abord », et de valeurs publiques stimulantes, la démocratie participative et le caractère inacceptable de la marginalisation de certains publics. Par-delà les résultats de l'expérimentation fructueuse, à aucun moment les auteurs (reconnaissant la valeur normative de leur contribution) ne proposent de pénétrer les processus complexes de constitution de l'agir collectif appelant pourtant de leurs vœux à un changement paradigmatique de la gouvernance publique. Par exemple : quelles ont été les techniques créatives utilisées dans les groupes de travail pour permettre l'enrôlement des publics puis l'intéressement dans la durée et le partage d'une fin sociale et de valeurs communes ?

D'autant plus que la littérature sectorielle alerte particulièrement sur ces questions précises au prisme des réalités territoriales marquant les relations entre les deux acteurs majeurs du pilotage de l'action sociale locale.

*Cela est particulièrement perceptible dans la relation des Départements et des Villes. En effet, bien que les Départements participent de plus en plus aux démarches d'analyses des besoins sociaux (ABS) engagées par les Villes et les prennent réciproquement en considération dans leurs propres diagnostics territoriaux, l'échange d'informations s'avère plus quantitatif que qualitatif. On se transfère réciproquement des données mais il est rare qu'on les interprète en commun et autour de priorités définies ensemble. (Gallay et al., 2013, p. 72-73)*

Force est de constater qu'on l'invoque toujours, qu'on la regrette souvent, mais qu'on l'expérimente et la documente peu dans une littérature normative et prescriptive à son égard. Pourtant, la boîte noire de l'articulation entre données quantitatives, et plus largement tout support heuristique envisagé, et récit qualitatif semble primordiale pour l'effectivité de la pratique collective et l'enrôlement durable des parties prenantes, en particulier dans un contexte où le *leadership* reste à construire.

Inscrite dans une démarche constructiviste et un mode de raisonnement abductif permettant le dialogue entre théorie, pratique et expérimentation, notre formation à l'usage des statistiques territoriales, nos choix d'indicateurs, comme nos méthodes de facilitation des groupes de travail, sont discutés dans le chapitre suivant, dédié aux méthodes. Au regard des limites que nous venons d'explicitier, ces dernières sont inspirées d'une expérience vécue par la chercheuse, en observation participante auprès de sociologues, accompagnant la réalisation d'un diagnostic enfance-jeunesse sur le territoire *pragmapoli*.

### **III.2. *L'implication de l'utilisateur bénéficiaire : investiguer ses perceptions et ses attentes***

La consultation des usagers expérimentée dans le cadre de ce projet doctoral s'inscrit dans une logique de concertation locale qui « consiste à organiser un dialogue entre ceux qui exercent le pouvoir parce qu'ils ont été élus pour cela et ceux qui ont désigné les premiers » (Rayssac et de la Guéronnière, 2014). C'est aussi le postulat de Dahl (1990) qui exhorte les organisations produisant des solutions en réponse à des phénomènes sociaux à faire participer les personnes affectées à leur gouvernance, par-delà la démocratie représentative. C'est enfin un moyen pour les théoriciens de la *valeur publique* et les gestionnaires publics d'investiguer plus démocratiquement sa création et l'assurance de la reconnaissance des droits fondamentaux des usagers (Moore, 2013 ; Geuijen *et al.*, 2017).

L'approche des perceptions individuelles par questionnaire dans notre cas<sup>62</sup> répond à une contrainte formulée dès le départ par les participants : dans une phase de problématisation sociale du territoire, il est nécessaire de consulter l'ensemble des usagers, quel que soit le service. Elle emporte aussi son lot de limites au regard des implications instrumentales posées par la PVT et le *compte de la valeur publique* : elle induit, pour des raisons de faisabilité technique évidentes, une forme de standardisation de la consultation ainsi qu'une appréhension statique des perceptions individuelles. Néanmoins, nous tenterons de gérer ces paradoxes en faisant progresser l'utilisateur répondant du quantitatif au

---

<sup>62</sup> Les modalités méthodologiques de son déploiement sont évoquées dans le détail dans le chapitre 2 (I.2.).

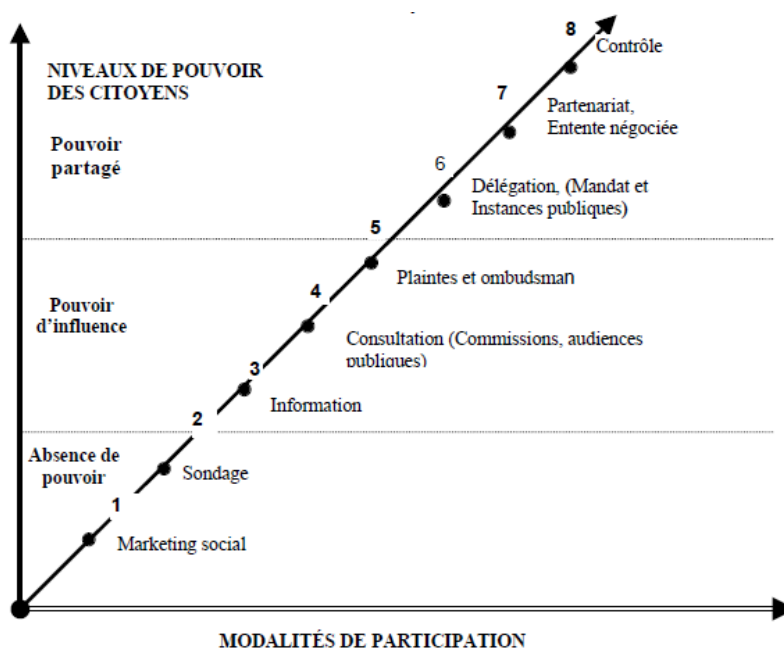
qualitatif, de l'évaluation des satisfactions vers la prospection et la problématisation afin que les premières médiatisent les secondes et participent à la construction du *récit* visé par l'ABS. Nous commençons par situer notre démarche de consultation.

### III.2.1. *La consultation : définition et implications pour notre enquête*

Arnstein (1969) propose pour la première fois une échelle de la participation citoyenne permettant de situer le degré de pouvoir des individus sur la prise de décision publique. Récemment adaptée par Rayssac et de la Guéronnière (2014) dans leur guide de la concertation locale, ceux-ci identifient trois niveaux de participation citoyenne : la non-participation, la démocratie participative à laquelle nous nous intéressons ici, et la démocratie représentative. La concertation locale, représente ce niveau intermédiaire, lui-même caractérisé par trois échelons de participation pour lesquels « s'organise, selon des degrés d'intensité plus ou moins importants, l'échange d'informations entre le public et les détenteurs de la décision » : la consultation, la consultation active et la délibération. Dans le même sens, d'autres auteurs québécois (Thibault *et al.*, 2000 ; Fortier, 2014) proposent une traduction renouvelée de l'échelle de participation d'Arnstein. Ils définissent aussi un niveau de participation intermédiaire qu'ils qualifient de « pouvoir d'influence » pour lequel le citoyen concerné par un projet ou une politique, est amené à formuler des recommandations ou un point de vue. Au regard du faible développement de ces pratiques sur les territoires, particulièrement dans le champ social et médico-social, et au regard des contraintes évoquées, nous souhaitons expérimenter la prise en compte de la parole de l'utilisateur des CCAS/CIAS sur le niveau quatre, relatif à la « consultation », définie par Thibault *et al.* (2000) comme suit et illustrée par la Figure suivante : « la consultation est définie comme l'action de prendre part à un processus de décision en donnant son avis à l'invitation de décideurs qui conservent leur pouvoir, en bout en course ».

**Figure 11** - Modalités de participation publique selon le niveau de pouvoir consenti aux citoyens

(Thibault *et al.* (2000), adapté d'Arnstein (1969))



Bien que limitée aux usagers des CCAS/CIAS conventionnés, nous rappelons que l'enquête n'a pas pour objectif fondamental de conduire à des transformations organisationnelles internes<sup>63</sup>. Dans la perspective territoriale retenue, il s'agit de médiatiser la problématisation des besoins sociaux locaux en se concentrant sur les usages de la politique sociale, même si les bénéficiaires des CCAS/CIAS n'en sont pas les seuls récipiendaires. Dans le cadre de la première ABS, guidés par le *compte de la valeur publique*, nous faisons le choix en concertation avec les membres du COPIL, d'accepter cette ambiguïté temporaire<sup>64</sup> et d'investiguer la qualité perçue des services au prisme des droits fondamentaux des usagers de l'action sociale locale (en l'occurrence, ceux

<sup>63</sup> Même si certaines informations contenues dans les rapports de synthèse pourront servir à animer le dialogue de gestion dans les services concernés.

<sup>64</sup> Face à la complexité de la problématique de la participation des usagers dans le champ de l'action sociale et médico-sociale (Janvier et Matho, 2011), il est prévu que des modalités d'implication qualitative et collective adaptées à la diversité des publics visés par la première ABS, soient étudiées dans un deuxième temps dans le cadre des ABS thématiques.



fréquentant les CCAS/CIAS) et de recueillir leurs attentes. C'est ce que nous abordons dans la partie suivante.

### III.2.2. *La qualité de l'accompagnement et l'exercice des droits de l'usager en action sociale : première modalité de l'enquête évaluative*

#### Détour sur l'évolution des droits fondamentaux de la personne accompagnée : qualité, participation et exercice des droits en action sociale

La loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale du 2 janvier 2002 (2002.2) vient sanctionner, pour les personnes rencontrant des difficultés, cinquante ans d'évolutions sociétales qui refondent les rapports et liens sociaux (Savignat, 2012). Dans une société où l'individu est progressivement considéré en tant que tel, au-delà de ses appartenances à un groupe (en l'espèce, il y a quelques années, celui des « inadaptés » (Godereau, 2016)), l'usager de l'action sociale « quelle que soit sa situation, quelles que soient ses difficultés, est titulaire des droits reconnus à tous » (Savignat, 2012). C'est ce processus d'individualisation, au sens d'émancipation citoyenne, qui a donné chair à la reconnaissance des droits spécifiques de ces usagers et par incidence, aux notions de parcours personnalisé (ou intégré), puis d'écoute et d'implication des personnes, dans le cadre d'un accueil et d'un accompagnement de qualité. Le citoyen en difficulté a désormais voix au chapitre des registres professionnels, inscrivant progressivement les processus d'aide sociale dans une perspective interactionnelle entre professionnel et personne accompagnée (Janvier et Matho, 2011) visant son développement, son autonomie et son insertion socio-professionnelle (article L311-3 du CASF). La participation de l'usager apparaît ainsi à la fois comme un résultat à atteindre et un élément du processus d'accompagnement social.

Nous rapprochons donc les notions de qualité des services publics d'une part, et de participation de l'usager de la politique sociale d'autre part, à celle de reconnaissance et d'exercice de ses droits fondamentaux (Janvier et Matho, 2011). Cette triangulation passe par l'analyse de satisfaction du rapport entre l'offre construite par l'organisation et les attentes réelles des bénéficiaires car :

*Les tensions entre les attentes de l'utilisateur et les besoins qui représentent une construction professionnelle et institutionnelle, sont une clef pour apprécier la façon dont les usagers peuvent faire valoir leurs droits et surtout pour apprécier les limitations qui y sont apportées. (Savignat, 2012)*

### Convergence des textes législatifs du CASF et des dimensions de la Qualité des Services Publics : choix des dimensions évaluées

Si la question de l'évolution des droits de l'utilisateur de l'action sociale est étroitement liée à la notion de qualité (et donc de satisfaction), c'est également ce rapport qui fonde les premiers travaux de Sabadie (2003) conceptualisant quatre dimensions spécifiques de la qualité de service perçue de l'utilisateur d'un service public : l'égalité des traitements, la participation, la gestion des réclamations, la transparence. Poursuivant les travaux de Sabadie (*ibid.*), l'objet du modèle Qualité des Services Publics (QSP) (Goudarzi et Guenoun, 2010) présente l'avantage d'accorder une place majeure aux attentes des usagers qui peuvent ainsi contribuer à la décision publique. Plaçant, non plus les processus internes, mais « l'analyse des perceptions des usagers au premier plan de la gestion de la qualité publique » (*ibid.*), cette conceptualisation se détache des référentiels couramment expérimentés centrés sur la qualité de service produite, menés avec une logique interne et souvent détournés de leur objectif initial : placer l'utilisateur et ses besoins au centre des préoccupations évolutives de l'organisation. Ces auteurs pointent les faiblesses théoriques et méthodologiques de la recherche autour de la qualité perçue des services publics, caractérisant les principes et exigences de ce contexte organisationnel particulier : les relations, la transparence, la fiabilité, la tangibilité, l'assurance, l'éthique.

L'étude approfondie des dispositions du CASF réglementant les droits des usagers (articles L311-3, L311-4 et L311-7 du CASF) ont été étudiés en annexe 3. Les relations mises en évidence nous permettent de valider l'ancrage législatif en vue de l'utilisation du modèle de qualité perçue pour recueillir la parole de l'utilisateur, dans notre champ de recherche et plus largement dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux (dans les perspectives utilitariste et déontologique du *compte de la valeur publique*).

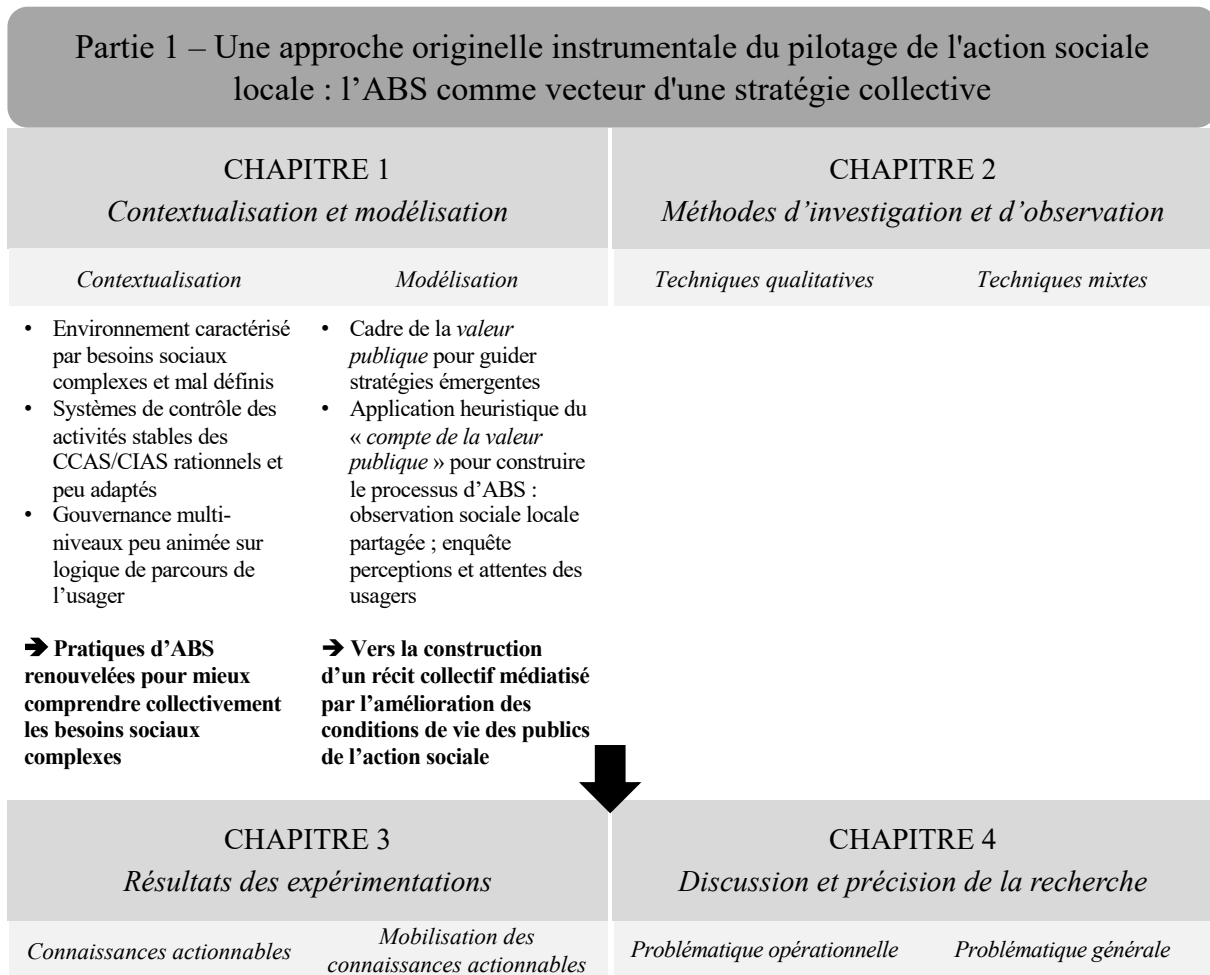
#### IV. Conclusion du chapitre 1

Afin de construire un processus d'ABS renouvelé, avec pour visées la compréhension et le traitement collectifs de besoins sociaux complexes, nous nous sommes appuyée sur le cadre émergent de la valeur publique sur la base d'un premier travail de contextualisation.

**Notre progression conceptuelle retient une modélisation de l'ABS comme projet de connaissances visant la problématisation collective et exploratoire de *fins sociales* territoriales au prisme de l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale (la valeur publique). Dans un contexte marqué par le *pluralisme social*, la *complexité institutionnelle* et l'*incertitude scientifique*, la construction d'un récit collectif médiatisé par des instruments mettant en tension différents niveaux et traditions de l'évaluation (*individuel et collectif ; utilitariste et déontologique*) orientés vers les *intérêts affectés*, nous conduit à mobiliser l'*observation sociale partagée* et l'*étude des perceptions et attentes des usagers* comme application locale de ce « *compte de la publique* ».**

Nous complétons ainsi notre schéma de structuration de la recherche doctorale tandis que les considérations méthodologiques complémentaires à l'exercice de modélisation et à la mise en place du protocole de recherche sont détaillées dans le chapitre suivant.

**Figure 12** - Schéma n°3 de structuration de la recherche doctorale





## Chapitre 2 – Méthodologie : une recherche-intervention soutenue par des méthodes mixtes d'investigation

---

« *You cannot see experience without being a part of it.* »  
Mary Parker Follett, 1924, p. 134.

Cette citation de Mary Parker Follett, auteure pragmatiste américaine, prend tout son sens dans le cadre de notre recherche-intervention. Les fondements épistémologiques décrits en introduction suggèrent en effet des modes de collecte de la donnée pluriels. Aussi, notre positionnement au sein du CIAS *mitropoli* et du CCAS *kentropoli* nous invitera à endosser simultanément les rôles complexes d'ingénieur-accompagnant dans la démarche d'analyse des besoins sociaux et de chercheur-analyste des situations observées. Ces postures seront encadrées par des techniques mixtes d'investigation des besoins sociaux territoriaux et d'observation du processus en action (I) puis par des méthodes de traitement d'un matériau riche et hétérogène (II). En effet, si la recherche-intervention vise la production de connaissances de différents niveaux de généralités en sciences de gestion (David, 2000), elle invite finalement à répondre à la question exploratoire du « *comment faire ?* » puis à s'interroger sur le « *pourquoi ça marche ? Pourquoi ça ne marche pas ?* », en sachant que le *pourquoi* se construit et s'analyse grâce au *comment*.

Dans notre cas, l'Analyse des Besoins Sociaux vue comme un vaste exercice de problématisation collective intéressera la réponse à nos questions de recherche tant dans l'analyse de son contenu qu'à l'observation de sa mise en œuvre dans les contextes institutionnels testés. Par conséquent, nos modes de collecte et d'analyse de la donnée répondent à cette double contrainte influençant la présentation future de nos résultats (chapitre 3).

Enfin, le niveau de détails avec lequel nous décrivons la construction des artefacts, supports de l'activité collective et sous réserve de leur évaluation sous ce prisme, vient apporter de premiers éléments de réponse à notre problématique opérationnelle.

## **I. Modes de collecte de la donnée : une pluralité d’outils pour une recherche exploratoire**

En raison de contraintes temporelles et spatiales évidentes, il fallut organiser et hiérarchiser dans le temps nos interventions auprès des structures, notamment la tenue des différents groupes de travail en charge d’analyser les priorités territoriales par public relevant de l’action sociale. Ceux-ci devaient pour chaque contexte territorial, se dérouler dans des laps de temps relativement courts afin d’optimiser pour chaque CCAS/CIAS, le processus opérationnel de collecte des données, d’intéressement des partenaires mobilisés et de production des rapports. Naturellement, même si les travaux de conception en chambre avaient débuté pour tous, les efforts de conceptualisation de l’ABS furent en premier lieu portés sur le CCAS *kentropoli* et le CIAS *mitropoli*<sup>65</sup>. Inscrits dans des temporalités de la recherche sensiblement proches, les travaux engagés sur les deux territoires permettraient une analyse comparative future avec la montée en abstraction des données (II). Celles-ci peuvent être classées en deux catégories principales : les techniques purement qualitatives (I.1.) et les techniques mixtes (I.2.).

### ***I.1. Techniques qualitatives de la recherche-intervention***

La recherche-intervention telle que conçue par David (1999, 2000) nous invitait à endosser progressivement le rôle de « praticien réflexif » (Schön, 1983) considérant que l’innovation organisationnelle, profondément contextualisée, s’envisage peu sans une maîtrise minimale de connaissances techniques et locales. Dans un mode de raisonnement abductif, la présentation de nos résultats (chapitre 3) combine la description-narration de notre activité ingénierique (temps de conception en chambre des artefacts, observations et entretiens médiatisés par les travaux de conception) (I.1.1.), les actions et observations *in*

---

<sup>65</sup> Rappelons ici que la CdC *pragmapoli*, était alors engagée dans l’écriture d’un plan éducatif territorial. Nous en avons suivi, en cours de route, les différentes étapes (participation aux groupes de travail notamment), nous permettant de mieux connaître le territoire et de saisir les enjeux globaux et sectoriels des politiques enfance et jeunesse, dans l’attente du déploiement d’une ABS locale.

*situ* plus générales permises par les phases d’immersion et participant à l’évaluation du processus dans les contextes institutionnels testés (I.1.2.).

### I.1.1. *Construction des artefacts, animation des groupes de travail prospectifs et recueil des perceptions des acteurs*

Dans le cadre de la convention signée avec les structures participantes, il était convenu que notre rôle porterait à la fois sur la maîtrise méthodologique du processus et sur l’accompagnement des acteurs à sa réalisation. Pour cela, un référent administratif fut choisi dans chacune des structures : il s’agissait du chef de service « accueil et logistique » pour le CCAS *kentropoli*, des deux responsables de l’aide sociale légale et facultative pour le CIAS *mitropoli*. L’installation d’un binôme responsable métier-chercheuse devait légitimer et accompagner la démarche en interne. Mais progressivement et tacitement, s’est installée l’idée que nous serions l’*experte*, finalement chargée de l’analyse sociodémographique, de la rédaction des rapports ainsi que de leur interprétation, débordant largement du cadre de l’assistance. Si ce n’est pas le propos de cette section, permettons-nous de noter que « dans la démarche constructiviste, la connaissance est un processus et la façon de chercher est déjà un élément de recherche » (Saussois, 2019). Aussi, en son temps, l’analyse de l’évolution tacite de ce rôle et de sa perception par les acteurs révélera des significations d’une importance capitale pour éclairer nos questions de recherches<sup>66</sup>.

#### Initiation d’une démarche d’observation sociale partagée : de la réalisation du diagnostic sociodémographique à l’animation des groupes de travail internes et externes

Afin de problématiser la création de *valeur publique* sur chacun des territoires, ouvrant la voie à des enquêtes ciblées et territorialisées, la réalisation du diagnostic sociodémographique nous permettait d’initier une démarche d’observation sociale partagée à visée exploratoire. Pour rappel, nous souhaitons utiliser les indicateurs sociodémographiques pour engager un débat à partir de mesures suffisamment larges de

---

<sup>66</sup> Cf. II du chapitre 3.



l'impact des actions menées sur la vie des populations vulnérables (Guéry et Maurin, 2013) : « Ils sont autant 'pertinents' 'qu'impertinents', dans la mesure où ces indicateurs sont destinés à déranger et à interpeller les acteurs. Ils visent aussi à faire apparaître les spécificités locales notamment en termes de comparaison spatiale et de suivi dans le temps » (*ibid.*).

Il était convenu lors du second comité de pilotage, que la production technique et la primo-interprétation du diagnostic reviendrait à la chercheuse-intervenante<sup>67</sup>, les référents administratifs, responsables métier et éventuellement les équipes, devant être sollicités sur l'analyse, mettant les tendances observées à l'épreuve de la pratique. Pour ce faire, nous allions suivre une formation intense auprès d'un des statisticiens du Système d'Information Géographique et d'Observation Territoriale de la ville *kentropoli*, disposant par ailleurs de conventionnements historiques avec des acteurs institutionnels, jusqu'ici peu exploités par la ville dans une démarche de veille sociale. Cette mise à disposition par le territoire *kentropoli* et la montée en compétences de la chercheuse-ingénieure sur la sélection, le traitement (ses potentialités et limites) et la mise en forme de données sociodémographiques provenant de l'Insee et de partenaires institutionnels, allaient profiter à tous.

Une maquette de travail serait réalisée par la chercheuse<sup>68</sup>, un comité de pilotage stratégique serait réuni et les responsables métier sollicités, pour réfléchir à une méthode de sélection, de traitement et de mise en forme<sup>69</sup> des données territoriales présumées pertinentes à la compréhension transversale des besoins sociaux. Nous décidions collectivement, pour cette première ABS, d'accorder une large place à l'étude du contexte

---

<sup>67</sup> L'institutionnalisation de la démarche toujours en tête, nous savions que ces compétences statistiques purement *techniques* seraient celles de la chercheuse-intervenante et se transmettraient difficilement à nos référents au sein de chaque structure. Cependant, sur chacun des territoires, des potentialités coopératives émergeraient entre le CCAS *kentropoli* et le SIG puis la Direction du Numérique de l'agglomération souhaitant développer un observatoire dont les données et indicateurs fiabilisés seraient mis à la disposition de la collectivité ; entre le CIAS *mitropoli* et le département *agorapoli*, disposant d'un SIG, et souhaitant développer au prisme intercommunal sur l'ensemble du département, une démarche de mutualisation de l'observation sociale locale. Ces éléments sont abordés un peu plus tard dans la thèse.

<sup>68</sup> Réalisée sur la base des travaux conjoints de l'Insee, la Dress et l'Odas ; d'une analyse documentaire d'ABS reconnues nationalement comme celle de Besançon, ville à l'héritage social très marqué. Nous complétons cette étude par un entretien avec le chargé de mission ABS de cette ville, précurseur en la matière.

<sup>69</sup> Graphique ou cartographique par exemple.

territorial afin que l'activité de problématisation par les acteurs soit sous-tendue par des artefacts les plus pluralistes possibles.

Ainsi, des *indicateurs sociodémographiques* (Leroux, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013) seraient exploités pour décrire l'*environnement* (population, ménages, activité, logement) ainsi que des données ciblées sur les publics traversant le champ de l'action sociale locale, mêlant *indicateurs sociodémographiques* et *indicateurs de politiques publiques* (*ibid.*), nous permettant de mettre à la discussion dans une première phase de problématisation, les parcours suivants (nos *outcomes*) (Schorr, 2003) : les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes en situation d'exclusion, la jeunesse en insertion, les familles<sup>70</sup>. Il fut notamment décidé, sur les conseils du statisticien et en accord avec la littérature mobilisée (Guéry et Maurin, 2013)<sup>71</sup>, d'une inscription spatio-temporelle quasi-systématique des données du recensement et partenariales utilisées. Aussi nous nous attacherions à situer la moindre donnée dans plusieurs périodes de référence<sup>72</sup> nous permettant de l'apprécier dans une perspective dynamique et évolutive.

Concernant l'inscription spatiale de la donnée, plusieurs unités d'analyse du territoire *mitropoli* (3) furent identifiées avec l'élú référent. En effet, le poids démographique de la ville centre sur l'ensemble du territoire n'aurait pas permis, *via* une analyse globale, d'étudier les dynamiques propres à la couronne rurale, dont le double visage caractérise l'agglomération. Dans une logique très administrative, l'unité d'analyse retenue par le binôme du CCAS *kentropoli* restera la ville<sup>73</sup>. Malgré tout, nous allions dès que possible, situer la ville dans son territoire et proposer une dizaine d'analyses infracommunales complémentaires (sous forme de cartographies) permettant de dégager des dynamiques par quartier. Enfin, pour certaines données le nécessitant, la situation des territoires serait

---

<sup>70</sup> Sur la base de la modélisation de Schorr (2003), la trame commune des indicateurs sélectionnés (sous réserve de la disponibilité territoriale de la donnée et de sa fiabilité en fonction de la configuration territoriale concernée) est visible en annexe 4.

<sup>71</sup> Cf. III.1. du chapitre 1.

<sup>72</sup> Par exemple, pour les données Insee, nous comparions *a minima* deux périodes de référence : celle du dernier recensement complet publié, avec celle du recensement publié cinq années plus tôt, période d'analyse communément admise pour de telles activités. Les périodes de référence des données partenariales dépendaient du fournisseur.

<sup>73</sup> « *Le Maire ne croit pas au projet de territoire* » (chargée de mission de la mission ingénierie sociale).

rapprochée de celle d'agglomérations françaises démographiquement comparables pour éventuellement découvrir des pistes spécifiques à proposer à l'analyse collective.

Enfin, pour améliorer la pertinence des tendances observées dans la perspective de l'animation des groupes de travail, certains indicateurs produits seraient confrontés au prisme de thématiques transversales (*ibid.*), particulièrement sur les questions de « chômage » et de « pauvreté ». Pour le premier exemple, nous devons prendre les précautions suivantes nous permettant de produire des primo-interprétations pertinentes. L'extrait suivant illustre à la fois la nécessité de confrontation des données et les difficultés emportées par un tel exercice dans l'état actuel de diffusion de l'information aux collectivités :

**Précisions et éclairages sur la notion de « chômage »** : Au sens de l'Insee, le taux de chômage représente le pourcentage de chômeurs dans la population active (les actifs ayant un emploi et les chômeurs), identifiés dans les campagnes de recensement de la population. Les chiffres analysés, à l'échelle de [REDACTED], sont basés sur ce calcul et donc issus du dernier recensement complet de la population, daté de 2014. Aux échelles départementale, régionale, de la zone d'emploi (territoires d'analyse de l'Insee) ou du bassin d'emploi (territoire d'analyse du Pôle Emploi, plus large que la zone d'emploi), l'Insee propose des chiffres affinés et actualisés, grâce à son enquête « Emploi en continu » et au nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois fourni par le Pôle Emploi. Il s'agit de la seule source fournissant une mesure des concepts d'activité, de chômage, d'emploi et d'inactivité tels qu'ils sont définis par le Bureau international du travail (BIT). Ce sont les plus utilisés dans le cadre des comparaisons territoriales mais ils restent indisponibles à l'échelle des communes : **pour une analyse comparée des chiffres de la ville avec ceux des autres strates territoriales, nous devons donc nous satisfaire du taux de chômage au sens du recensement**, plus élevé car construit selon une méthodologie de calcul moins restrictive (cf. définition « chômeur » ci-dessous), dont les données les plus actualisées remontent à 2014. **Néanmoins, nous proposons ensuite une mise en perspective de ces résultats avec les tendances observées en 2016 et 2017, au niveau régional et départemental nous permettant d'envisager une dynamique de baisse globale du taux de chômage local bien que celle-ci s'explique par la progression de l'intérim et donc, de l'emploi non durable.**

**Définition « Chômeur »** : « Au sens du recensement, est chômeur toute personne de 14 à 70 ans qui s'est déclarée 'chômeur' (indépendamment d'une éventuelle inscription auprès du Pôle emploi), sauf si elle a déclaré explicitement par ailleurs ne pas rechercher

de travail. Au sens du Bureau International du Travail (BIT), est chômeur toute personne de 15 ans ou plus ; sans emploi ; disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; ayant cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en ayant trouvé un qui commence dans moins de trois mois. » Insee

Extrait du rapport d'Analyse des Besoins Sociaux de la ville *kentropoli*

Pour le second, nous confronterions la pauvreté économique définie par l'Insee (au seuil de 60% du revenu médian) avec celle déterminée par la CAF (les allocataires en dessous du seuil de bas revenus et ceux dont les revenus sont dépendants à 50% ou à 100% des allocations).

Ce temps de travail permet également de lister les partenaires à solliciter pour établir au besoin des conventions partenariales d'obtention de données primaires, de rapports d'activité et de faire savoir que la démarche était initiée auprès des principales institutions (essentiellement le Conseil Départemental<sup>74</sup>, la Caisse d'Allocations Familiales, les caisses de retraite, la Maison Départementale des Personnes Handicapées et la Mission Locale pour les jeunes).

Un temps long et fastidieux fut ensuite consacré par la chercheuse-ingénieure à la construction des artefacts : traitement statistique, mise en forme des données quantitatives (bases de données sociales) et qualitatives (lecture et synthèse de rapports d'activité et entretiens), préparation des données pré-commentées pour une analyse en profondeur et progressive par les communautés d'acteurs internes puis externes. Pendant cette période de traitement, nous assurions également des aller-retours fréquents avec les chefs de service métier, déjà rencontrés lors de la phase d'entretiens exploratoires. Tenus régulièrement au courant de la démarche *via* des interventions en réunions de direction (points d'étape) ou directement par mail, il s'agissait de les garder intéressés par la démarche et de les faire participer à la production technique du diagnostic : communication de données et/ou

---

<sup>74</sup> Consciente qu'une démarche stratégique en matière d'action sociale locale ne pouvait pleinement jouer son rôle sans le portage et la présence du chef de file, nous rencontrions pour la première fois, dans les débuts de la convention, les directeurs départementaux de l'action sociale territoriale des deux cas étudiés pour leur présenter la démarche. Ces rencontres marqueraient le début d'une longue aventure sur le territoire *mitropoli*.

d'analyses qu'ils jugeaient pertinentes à faire ensuite partager au collectif ; sélection des partenaires institutionnels et associatifs incontournables à faire participer aux temps d'analyse.

Venait enfin le temps des travaux d'analyse collectifs, internes puis externes, pour lesquels nous occupions la fonction de *médiateure*<sup>75</sup> et d'animatrice de la concertation. Ils se déroulèrent entre janvier 2017 et juin 2017 pour le CIAS-*mitropoli* (5 groupes de travail, 1 restitution) ; entre mars 2017 et septembre 2017 pour le CCAS-*kentropoli* (8 groupes de travail, 2 restitutions)<sup>76</sup>. Convoquant de 10 à 25 personnes selon les groupes, ces temps forts collectifs avaient pour objectif la problématisation collective des besoins sociaux territoriaux, avec pour visée l'amélioration des parcours des usagers de l'action sociale locale. Globalement, nous cherchions à amener progressivement les acteurs vers la formalisation de premières *propositions de valeur* en adoptant la démarche suivante<sup>77</sup> :

- Un *focus-group* permettait de fixer l'attention des participants sur un panel de données sélectionnées, lesquelles médiatisées par l'expérience de terrain, seraient enrichies et complétées : chaque donnée serait commentée puis questionnée par la médiature (à l'aide d'un support visuel : cartographie, graphique, extrait de rapport...) ouvrant la voie à la discussion collective et permettant d'abonder qualitativement les commentaires en leur donnant le sens collectif construit par les participants.

Par exemple, pour le *focus-group* portant sur l'amélioration du parcours « enfance et familles » sur la ville *kentropoli*, nous fîmes préalablement, avec les services du CCAS, un premier constat éloquent : en peu de temps, la ville s'était vidée d'un

---

<sup>75</sup> Nous retenons la définition de de Carlo (2004) caractérisant l'action du *médiateur* (aussi appelé *facilitateur*) comme aidant un « ensemble d'acteurs à interagir en vue d'élaborer ensemble des solutions ou au moins des propositions communes sur un sujet ou un projet sur lequel ils ont des divergences (en s'inspirant de la définition de la négociation énoncée par Dupont, 1994) ».

<sup>76</sup> Le détail de la composition des groupes est consultable en annexe 5.

<sup>77</sup> Compte tenu des difficultés techniques de certains champs et pour adopter une méthodologie d'approche des collectifs similaire d'un groupe à l'autre, nous préparions systématiquement notre propos comme en témoigne l'exemple détaillé en annexe 6 : propos introductifs, *focus-group*, atelier « *boule de neige* ». Un fascicule rappelant les consignes essentielles et permettant de prendre des notes était également systématiquement distribué. Un exemple est également visible en annexe 7.

nombre non négligeable de familles avec enfant(s)<sup>78</sup>. Ainsi, partant de ce constat (parmi d'autres dont nous ne faisons pas le détail ici) intéressant l'analyse des besoins sociaux sur plusieurs plans, nous ferions un diagnostic partagé invitant un collectif pluraliste (13 professionnels issus des directions de la cohésion sociale (service « petite enfance » du CCAS), de la « vie des quartiers » (dont les responsables du Programme de Réussite Éducative (PRE)) et de l'« éducation ») à investiguer cette question sous trois prismes : les impacts de la baisse démographique sur la politique d'accueil petite enfance et enfance, aux niveaux scolaire, péri et extra-scolaires ; les impacts sur la typologie de la demande sociale et éventuellement sur une nouvelle répartition de l'offre (accueil collectif VS accueil individuel en crèche...) ; les besoins potentiellement non couverts face à l'évolution démographique de la population infantile et des ménages *kentropoliens*.

- L'attention fixée sur la bonne unité d'analyse, un atelier en *intelligence collective* devait ensuite permettre de co-construire les trois problématiques essentielles et prioritaires, les futures *propositions de valeur* à tester dans le cadre d'ABS thématiques dont la responsabilité serait donnée aux acteurs. A partir d'une réflexion et d'une formalisation personnelles sur un temps donné, des groupes étaient progressivement formés par doublements progressifs de l'effectif : de l'individu seul, nous passons à un groupe de deux personnes, puis un groupe de quatre personnes, et ainsi de suite pour former l'effectif complet des participants présents. Pour chaque nouvelle formation, il était demandé aux acteurs de confronter les propositions formalisées au temps précédent *via* une discussion argumentée sur un temps imparti (augmentés au fur et à mesure que le groupe s'élargissait) pour n'en retenir finalement que trois. Ainsi, au temps  $t+1$  de l'atelier, comptant  $x$  participants pour  $x*3$  propositions, nous devons arriver à l'issue du temps  $t+n$ , à trois propositions finales formulées par un collectif pluriel. En effet, comme exposé dans le cadre de la *valeur publique* retenu, l'objectif était de dépasser l'agrégation de

<sup>78</sup> Même si la dynamique des mobilités résidentielles hors des zones urbaines est une caractéristique contemporaine des villes intermédiaires, le phénomène est particulièrement marqué à *kentropoli*.

perceptions individuelles pour envisager des mécanismes de délibération qui permettent de représenter les situations sociales territoriales du point de vue du collectif.

Dans la perspective heuristique de l'instrumentation de la *valeur publique*, le diagnostic sociodémographique, les techniques de facilitation, mais aussi l'expertise métier détenue par chacun des participants, devaient médiatiser la problématisation collégiale. Pour soutenir cette dernière, nous proposons aux participants de guider leurs productions par les questions suivantes :

- Comment l'offre sociale actuelle répond-elle à l'évolution des besoins et des situations ?
- Qui sont les usagers qui n'accèdent pas à l'offre et pourquoi ?
- Qui sont les nouveaux usagers, les nouvelles situations récurrentes auxquels l'offre actuelle ne peut plus répondre correctement ?

Atelier d'intelligence collective inspiré d'une observation *in situ* des pratiques d'un cabinet de sociologie

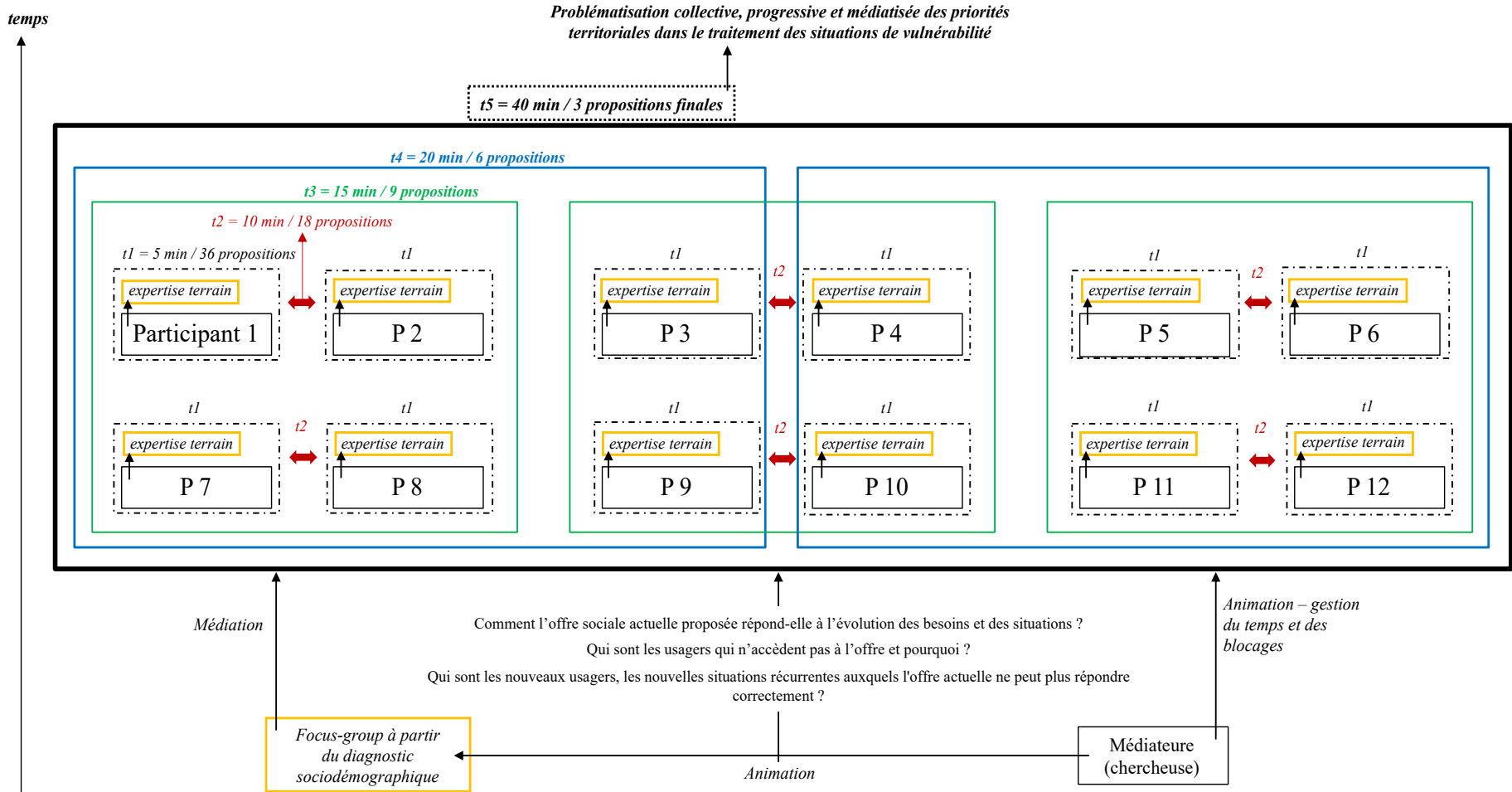


Figure 13 - Exemple du déroulé progressif d'un atelier « Boule de Neige » (12 participants) médiatisé par le focus-group



Ces temps d'échanges étaient systématiquement clos par une relecture collective de la production finale afin de limiter au maximum les biais d'interprétation potentiellement induits par la reformulation en temps réel de la médiatrice-chercheuse-intervenante. S'en suivait la rédaction d'un compte-rendu reprenant le contenu des échanges, éventuellement discuté puis validé *via* des aller-retours par mails avec la communauté participante, avant de pouvoir abonder le rapport final d'ABS. Celui-ci proposerait une revue des données sociodémographiques analysées pendant les *focus-groups*, les *propositions de valeur* problématisées par les collectifs, par parcours (en attente d'être expérimentées dans le cadre d'ABS thématiques), finalement abondées des attentes collectives exprimées par les usagers questionnés (I.2.2.).

#### De la tenue d'un journal de bord pour formaliser le surprenant, l'invisible et le silencieux

Peut-être de tous nos matériaux empiriques, les notes d'observation contenues dans le *journal de bord* (Baribeau, 2005 ; Laszczuk et Garreau, 2018) furent les plus intéressantes, les plus décisives aussi, en ce qu'elles nous permirent en sus du *verbatim* classique, de narrer ce qui ne se voit pas, ce qui ne s'entend pas, mais porteur de tellement de significations.

Si, « à la suite de Lewin, un projet de recherche-intervention est toujours issu d'une volonté de résoudre un problème concret, de transformer une situation vécue comme étant problématique par les acteurs, en une situation plus favorable » (Allard-Poesi et Perret, 2003), il s'agit aussi d'observer les comportements induits par l'activité ingénierique et d'en analyser les effets sur l'activité collective. Bien au-delà de la tenue des groupes de travail, les observations consignées dans le journal de bord, dès la survenance d'un fait de terrain marquant, identifié par la chercheuse, avait en effet pour objectif principal, l'analyse du potentiel de l'ABS à générer une forme d'action collective locale, à devenir dans les conditions institutionnelles testées, un levier de transformation territorial en matière d'action sociale locale.

Les événements marquants ont été consignés par date. Les faits étaient d'abord relatés dans une description contextualisée la plus neutre possible : ils pouvaient rapporter une situation, des échanges, des comportements ou du *verbatim*. Quand cela était possible, la chercheuse y ajoutait une analyse en regard de la littérature, dans une perspective de préparation des résultats. Plus nous progressions sur le terrain, plus le processus de consignation s'est révélé efficace (nous explicitons l'importance du facteur *temps* dans la section I.1.2.).

Enfin, après un premier traitement du matériau analysé par « attention flottante » (II), nous avons ciblé certains des comportements observés dans le journal de bord et creusé certaines pistes avec des entretiens complémentaires.

#### Des entretiens semi-directifs complémentaires pour évaluer la démarche et donner de la force aux discussions et aux propositions

Dans un ouvrage visant à promouvoir une perspective critique et éthique en sciences de gestion, Annick Bourguignon (2010) lorsqu'elle analyse les limites du mariage dominant entre épistémologie positiviste et usage des statistiques, souligne la complexité de compréhension des causes et interactions caractérisant les phénomènes sociaux :

*L'idée de conséquence implique une relation de cause à effet qui ne peut jamais être prouvée. Le monde social est si complexe que de multiples causes interagissent toujours, de sorte que l'on ne peut jamais prétendre, ni avoir recensé toutes les causes ni expliquer leurs interactions. (Bourguignon, 2010)*

Elle suggère, dans une perspective de légitimation de la recherche, de prendre en compte, au-delà de l'évaluation du chercheur de sa propre production, le jugement des « personnes » impactées par la construction de connaissances. Ainsi, lorsque cela fut possible, nous réaliserions des entretiens semi-directifs d'évaluation de la démarche avec les responsables de structure dont le matériau sera traité dans les récits de la présente partie (n = 2 pour le CCAS *kentropoli*) et de la partie suivante (n = 1 pour le département *agorapoli* ; n = 1 pour la CdC *pragmapoli* ; n = 1 pour l'agglomération *kentropoli*).

Au regard des difficultés observées dans cette première phase de recherche-intervention, ces entretiens avaient pour vocation la compréhension profonde des causes de blocage au prisme des interprétations des personnes jugées « clés » dans le processus mené. Ils furent ainsi réalisés auprès de la désormais directrice des solidarités de la ville et de l'agglomération du territoire *kentropoli* et auprès d'une chargée de mission occupant officieusement auprès d'elle un rôle stratégique de conseil, ayant une très bonne connaissance de la collectivité pour y avoir assumé des fonctions clés pendant de nombreuses années. Sur le territoire *mitropoli*, les relations dégradées en fin d'accompagnement avec la direction du CIAS ne permirent pas d'observer la même démarche dans de telles temporalités. Néanmoins, les difficultés dont nous faisons le récit dans le prochain chapitre sont principalement issues des observations contenues dans le journal de bord, dont les interprétations formulées par la chercheuse furent systématiquement confrontées à celles de notre binôme de référentes afin de limiter les biais de signification.

### I.1.2. *Immersion, observation et développement d'un « point de vue d'initié »*

C'est à Marie Kerveillant Lepape (2017) que nous empruntons cette acception. S'inspirant des philosophes pragmatistes américains (Peirce, 1931-1935) et des recherches contemporaines de Lorino *et al.* (2011), elle adopte dans ses travaux de thèse investiguant la question de la construction du public dans le secteur de la sûreté nucléaire, une épistémologie de l'*enquête*. Elle explique que pour accéder aux significations profondes de mécanismes sociaux, le chercheur ne doit pas se limiter à les observer. Inscrite dans une épistémologie de la compréhension et non de la vérité (Lorino, 2009), l'auteure s'est comportée comme un membre de la communauté analysée et a été perçue comme telle par les acteurs. Ainsi, aux côtés des méthodes classiques de collecte de la donnée qualitative, comme les entretiens ou l'analyse documentaire, Kerveillant Lepape (2017) convoque l'expérience de trois ans vécue au cœur d'une Commission Locale d'Information (CLI) et la pluralité des origines du matériau collecté : temps d'échanges formels et informels, participation à des colloques professionnels, visites sur site, présence sur la liste de diffusion des mails de la CLI... Autant d'éléments lui ayant permis de progressivement construire un

« point de vue d’initée » médiatisant la richesse des résultats produits dans un mode de raisonnement abductif combinant « pensée narrative, raisonnement logique et expérimentation » (*ibid.*, notre traduction).

Si l’approche multi-terrains caractérisant notre intervention est quelque peu venue complexifier localement une telle démarche, la pluralité des situations rencontrées et des pratiques observées de l’intérieur a considérablement enrichi nos capacités d’analyse autour de l’action sociale et notre compréhension des grands enjeux, globaux comme plus locaux. Au cours de nos quatre années d’immersion sur le terrain, et au-delà des activités dédiées à la conception des artefacts, nous avons pu<sup>79</sup> :

- Accéder librement aux ressources documentaires des organisations du champ de la recherche-intervention ainsi qu’à des temps de travail formels ou plus informels ;
- Participer à des temps de formation, à des colloques professionnels et des séminaires ;
- Intégrer des groupes de travail dans le cadre de démarches stratégiques portées par les collectivités ou lorsqu’elles étaient participantes (en tant que contributrice ou en tant que facilitatrice) ;
- Rejoindre à temps partiel, en quatrième année, l’équipe d’innovation et d’ingénierie sociale du CCAS-*kentropoli*, sur des missions inscrites dans la continuité de l’ABS et sur la gestion de programmes européens. Ce CDD d’un an fut l’occasion de regarder vivre la démarche, ses suites<sup>80</sup> et le quotidien de l’organisation. Aussi, en tant que coordonnatrice d’un projet européen portant sur l’innovation sociale dans l’espace arc-atlantique, nous irions jusqu’à observer *in situ* les pratiques d’autres collectivités européennes et échanger avec des universités étrangères.

Ces interactions dans l’action, plurielles en termes de champs investigués (autonomie, enfance, exclusions...) et de profils rencontrés (praticiens, responsables métier et

---

<sup>79</sup> La revue détaillée des événements auxquels a pris part la chercheuse est visible en annexe 1.

<sup>80</sup> Cf. chapitre 7 de la partie 2.

administratifs, élus...) ont indéniablement nourri nos réflexions, elles-mêmes orientant nos actions futures, inscrites dans le flot de l'expérience. Le design de notre recherche, le traitement et l'orientation de nos travaux en témoignent.

### ***1.2. Techniques mixtes de la recherche-intervention : l'adaptation du modèle Qualité des Services Publics pour recueillir la parole de l'utilisateur***

Nous rappelons en préambule que si toute méthodologie, qualitative et/ou quantitative, est admissible dans le PECP<sup>81</sup> (Avenier, 2011), il en va de même quant à l'éligibilité des méthodes d'investigation en recherche-intervention : « tout outil de collecte et d'analyse des données est bon à prendre, dans la mesure où il est utile à la réalisation du projet initial, reflet, par là, de l'esprit du pragmatisme à l'œuvre dans la recherche-action » (Allard-Poesi et Perret, 2003).

Au regard de la problématique opérationnelle retenue (problématisation collective de l'action sociale locale *via* l'ABS) et de l'approche multi-terrain, le recours aux méthodes quantitatives s'est imposé comme une nécessité. En parallèle des travaux engagés sur la démarche d'observation sociale locale, le recueil de la parole de l'utilisateur<sup>82</sup>, tant dans sa dimension utilitariste (perception de sa satisfaction) qu'éthique (perception du respect de ses droits fondamentaux) serait explorée grâce au modèle Qualité des Services Publics (QSP) (Goudarzi et Guenoun, 2010) (I.2.1). L'étude menée auprès de l'ensemble des services proposant un accompagnement à destination du public serait harmonisée et prendrait la place des enquêtes de satisfaction des quelques services l'ayant déjà expérimentée. Le questionnaire serait enfin élargi à une dimension prospective demandant aux usagers répondants d'exprimer leur point de vue sur les voies d'améliorations de leurs conditions de vie (I.2.2.).

---

<sup>81</sup> Cf. III.2.2. de l'introduction.

<sup>82</sup> Dans un souci de respect de la parole de la personne, autant que de protection des agents sociaux, l'enquête a été anonymisée. Seuls le sexe, l'âge et la modalité de renseignement du questionnaire (seul, avec l'aide d'un aidant, avec l'aide d'un agent) furent retenus comme critères discriminants.

### I.2.1. *Un modèle quantitatif exploratoire pour évaluer la qualité et la satisfaction perçues des bénéficiaires*

En parallèle du rapprochement des items de mesure du modèle QSP aux modalités législatives réglementant l'exercice des droits des usagers<sup>83</sup>, une révision des premiers a été effectuée dans une logique de conservation des dimensions originelles construites par Goudarzi et Guenoun (*ibid.*). En effet, un certain nombre de contraintes nous a poussé à reformuler et à limiter le nombre total d'items.

La première contrainte, de nature endogène, émanait des chefs de service et des agents en charge de déployer l'enquête auprès de leurs bénéficiaires. Un travail pédagogique de fond a été mené avec chacune des équipes (des réunions ou des entretiens individuels), puis validé en comité de pilotage stratégique, afin que la formulation des items soit jugée la moins stigmatisante possible pour les agents publics dont l'action était évaluée.

Une autre contrainte, de nature exogène, relevait des capacités cognitives potentiellement limitées des publics interrogés, notamment celles des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, large public des CCAS/CIAS. Là aussi, un effort de formulation des items pour la compréhension de tous et de rationalisation du nombre de questions étaient essentiels. Nous avons décidé, avec les équipes, de fixer à dix le nombre total d'items mesurant la qualité perçue, pour répondre à la contrainte liée au déploiement d'un questionnaire à destination de publics en difficulté. Afin de conserver un poids d'items par dimension QSP identique au modèle d'origine, nous avons ensuite procédé à des regroupements en dégageant des sous-dimensions d'analyse.

---

<sup>83</sup> Cf. III.2. du chapitre 1.

**Tableau 2** - Adaptation des items du QSP aux contraintes identifiées en recherche-intervention

D'après Goudarzi et Guenoun (2010)

6 dimensions de la QSP	Nombre d'items QSP	Sous-dimensions de la QSP adaptée	Nombre d'items adaptés
Relations	9	Compétences techniques des agents	3
		Disponibilité des agents	
		Capacité d'écoute des agents	
Transparence	6	Accès à l'information	2
		Prévention des contentieux	
Fiabilité	7	Participation des usagers	2
		Réactivité du service	
Tangibilité	4	Qualité des infrastructures et conditions matérielles	1
Assurance	3	Sentiment de sécurité	1
Éthique	2	Déontologie des agents	1

Les enquêtes anonymisées ont été administrées sous format papier<sup>84</sup>, directement par les agents ou par voie postale, en fonction du type d'intervention sociale. Le retour des questionnaires papier a également été assuré par les structures, notamment la saisie permettant un passage au format numérique.

Ce sont ainsi quelques 1600 questionnaires exploitables<sup>85</sup> qui ont été analysés par la chercheuse-intervenante dans le cadre d'un rapport spécifique destiné à chaque CCAS/CIAS. Le traitement statistique de la qualité perçue et de la satisfaction a été réalisé, par service, sur Excel (analyse univariée de la satisfaction) et SPSS (analyse bivariée de la contribution des satisfactions partielles (dimensions de la QSP) à la satisfaction globale).

<sup>84</sup> Pour certains services, notamment ceux touchant aux problématiques familiales, l'enquête était également proposée au format dématérialisé.

<sup>85</sup> Pour l'ensemble des trois CCAS/CIAS conventionnés.

### *1.2.2. Des questions ouvertes pour investiguer l'évolution prospective des besoins et attentes des usagers*

En complément de l'analyse des perceptions sur la qualité perçue des services au prisme des droits des usagers, ceux-ci étaient invités à s'exprimer librement sur les réponses attendues du territoire pour améliorer leur quotidien.

Cette fois, le traitement du verbatim a été effectué par public (personnes âgées, en situation de handicap...) en utilisant une méthode de codage manuelle et thématique, en deux temps. Un premier codage a été réalisé permettant de déterminer si les remarques formulées relevaient de l'organisation actuelle des services (auquel cas nous proposons des compléments qualitatifs aux analyses statistiques de la satisfaction du service concerné) ou de la prospective territoriale. Dans ce cas, l'analyse qualitative par public venait conclure celles portant sur la qualité perçue des services.

Enfin, un deuxième codage venait préciser les attentes des répondants en fonction de la survenance de thèmes récurrents, qu'il s'agisse de l'évaluation de la satisfaction (insuffisance perçue du plan d'aide, rotation jugée trop fréquente des auxiliaires de vie, gestion de la prise en charge...) ou de la prospective sur les besoins au prisme du territoire (déplacements de la vie quotidienne, accompagnement social et aux démarches administratives, activités de lien social, soutien aux aidants...) <sup>86</sup>. Des analyses qualitatives illustrées du verbatim étaient alors systématiquement proposées.

### *1.2.3. Limites de la consultation par questionnaire : une agrégation des préférences individuelles*

Les limites d'une telle approche peuvent apparaître nombreuses au regard de nos objectifs de recherche. D'une part, elles sont intrinsèques à l'approche quantitative quand

---

<sup>86</sup> Le *verbatim* recevable, isolé et donc non codé dans les remarques complémentaires à l'organisation des services ou l'analyse des besoins était renseigné par thématique et par service permettant aux responsables et à leurs équipes de donner à voir l'exhaustivité des commentaires formulés.



on sait la complexité et la diversité qui se jouent dans la relation d'accompagnement social (Janvier et Matho, 2011). Aussi, nous sommes consciente que l'enjeu de participation au sens démocratique ne peut s'exercer pleinement puisque les analyses produites relèvent, grâce au codage thématique, d'une agrégation des préférences individuelles et non de l'expression de choix collectifs obtenus par l'exercice de mécanismes de délibération et d'une activité dialogique. Enfin, l'échelle organisationnelle retenue peut paraître en décalage avec l'approche territoriale ici défendue. Nous rappelons que notre recherche académique doit composer avec les contraintes (essentiellement temporelles) inhérentes à la démarche ABS. De plus, nous rappelons ici que nous ne visons ni l'exhaustivité, ni une capture de la réalité, mais la légitimité de la problématisation proposée par le pluralisme des avis mobilisés permettant aux acteurs de poursuivre l'expérience.

Si nous sommes lucide des limites emportées par nos choix (par ailleurs résultant de discussions et de négociations dans le cadre du comité de pilotage stratégique), il eut été compliqué de procéder autrement dans le cadre des configurations institutionnelles testées. Enfin, l'éminente complexité de la question de la participation des usagers en action sociale, actuellement au carrefour de l'évolution lente de ses droits et des changements paradigmatiques à l'œuvre au cœur des pratiques professionnelles (Savignat, 2012) est un sujet de thèse en soi.

## **II. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire**

*« Dans le cas d'une recherche-intervention (David 2000b) [...] le chercheur conçoit un dispositif ou un outil pour répondre à une problématique managériale ou gestionnaire particulière, le construit, et agit à la fois comme animateur et évaluateur de sa mise en œuvre. Les connaissances élaborées peuvent alors porter sur des aspects génériques de l'expérience dégagée de la mise en œuvre et du fonctionnement du dispositif conçu dans le cadre de la recherche » Marie-José Avenier, 2008.*

Une recherche-intervention appelle « *à la fois des connaissances utiles pour l'action et des théories de différents niveaux de généralité en sciences de gestion* » (David, 2000). Elle invite finalement à répondre à la question exploratoire du « *comment faire ?* » puis à s'interroger sur le « *pourquoi ça marche ? Pourquoi ça ne marche pas ?* », en sachant que le *pourquoi* se construit et s'analyse grâce au *comment*. La montée en abstraction des comportements médiatisés par les artefacts contextualisés nécessite, au-delà de la description des étapes de travail réalisées, une prise de recul analytique et implique donc le choix d'une méthode de traitement du matériau récolté, par ailleurs extrêmement riche et hétérogène.

Dumez (2016) propose, pour gérer le risque de circularité propre à la démarche qualitative, de traiter le matériau empirique de manière la plus indépendante possible des *a priori* théoriques mobilisés, ce que ne permettent à son sens ni le codage théorique, puisque formaté par des catégories conceptuelles préexistantes, ni le double codage, pour des raisons finalement identiques : les résultats obtenus participent de la production d'une recherche autoréférentielle nourrie par le mythe de la rigueur scientifique (*ibid.*). Ce type d'analyse convient alors peu à des travaux inscrits dans une logique de découverte abductive, attentive aux faits surprenants et à la création de connaissances nouvelles et contextualisées.

Dumez (*ibid.*) défend l'idée peu conventionnelle que le codage, dans une perspective de découverte d'unités de sens originales, exige une certaine « dimension de bricolage », particulièrement adaptée lorsque le matériau qualitatif est riche, à la fois hétérogène et lacunaire. Il convoque à ce titre plusieurs techniques invitant les chercheurs compréhensifs à les combiner pour les faire leurs. Aussi, empruntant à ces méthodes, nous analyserons nos résultats comme suit :

1. Après avoir contextualisé notre unité d'analyse, en exposant une synthèse conjointe des trajectoires sociétales et sociodémographiques et des artefacts produits, nous présenterons, pour les deux cas, les résultats propres à chaque terrain. Nous organiserons notre matériau hétérogène en séries chronologiques structurant le récit, sur le principe des « *templates* » (Dumez et Rigaud, 2008 ; Dumez, 2016). Face à la grande richesse des données actionnables produites, qu'il nous est impossible de

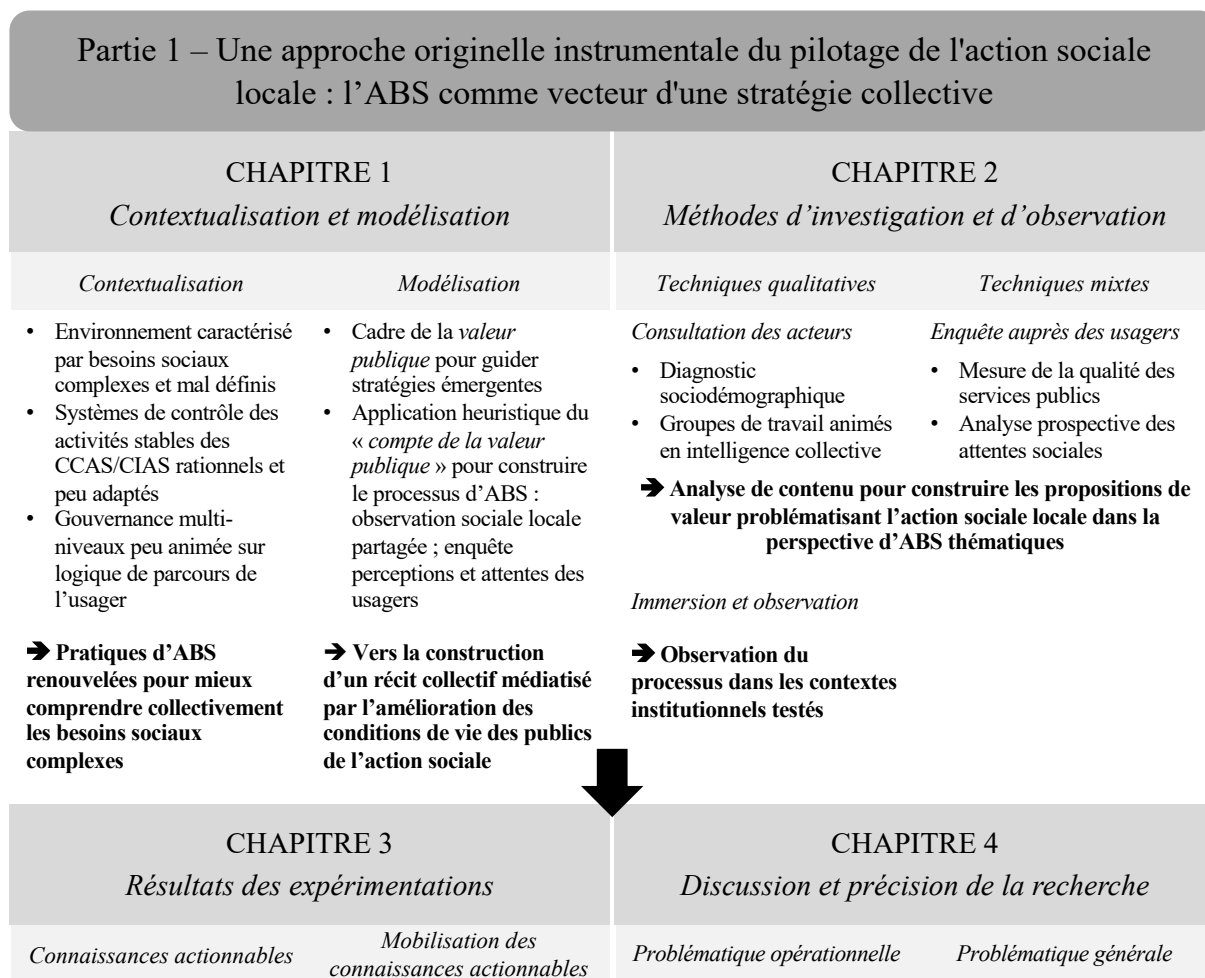
traiter ici de manière exhaustive, cette méthode de structuration des données nous permettra de cibler celles pertinentes pour l'analyse.

2. Pour produire ce *template* (que nous associons au prisme d'attaque du récit), et parce que le temps de l'action en recherche-intervention n'est pas exactement celui de l'analyse, nous avons observé un temps de retrait vis-à-vis de nos productions artefactuelles pour considérer le matériau dans son ensemble et faire surgir des thèmes structurant la présentation des résultats : en l'occurrence, les difficultés rencontrées dans la mise en place du processus, puisque notre première phase de recherche s'est soldée par des résistances, si ce n'est des échecs, relatifs selon le cas. Cette phase préalable de traitement du matériau par « *attention flottante* » (Freud, 1967 ; Ayache et Dumez, 2011 ; Dumez, 2016) structure la *narration* avec pour visée l'étude des significations profondes du processus de changement (ou en l'occurrence, de résistances au changement) tout en le contextualisant par la présentation des connaissances actionnables sélectionnées. Elle consiste à reprendre la lecture exhaustive et continue des données (rapports produits sur la base des artefacts, observations du journal de bord, comptes-rendus d'entretiens et de groupes de travail...) « en s'empêchant de considérer tel élément ou tel autre [...] Le résultat est l'émergence de thèmes, qui peuvent être surprenants et peuvent remettre en cause les cadres théoriques attendus » (Dumez, 2016.).

### III. Conclusion du chapitre 2

Nous concluons ce chapitre par l'amendement synthétique de nos principales méthodes d'intervention au schéma de structuration de la recherche doctorale, avant de présenter les résultats de cette première phase de recherche.

**Figure 14** - Schéma n°4 de structuration de la recherche doctorale





## **Chapitre 3 – Résultats des expérimentations : l'Analyse des Besoins Sociaux, un projet de connaissances appelé à la durabilité mais ignoré et illégitimé**

---

*« La situation de crise est favorable à la re-pensée et à l'imagination quand on se rend compte que les modes de pensée ne fonctionnent plus mais elle est favorable aussi à ce qui est régressif. »*

*Edgar Morin, 2003, p. 188.*

La présentation des résultats de cette première phase de recherche-intervention veut insister sur un paradoxe, illustrant l'inertie stratégique qui frappe l'action sociale locale :

- La fragmentation dénoncée d'un « monde social » d'une part, produit d'évolutions sociétales, de ruptures dans la gestion des parcours des usagers héritées de la décentralisation, et d'absence de coordination et d'animation territoriales ;
- L'immobilisme de cultures et pratiques managériales d'autre part, révélant dans les tentatives d'action rapportées et malgré les discours d'intention, l'incapacité à reconstruire des liens communautaires durables face au déficit de cohésion sociale, l'incapacité à créer des « ponts » inter-organisationnels, que les acteurs appellent unanimement de leurs vœux.

Faisant suite à une présentation transversale des significations produites par l'ABS sur *kentropoli* et sur *mitropoli* (I), nous contextualisons ensuite les résultats obtenus au prisme des apports et difficultés rencontrés sur chaque terrain (II). Particulièrement dans cette deuxième section, la construction de nos narrations donne à voir les *paradoxes* traversant le pilotage du secteur : l'inintelligibilité et la complexité généralisées frappant la compréhension des besoins et ses modalités de réponses ; la capacité des parties prenantes à imaginer des fins sociales et des futurs possibles dans le cadre d'une activité dialogique animée ; la volonté d'inscrire de tels espaces dans le temps et de les voir pénétrer les pratiques professionnelles quotidiennes ; les habitudes managériales culturellement incompatibles avec ces formes démocratiques et participatives, ignorant les résultats de l'activité collective ou illégitimant son processus de fabrication.

## **I. Création de connaissances actionnables avec l'ABS : signes d'une société fragmentée appelant à l'action conjointe et durable**

Dans cette première section, nous revenons sur les principales conclusions transversales des instruments construits dans le cadre du processus d'ABS sur *kentropoli* et *mitropoli* (enquêtes usagers (I.1.), diagnostic sociodémographique (I.2.), groupes de travail pluralistes (I.3.)). Celles-ci viennent donner une consistance et une conscience collectives aux inquiétudes des responsables métier, exprimées individuellement et rapportées dans le chapitre 1. Professionnels comme usagers pointent, chacun dans leur registre, les conséquences d'une société fragmentée. Elles se traduisent par des besoins puissants de sociabilisation chez les seconds tandis que les premiers dénoncent en particulier l'absence d'animation territoriale institutionnalisée des politiques de solidarité, nuisant fortement à la logique de parcours et d'« *accompagnement social global* », que tous appellent de leurs vœux. Pour améliorer le niveau de réponse aux besoins sociaux et le pilotage du secteur, ils dessinent la nécessité d'une action conjointe territoriale durable, en capacité de pénétrer les pratiques quotidiennes.

### ***I.1. L'enquête auprès des usagers : les relations sociales au cœur de l'évaluation de la satisfaction et des attentes***

A l'instar de Kettl (2008), soulignant que les praticiens œuvrant quotidiennement au bon déroulement des processus de l'administration publique accomplissent dans la plupart des cas leur tâche dans le respect de ses principes fondamentaux, l'exploitation de notre consultation auprès des usagers des CCAS/CIAS témoigne d'une telle trajectoire. Quelle que soit la structure, quel que soit le parcours, notre analyse des satisfactions (globale et partielles) met par ailleurs en évidence la prééminence de la dimension humaine et relationnelle sur les questions d'organisation des services (I.1.1.). Qu'il s'agisse des familles, des personnes en perte d'autonomie ou bien de celles bénéficiant d'un accompagnement social, ces considérations relationnelles sont aussi au cœur de leurs attentes, prioritairement exprimées avec force sous la forme de besoins de *sociabilisation*

(I.1.2.). Nous revenons ainsi transversalement et brièvement sur les résultats marquants de ces enquêtes<sup>87</sup> pour les territoires *kentropoli* et *mitropoli*.

I.1.1. *Une évaluation de la satisfaction mettant globalement en évidence les relations avec les agents comme point fort de l'intervention sociale*

Ainsi que nous l'évoquions, les hauts niveaux de qualité perçue relevés dans nos enquêtes territoriales, menées auprès des usagers du CCAS *kentropoli* et du CIAS *mitropoli* signifiaient, au prisme des théories mobilisées : une satisfaction généralisée des bénéficiaires percevant une aide ou un accompagnement ; la perception d'un traitement équitable ; et, par voie de conséquence, l'assurance de l'exercice effectif de leurs droits fondamentaux (Geuijen *et al.*, 2017 ; Savignat, 2012 ; Janvier et Matho, 2011 ; Goudarzi et Guenoun, 2010).

Aussi, les dimensions « *relations* », « *assurance* » et « *éthique* » contribuaient largement à l'expression de leur satisfaction générale et appelaient à être particulièrement préservées. Celles-ci évoquaient respectivement :

- Les relations qu'entretiennent les usagers avec les travailleurs sociaux ou les auxiliaires de vie sociale, notamment à l'égard de leurs compétences techniques et relationnelles (disponibilité, capacité d'écoute) ;
- Le sentiment de confiance qui se noue entre les bénéficiaires et les agents ;
- La perception du respect des valeurs du service public par le service (notamment celle centrale d'« *égalité de traitement entre les usagers* »).

Bien que ces résultats puissent sembler relever de l'évidence, il n'était pas inutile de rappeler par la voix du principal intéressé, dans des contextes managériaux focalisés sur le « *contrôle des moyens* » et le « *pilotage de gestion* » (Carassus et Favoreu, 2017),

---

<sup>87</sup> Construits sur la base des rapports d'enquête usagers de la ville *kentropoli* et du territoire *mitropoli* et d'une communication scientifique dans un colloque de management public (2018).



l'importance stratégique de la place des pratiques professionnelles. Exprimées dans le langage de savoir-faire, de savoir-être et de valeurs publiques incarnés, elles fondent singulièrement la fin existentielle du travail social. Comme le soulignait Pierre Savignat,

*Sans prétendre ici revisiter les conceptions du management en action sociale, il convient juste de rappeler que la fonction de direction doit s'imbriquer dans une vision stratégique de l'action au regard des missions d'une part, des effets sur les usagers d'autre part. (Savignat, 2012)*

Ces résultats interpellent d'autant plus à l'analyse des attentes sociales des bénéficiaires, appelant à plus d'intégration et de cohésion sociales.

### *I.1.2. L'analyse prospective des attentes sociales récurrentes : de l'action sociale fragmentée à la cohésion sociale*

Par-delà le recueil de la satisfaction des usagers sur les activités stables des CCAS/CIAS, l'analyse prospective de leurs attentes exprimait transversalement des besoins de *sociabilisation*, au sens fort d'intégration sociale dans la société. Les seniors *kentropoliens* se déclaraient fréquemment victimes de situations d'isolement relationnel :

« Sur les 441 répondants seniors de l'enquête, près d'un quart des usagers a composé une réponse dans l'espace d'expression libre (soit une centaine de répondants). Au-delà des thématiques traitées plus haut dans l'analyse de la qualité perçue des services, une quarantaine d'usagers (soit près de 10% du total des répondants) s'est exprimée sur des propositions qui pourraient être menées pour améliorer le quotidien. Parmi ces réponses, qu'il s'agisse d'usagers vivant à domicile ou accueillis en établissement, plus de la moitié persiste sur un besoin fort de développement des **activités de loisirs** et de création de **lien social** :

- 'Plus de sorties et de rencontres avec d'autres personnes comme moi afin de vaincre ma solitude'
- 'Proposer des activités de loisirs ou sorties. Personnellement je suis tout seul et je passe mes journées depuis 6 ans tout seul enfermé chez moi'
- 'Aide pour lien social extérieur (rencontres, activités) compatibles à l'état physique et moral' »

Extrait du rapport d'évaluation des perceptions des usagers du CCAS *kentropoli* (seniors).

Tout comme la recherche de lien social était au cœur des réponses des usagers *mitropoliens*, quel que soit le public interrogé :

*« Au-delà des problématiques propres au CIAS sur lesquelles se sont exprimés les usagers, et traitées plus en détails dans le rapport d'analyse de chaque service, il est nécessaire de revenir sur l'évolution des besoins jugés prioritaires et non satisfaits par les bénéficiaires afin d'analyser la transversalité des réponses des publics interrogés : [...]*

*L'accès à la culture et aux activités de loisirs est une thématique citée en priorité par les personnes en situation de handicap et les personnes en situation de fragilité. Elle est également jugée importante par les personnes âgées ayant répondu à l'enquête. [...] Outre les réflexions portant sur l'accessibilité à la culture et aux loisirs à des tarifs abordables, ce sont les **besoins de dialogue et de lien social** qui apparaissent en filigrane des réponses, quelle que soit la cible interrogée. Elles rappellent que la progression des ménages vivant seuls et vulnérables, notamment en ville, est source de situations d'isolement social et de solitude subie de plus en plus fréquentes.*

*Enfin, les usagers ne s'expriment globalement **pas sur la création de nouveaux dispositifs** mais se positionnent **en faveur d'une aide et d'une présence au quotidien plus importante**. Le besoin de conseils et d'un accompagnement globalisés, dans une logique de parcours intégré de l'utilisateur, transparait à l'analyse des réponses des bénéficiaires du CIAS. »*

Extrait du rapport d'évaluation des perceptions des usagers du CIAS *mitropoli* (synthèse).

D'une part, l'analyse venait questionner les conséquences des évolutions sociétales dont les tendances sont à la fragmentation des parcours de vie (elles sont évoquées dans la section suivante). D'autre part et cumulativement, elle pointait les conséquences des fragmentations organisationnelles à l'œuvre dans le champ des politiques de solidarité, parfois même en interne. Pour le CCAS *kentropoli* comme pour le CIAS *mitropoli*, il fut fréquent d'analyser le verbatim de bénéficiaires souhaitant accéder à des « activités de loisirs » alors que l'un comme l'autre possédait un service dédié. **Plus largement, les bénéficiaires exprimaient quasi-unaniment, la volonté d'une amélioration et d'une harmonisation des processus d'accessibilité à l'offre : physique – mobilités et**

**aménagements urbains – comme informationnelle – incompréhension d’une offre pléthorique et déstructurée et inadaptation des modes de communication :**

« Concernant l’accessibilité à l’information portant sur l’accueil et les activités culturelles et de loisirs, si une minorité [de familles] évoque le manque de dynamisme de la ville en termes de propositions de vie culturelle et de loisirs et d’horaires adaptés, la majorité regrette l’absence d’un point informations familles sur cette thématique et plus largement, sur les démarches qui s’imposent à elles. Pour exemples :

- ‘Il manque de la communication, de l’information concernant les services et les activités qui existent déjà’
- ‘Manque d’informations/d’accès aux programmes culturels’
- ‘A mon sens le service public devrait dans un premier temps aviser le grand public de tous les services et activités mises à disposition. Je trouve que ces informations ne sont pas assez mises en valeur’

[...]

Pour conclure, l’attention devrait être globalement portée sur le **besoin d’information et de communication interne et externe à l’organisation**, qu’il s’agisse :

- Des seniors : **activités de loisirs pour lutter contre l’isolement et la solitude**
- Des familles : **accès à l’information et à la connaissance de l’offre pour valoriser l’existant, à savoir la diversité des activités culturelles et de loisirs**

Les réflexions sur une meilleure identification des services devraient s’imaginer sur tous les supports de communication dans une logique de parcours intégré des personnes : livrets d’information, point d’accueil et d’information, sites internet, etc.

Aussi, les problématiques de **déplacement**, de **mobilité** et plus globalement d’**accessibilité** sont également évoquées de manière transversale et prioritaire par les seniors et les familles. »

Extrait du rapport d’évaluation des perceptions des usagers du CCAS *kentropoli* (familles et conclusions).

**L’importance accordée aux dispositions relationnelles dans le cadre des interventions sociales d’une part, les ruptures transversales dénoncées pour accéder à l’offre existante d’autre part, en particulier à celle créatrice de lien social, nous renseignent par la voix des *intérêts affectés* sur la fragmentation de la vie communautaire et son rôle prédominant dans la prévalence des besoins sociaux contemporains.**

## ***1.2. Le diagnostic sociodémographique : une prévalence des situations de fragilité caractéristique des aires urbaines***

### *1.2.1. Le diagnostic sociodémographique comme stimulant à la construction de récits collectifs*

Dans la perspective de production de premières ABS territoriales, l'objectif d'un état des lieux sociodémographique était d'approcher l'évolution des situations de fragilité au prisme de chaque territoire. Fruit du croisement entre l'exploitation des bases de données de l'Insee, des études qualitatives produites par l'institut de sondage sur l'évolution de la société (aux plans local, départemental, régional et national), des rapports et données communiqués par les institutions locales (CCAS/CIAS, Conseil Départemental, CAF, Pôle Emploi, Mission Locale...), des comparaisons avec des territoires démographiquement comparables ; ces panoramas sociaux exprimaient avec plus ou moins de force, le produit d'évolutions sociétales et de choix politiques tant locaux que nationaux. Dans une vocation exploratoire, processuelle, contextualisée et créative, ils devaient aider les collectifs d'acteurs réunis prochainement à problématiser le territoire et l'évolution des situations de fragilité, en montant collectivement en abstraction sur l'analyse des parcours. Telle était la vocation de ces premières analyses : médiatiser le récit collectif des acteurs au prisme des trajectoires sociales des usagers, émancipé le plus possible de logiques institutionnelles.

Avant de commenter la manière dont les acteurs se sont saisis de ces résultats, nous proposons un tour d'horizon illustrant brièvement les grands enjeux sociodémographiques communs à nos deux cas, analysés sur la période de référence 2009-2014. Ils permettent également de confirmer un contexte d'action marqué par la massification de besoins sociaux complexes et endémiques, dont nous faisons maintenant le propos synthétique<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Réalisé sur la base des rapports de synthèse des panoramas sociaux de la ville *kentropoli* et du territoire *mitropoli*.

### I.2.2. *Villes intermédiaires et trajectoires de paupérisation économique et relationnelle*

Si les travaux de traitement des données locales quantitatives et qualitatives ont été menés séparément sur les territoires *kentropoli* et *mitropoli*, force est de constater que leur ancrage urbain révèle, dans des ordres de grandeur différents, des similitudes exprimant les trajectoires nationales de paupérisation des villes intermédiaires.

Comme partout en France suite à la crise financière, l'augmentation de la pauvreté proviendrait selon l'Insee de l'augmentation du nombre de chômeurs vivant en dessous du seuil de pauvreté, elle-même liée à celle du nombre de chômeurs de longue ou de très longue durée. Les bouleversements socio-économiques de la dernière décennie sont ainsi à l'origine d'une ségrégation socio-spatiale croissante des ménages fragiles dans les villes. Au côté de l'enclavement « traditionnel » des quartiers prioritaires, la trajectoire de paupérisation se dessine et diffuse progressivement depuis les cœurs de ville : par exemple, sur le territoire *kentropoli*, la ville centre concentre sur les quartiers prioritaires et le centre-ville, 40% de la pauvreté économique de l'ensemble de l'agglomération. Cet effet de polarisation est accentué par les mobilités résidentielles à l'œuvre depuis des années dans les villes intermédiaires (on pourra parler d'*exode* sur le territoire *kentropoli*) : les familles avec ou sans enfant disposant de moyens suffisants préfèrent accéder à la propriété en dehors des villes. Ces mobilités spécialisent et concentrent une partie des publics fragiles dans les zones urbaines, accueillant de nombreux logements du parc social (pour les quartiers prioritaires) et du parc privé locatif ancien aux loyers modestes (pour les centres-villes). Elles font aussi progresser la part des ménages vivant seul et l'isolement relationnel pouvant mener à des situations de solitude subie. La concentration croissante des vulnérabilités financières et relationnelles fait ainsi des villes centres des objets à forts enjeux pour les solidarités, la cohésion et la mixité sociales et un défi pour l'attractivité future de ces territoires.

I.2.3. *La progression des personnes vivant seules et des foyers monoparentaux, une résultante des évolutions sociétales et du recul du fait familial*

À cette dynamique de développement territorial par les mobilités résidentielles, concernant essentiellement les familles et qui profite à la ceinture péri-urbaine sur le territoire *kentropoli* (plus de 1500 couples avec ou sans enfant sur la période de référence), à la couronne rurale sur le territoire *mitropoli* (dans une moindre mesure), s'ajoutent les effets visibles du vieillissement structurel de la population et de l'évolution des modes de cohabitation (due aux divorces et veuvages notamment). À l'image du territoire métropolitain, les hommes seuls et femmes seules représentent désormais plus de la moitié des ménages des villes centres *mitropoli* et *kentropoli*, grignotant sur la part des familles en net repli, et accusent un profil vieillissant : la majorité a 55 ans ou plus.

Boosté par un indice conjoncturel national de divorcialité important depuis le début des années 2000, le nombre de couples avec enfant(s) diminue en continue au profit des personnes seules mais également des foyers monoparentaux. Ces évolutions bouleversent ainsi la répartition structurelle du type de familles dans les villes, avec une progression en valeur de parents vivant seuls. Si la croissance des pères célibataires est notable, les femmes seules avec enfant(s) représentent toujours la très grande majorité des foyers monoparentaux (entre 8 et 9 sur 10) et désormais plus d'une famille sur trois dans nos cas. Aussi, près de la moitié des mères célibataires ont entre 40 et 54 ans avec un profil plutôt vieillissant. Enfin, en 2014 et en progression, près de la moitié des femmes monoparentales pour la ville *kentropoli*, plus de 6 sur 10 pour la ville centre *mitropoli*, sont chômeuses ou inactives, ne percevant aucun revenu provenant d'une activité professionnelle, les plaçant en situation de grande inégalité avec les familles « traditionnelles » face à l'accès à un emploi durable.

#### *1.2.4. Vieillissement structurel de la population et évolution du rapport de poids entre les générations*

A l'image de la situation du territoire *mitropoli*, le vieillissement structurel de la population touche globalement les villes comme les territoires plus ruraux. Cependant, une analyse poussée par tranches d'âge révèle que la population très âgée et donc potentiellement très dépendante, se concentre sur les villes centres, proches des services de soins et des commodités. Dans un futur très proche, sur le territoire *mitropoli* comme dans la ville *kentropoli*, une personne sur trois aura plus de 60 ans dessinant pour les organisations publiques comme pour les associations des enjeux très importants sur la structuration de politiques préventives et la prise en charge de la perte d'autonomie. Si une grande partie des 60 ans et plus sont aujourd'hui des sexagénaires, les projections démographiques de l'Insee tablent sur une explosion des plus de 75 ans aux horizons 2040, 2050, 2070, correspondant à l'arrivée dans cette classe d'âge de toutes les générations du *baby-boom*. Par ailleurs très attractifs pour cette population, les territoires étudiés représenteraient une terre d'accueil (particulièrement le territoire *kentropoli*) pour de nombreux retraités faisant encore davantage progresser la part des seniors dans la région. Ainsi, les effets des migrations résidentielles des familles avec enfant(s), conjugués à ceux du vieillissement structurel de la population, accentuent fortement le rapport de poids entre la génération des moins de 20 ans et celle des plus de 60 ans.

#### *1.2.5. Dans le sillon du chômage de longue durée, se dessinent les incertitudes économiques et une intensification des dynamiques de vulnérabilité chez les personnes en situation de fragilité*

Au-delà de l'enclavement profond des quartiers prioritaires, le chômage de longue durée diffuse ses effets dans toute la ville. Au sens du recensement de l'Insee, est chômeur toute personne qui s'est déclarée « chômeur », indépendamment d'une éventuelle inscription auprès du Pôle emploi<sup>89</sup>. Sur le territoire *mitropoli*, le taux de chômage augmente de

---

<sup>89</sup> Les très nombreuses définitions et méthodes de calcul des taux de chômage (au sens du recensement, du Bureau International du Travail, de Pôle Emploi) complexifient l'appréhension des situations territoriales à ce sujet

manière beaucoup plus prononcée sur la ville centre qu'en couronne rurale qui gagne même des actifs occupés de par son attractivité résidentielle. Par ailleurs, quel que soit le territoire, ce sont les ouvriers puis les employés qui sont le plus durement impactés par la baisse d'activité. En résonance avec la géographie du chômage, l'étude du revenu annuel médian, exprimant le niveau de pauvreté au seuil de 60%, de la part des allocataires CAF sous le seuil de bas revenus et de la dépendance de leurs revenus aux allocations, exprime les plus fortes progressions sur les villes centres et une intensification de la dynamique de précarité chez les personnes déjà en situation de fragilité. Par exemple, sur le territoire *kentropoli*, entre 2012 et 2016, la part de foyers allocataires dont les revenus sont constitués à 50% puis à 100% des prestations CAF glisse respectivement vers un foyer allocataire sur trois et un foyer allocataire sur cinq. Sur le territoire *mitropoli*, la pauvreté frappe particulièrement les jeunes puisqu'une personne de moins de 30 ans sur trois vit avec moins de 960 euros mensuels. Enfin, à l'infracommunal, se dessine par-delà les frontières des quartiers de la politique de la ville, un axe de vulnérabilité enclavant progressivement les zones du centre-ville, épargnant les quartiers principalement résidentiels.

Les difficultés économiques se cumulent souvent avec des problématiques d'isolement social et un profil qui se précise : les femmes seules avec enfant(s) et les hommes seuls sont très largement surreprésentés chez les allocataires CAF à bas revenus mais aussi chez les bénéficiaires du RSA.

Ces constats sociodémographiques furent donc *via* les techniques d'intelligence collective décrites en chapitre 2, proposés à la discussion dans le cadre de collectifs thématiques plus ou moins pluralistes, afin de mobiliser les acteurs sur une nouvelle échelle d'analyse transcendant les pratiques organisationnelles.

---

d'autant plus qu'ils sont calculés dans des contextes spatio-temporels différents et ne sont donc pas comparables entre eux. Pour autant, sans chercher à représenter la situation avec exactitude, le croisement des données quantitatives et qualitatives sur différentes échelles spatiales et temporelles a par exemple permis d'appréhender des dynamiques de reprise sur le territoire *kentropoli*, porté par le dynamisme de la zone d'emploi. Pour autant l'analyse croisée montre que ces dynamiques concernent finalement peu la ville centre et sont expliquées par le recours très important à l'intérim et non à l'emploi durable.



### ***1.3. La problématisation collective des groupes de travail : des réponses fortes attendues sur la coordination et la coopération de long terme***

De manière quasi-unanime et quels que soient la thématique abordée et le territoire concerné, les groupes de travail internes comme partenariaux (réunis pour la première fois), pointaient l'**inintelligibilité générale de l'organisation sociale et médico-sociale comme problématique prioritaire** en réponse à la prévalence des besoins sociaux. Ils soulignaient dans le même temps le caractère essentiel de tels temps d'échanges et d'analyses collectifs, centrés sur l'usager dans sa globalité, permettant de croiser les différents registres d'expertise profondément cloisonnés, motivés par un but fédérateur. Si nous revenons dans le détail dans la section suivante (II) sur certains de ces résultats contextualisés et significateurs, nous proposons ici quelques observations liminaires transversales :

1. Les groupes de travail revenaient sans cesse sur les **causes de fragmentation inter-organisationnelles à la prévalence des besoins sociaux**. Comme les usagers, les acteurs professionnels dénonçaient systématiquement la « *nébuleuse* » des institutions et des dispositifs. Pour eux, l'absence d'animation territoriale de l'offre et de sa communication coordonnée impactait directement l'accessibilité aux droits, en particulier dans une démarche préventive, à destination de personnes souvent empêchées pour des raisons physiques ou cognitives. Aussi, ils regrettaient le manque de coordination des dispositifs actuels (et ce, malgré l'existence de nombreux conventionnements), intrinsèquement centrés sur une approche technique et institutionnelle, mettant en échec toute démarche d'accompagnement social global et souvent, d'émancipation des publics en difficulté (en particulier pour les personnes en situation d'exclusion).
2. Malgré les difficultés rencontrées par certains groupes à s'extraire de situations locales pour raisonner en termes de « parcours », fait symptomatique de la rareté de tels **espaces de dialogue décloisonnés et de pratiques d'analyse participatives inhabituelles**, l'implication et l'enthousiasme des équipes et partenaires mobilisés **en révélaient la nécessité et l'inscription dans le temps**. Grâce à l'animation selon des principes d'intelligence collective, tous parvinrent à formuler démocratiquement trois problématiques prioritaires qui viendraient nourrir l'ABS et ses possibles

ramifications thématiques. Aussi, les professionnels nous confiaient que ces temps d'échanges et de construction collectifs, positionnés sur une unité d'analyse centrée sur l'amélioration des usages leur permettaient de « *s'extraire du quotidien* ».

3. Ainsi, le processus participatif de gestion des groupes de travail, tout comme les propositions formulées en faveur d'une amélioration de la coordination et de la coopération territoriales exprimaient la **volonté de faire émerger un collectif territorial dans le temps, en capacité de pénétrer les pratiques quotidiennes**, dont la consistance restait à imaginer. Dans un premier temps, les ABS thématiques semblaient pouvoir tenir ce rôle et appelaient à des expérimentations locales et contextualisées.

Paradoxalement à ce contexte d'urgence sociale d'une part, à cette amorce de dynamique collective d'autre part, les contextes institutionnels dans lesquels s'inscrivaient les ABS *kentropolienne* et *mitropolienne* ne s'en saisiraient pas, du moins officiellement.

## **II. Mobilisation des connaissances actionnables avec l'ABS : apports, difficultés et limites à la reconnaissance d'un récit conjoint dans les contextes institutionnels testés**

Malgré les volontés formulées lors du COPIL de lancement, les Analyses des Besoins Sociaux expérimentées dans cette première phase de la recherche-intervention emporteraient des résultats mitigés. Dans le champ managérial, les dispositions comportementales des leaders techniques suscitées par la conduite renouvelée du processus iraient jusqu'à l'arrêt de toute collaboration sur le territoire *mitropoli* (II.1.), conduiraient à une existence silencieuse de la démarche sur *kentropoli* (II.2.). Le traitement de notre matériau par *attention flottante* (Freud, 1967 ; Ayache et Dumez, 2011 ; Dumez, 2016)<sup>90</sup> nous permit de repérer les événements situés de la recherche-intervention particulièrement significateurs des blocages organisationnels, mêlés de la mention de connaissances

---

<sup>90</sup> Nous reprîmes la lecture exhaustive et continue des comptes-rendus produits, de la tenue chronologique du journal de bord et des entretiens complémentaires menés sur *kentropoli*.

actionnables contextualisées. Une telle construction des récits serait particulièrement révélatrice des paradoxes traversant le champ du pilotage stratégique de l'action sociale locale, confronté à la prévalence des besoins sociaux appelant à l'action conjointe, à la capacité des parties prenantes à imaginer des futurs possibles, mais à des pratiques managériales culturellement incompatibles avec ces formes participatives.

### **II.1. *L'ABS mitropolitaine : une existence courte et tumultueuse***

Sur le territoire *mitropoli*, un double événement non anticipé par le binôme « référentes/chercheuse-intervenante » se produirait le jour du déroulement des groupes de travail partenariaux (II.1.1.). Loin de constituer un aléa anecdotique, ce moment marquerait une première rupture dans le processus de travail, ouvrant la voie à une série de difficultés dont l'issue, un an plus tard dans le cadre de la tenue d'un COPIL extraordinaire, serait la fin de la collaboration entre le CIAS *mitropoli* et l'équipe de recherche (II.1.5.). D'abord, la consistance participative et narrative du processus, mettant en intrigue les causes inter-organisationnelles à la prévalence des besoins sociaux, serait jugée peu « scientifique » (II.1.2.). Ensuite, l'exercice démocratique de problématisation collective serait accusé de traduire des logiques et postures institutionnelles, trop éloigné de la donnée brute et rationnelle du diagnostic sociodémographique, communiquée par une chercheuse-intervenante porteuse de connaissances légitimes (II.1.3.). Enfin, face à des analyses rejoignant celles des autres parties prenantes, les résultats des enquêtes à destination des usagers ne seraient pas reconnus (II.1.5.). Ce rejet serait finalement généralisé à l'ensemble des travaux produits.

#### *II.1.1. Premier point de rupture : dans la construction collective, la fuite des leaders technique et politique*

Au jour des premiers groupes de travail, les éléments logistiques calés, l'intervention et les supports visuels préparés, le déroulement de la journée soigneusement répété, nous ne nous attendions pas, référentes comme chercheuse-intervenante, à ce que le directeur du CIAS refuse de participer à l'activité collective de problématisation, clôturant les temps

d'échanges autour du diagnostic sociodémographique. Au moment précis où chaque partenaire se mettait en place pour lancer l'atelier d'intelligence collective, le directeur du CIAS *mitropoli* nous déclara en aparté : « *Je ne participe pas au groupe de travail, ce n'est pas mon rôle* ». Le directeur marquait ainsi par le discours et par les actes son retrait de l'activité stratégique collaborative.

Cette absence n'entailla pas la motivation du reste du groupe à s'engager dans l'exercice. Le même comportement de retrait fut observé toute la journée, pour chacun des trois groupes partenariaux. Cet épisode en suivait un autre, lui aussi mettant le binôme de référentes et la chercheuse-intervenante devant le fait accompli. L'élu, en charge des solidarités et portant la démarche sur le territoire, avait ouvert la journée et accueilli les participants, avant de s'éclipser définitivement, n'assistant ni aux échanges ni à la production collective.

La fuite politique puis le retrait du leader administratif ayant provoqué la rencontre entachait alors sérieusement la crédibilité de la démarche auprès des partenaires que les référentes de la structure ne pourraient que déplorer. Ni ces dernières, ni la chercheuse-intervenante ne pensaient alors que le trouble causé à la légitimité de la démarche engagerait une forme de réciprocité, différée dans le temps, ni que celle-ci transcenderait l'activité collective du groupe de travail remettant en cause l'ensemble du processus d'ABS.

Malgré ces comportements de recul, direction du CIAS comme partenaires témoigneraient leur enthousiasme à la fin de la journée, soulignant l'importance de ce type d'arène permettant de débattre, en transversalité, de problématiques touchant à l'usager au prisme territorial et sortant de la « *quotidienneté* » régulièrement dénoncée comme une des coupables de la panne stratégique de l'action sociale locale. Le rendez-vous était pris, deux mois plus tard, pour une restitution partenariale permettant : de partager, tous collectifs confondus, les résultats obtenus entre les différents parcours ; dans une perspective stratégique, d'évoquer la suite des travaux priorisant ABS thématiques et programmant collectifs spécifiques, pour proposer des expérimentations locales aux besoins problématisés. Enfin ce temps serait l'occasion de donner une teneur stratégique supplémentaire à la démarche, puisque le Conseil Départemental *agorapoli*, en la personne

du directeur de l'action sociale territoriale, souhaitait profiter de la plénière pour annoncer le soutien de la collectivité à l'institutionnalisation de tels moments d'échanges, et même, les mutualiser avec ceux dévolus à la construction du futur schéma départemental de l'action sociale, désormais territorialisé<sup>91</sup>.

Néanmoins, l'effervescence de l'activité collective digérée, les comptes-rendus rédigés dans la perspective de la restitution, l'heure viendrait aux remises en cause dans cet entre-deux temporel, du côté de la direction du CIAS *mitropoli*.

Remise en cause de la parole collective, accusée de traduire des positionnements institutionnels agrégés ; remise en cause de la méthodologie d'animation et de traitement de la donnée qualitative<sup>92</sup>, dont la consistance narrative était jugée peu « *scientifique* » ; sacralisation de la parole de l'*expert* porteur de connaissances factuelles *versus* collectifs d'acteurs porteurs de logiques concurrentielles et individualistes. Ces points de vue formulés par la direction seraient légitimés par le retrait du directeur lors de l'exercice de problématisation collective, excluant de fait son jugement et donc, sa responsabilité des résultats produits par l'exercice de délibération.

### II.1.2. *Deuxième point de rupture : une consistance participative et narrative de l'ABS jugée peu scientifique*

Face aux doutes formulés par la direction, une première entrevue fut organisée entre cette dernière, le binôme de référentes et la chercheuse-intervenante. Plusieurs causes au malaise furent avancées : « *Les constats sont formulés de manière trop abrupte. Ils ne font pas suffisamment écho au diagnostic social territorial, ce qui remet en cause leur caractère scientifique* ». Le binôme directeur/directrice-adjointe en spécifiant ainsi son propos révélait deux éléments nous semblant fondamentaux pour l'analyse. D'une part, il y avait

---

<sup>91</sup> La territorialisation engagée par le Conseil Départemental *agorapoli*, souhaitant éviter un énième découpage territorial et conscient de la montée en puissance des intercommunalités sur les questions sociales, avait décidé pour chacune de ses six Maisons Départementales des Solidarités, de périmètres géographiques calés sur ceux des EPCI.

<sup>92</sup> Cf. I.1.1. du chapitre 2.

là l'idée que seule la mesure quantitative emportait une vérité scientifique au sens représentationnaliste du terme ; d'autre part et en conséquence, que seuls les éléments de diagnostic chiffrés pouvaient médiatiser l'activité discursive collective.

Sous le contrôle de notre binôme de référentes, nous proposons alors à la direction une autre voie d'analyse. Nous commençons par rappeler la place du diagnostic sociodémographique dans la démarche. Conformément à la méthodologie expérimentée (et validée), cet outil était convoqué dans une perspective heuristique pour livrer un portrait social du territoire. Il devait focaliser l'attention des participants sur l'unité territoriale (« l'espace prescrit »), l'évolution des trajectoires sociales de ses habitants et en cela, provoquer compléments qualitatifs et rendre plus efficace l'exercice de problématisation collective (tendre vers « l'espace construit » en priorisant les propositions de valeur à investiguer).

Nous rappelions aussi que les données principalement quantitatives mobilisées n'épuisaient pas l'observation des phénomènes sociaux à l'œuvre sur le territoire, encore moins qu'elles se substituaient à l'expertise des professionnels de terrain. Celle-ci, comme explicité sur le document distribué en début de séance collective<sup>93</sup>, faisait figure d'outil à mobiliser au même titre que la mesure quantitative : cette règle était inscrite dans le protocole des ateliers et systématiquement donnée comme consigne à l'oral.

Par exemple, l'unité d'analyse territoriale retenue avait permis aux collectifs pluralistes de ne pas focaliser les interactions sur de nouvelles et éventuelles réponses techniques et sectorielles mais de mettre en intrigue les causes organisationnelles à la prévalence de certaines problématiques sociales, régulièrement dénoncées dans le champ professionnel sans que celles-ci n'appellent encore à des réponses politiques locales fortes. Ainsi, de l'analyse des trois contributions partenariales effectuée avec les référentes,

---

<sup>93</sup> Cf. annexe 7.

commençait à émerger une spécification transversale des besoins quotidiens du secteur en matière de coordination et de coopération, dessinant des pistes d'amélioration locales<sup>94</sup> :

- Les difficultés de repérage des publics par les services et l'inadaptation de la communication d'une offre abondante à leur destination mettent cumulativement en échec les démarches de prévention, et expliqueraient l'installation des personnes vulnérables dans des dispositifs curatifs peu émancipateurs ;
- Les réponses institutionnelles et associatives dimensionnées sur une approche technique par dispositif et les partenariats s'exerçant majoritairement de manière informelle et individuelle mettent cumulativement en échec les démarches d'accompagnement social global, et expliqueraient les ruptures de parcours d'accompagnement, parfois responsables d'une aggravation des ruptures du parcours de vie.

Bien que cette analyse n'ait pas été le produit direct du diagnostic sociodémographique, mais celui de l'activité collective et dialogique, elle méritait d'être mise à l'agenda des ABS thématiques envisageant un traitement conjoint et transversal aux acteurs de la solidarité, émancipé même des logiques de parcours et de publics.

Enfin, nous nous permettons de resituer le projet d'ABS, dans une démarche soumise à l'activité d'exploration : peut-être que l'outil « diagnostic sociodémographique » influençait peu le travail de problématisation collective d'acteurs aux pratiques hétérogènes et spécialisées, mais de concéder, au regard du déroulé des ateliers, qu'il ne suscitait pas de comportements défensifs bloquant l'investigation. Il s'agissait d'un résultat partiel de la recherche à prendre en compte dans la suite de la démarche. De plus, les propositions de valeur formulées par les collectifs n'exhortaient pas à l'action immédiate mais à l'investigation plus profonde et à l'expérimentation collectives, ultimes finalités d'une démarche d'ABS dans laquelle s'était engagée le CIAS.

---

<sup>94</sup> Cf. annexe 8 pour une synthèse simplifiée des propositions de valeur collective formulées lors des trois groupes de travail.

### II.1.3. *Troisième point de rupture : sacralisation de la parole de l'« expert » versus nécessité de l'investigation dialogique et collective*

Loin de convaincre la direction du CIAS *mitropoli*, une seconde réunion serait convoquée une semaine avant la restitution. Cette fois, *en sus* des référentes et de la chercheuse-intervenante, le directeur de l'action sociale territoriale du Conseil Départemental *agorapoli* serait représenté à la demande de la direction du CIAS. Sa présence révélait pour notre binôme de référentes une « *sorte de caution institutionnelle et stratégique* ». Nous reprendrions ensemble les comptes-rendus et particulièrement la formulation des problématiques prioritaires dont une semblait plus que les autres poser problème.

En effet, une des pistes de travail formulée par le groupe opérant sur le parcours « *personne âgée en perte d'autonomie* » portait sur la trajectoire de la « *qualité du maintien à domicile* » et notamment de ses incidences sur la contribution croissante des aidants informels et familiaux, traduisant sur le territoire une offre insuffisante en matière de « *dispositifs de soutien alternatifs aux aidants* ». La discussion s'était engagée suite à la présentation paradoxale de données sociodémographiques et institutionnelles du volet « *dépendance* », structuré autour de trois signes complémentaires, destinés à interpeller le groupe :

- La forte progression de l'« *indice de grand vieillissement*<sup>95</sup> » sur la période de référence, positif aux prismes de la ville centre, de la couronne rurale et du futur territoire fusionné, signifiant le déséquilibre progressif du rapport de poids générationnel entre seniors réputés « *autonomes* » (les 60-74 ans) et ceux réputés les plus « *dépendants* » (les 85 ans et plus) ;
- La mention du « *ratio potentiel aidants-aidés*<sup>96</sup> », exprimant le rapport de poids générationnel entre la classe d'âge moyenne des « *aidants potentiels* » (les 55-64 ans) et les personnes présumées en perte d'autonomie progressive (les 75 ans et

---

<sup>95</sup> Nombre de personnes âgées de 85 ans et plus pour 100 personnes âgées de 60 à 74 ans.

<sup>96</sup> Nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans pour 100 personnes de plus de 75 ans.



plus), et mettant en intrigue les disparités territoriales autour de la question de l'entraide familiale à l'épreuve du maintien à domicile ;

- La stabilité étonnante d'un score institutionnel sur la même période de référence, celui de la proportion effective de bénéficiaires de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA)<sup>97</sup> parmi les personnes présumées en perte d'autonomie progressive (les 75 ans et plus), ainsi que sa répartition tout aussi stable par niveau de dépendance<sup>98</sup>.

Dans le cadre de l'exercice de problématisation, les professionnels, responsables de structure et membres élus de la commission d'action sociale du CIAS s'accordaient ainsi pour dire que :

« [...] *La problématique de la professionnalisation des intervenants des aides à domicile peut interférer sur la qualité du maintien au domicile. Les domaines concernés vont de la connaissance du droit des personnes âgées à l'accompagnement dans la réalisation des démarches administratives en passant par des sujets spécifiques comme la maltraitance. Aussi, certains plans d'aide souffrent d'une insuffisance du nombre d'heures d'aide à domicile accordé par les fonds d'aide (APA, caisses de retraite). [...] Les dispositifs de répit pour les aidants sont à développer pour préserver les accompagnants. Peu de places sont recensées en termes d'accueil de jour ou à caractère temporaire. [...] »*

Extrait du compte-rendu ABS « parcours de la personne en perte d'autonomie » dont le collectif était composé des profils suivants :

- Les deux responsables du service aide sociale du CIAS *mitropoli*
- La responsable du SSIAD du CIAS *mitropoli*
- La référente CLIC du CIAS *mitropoli*
- Le responsable du SAAD du CIAS *mitropoli*
- Sept membres élus de la commission d'action sociale du CIAS *mitropoli*

<sup>97</sup> Cette allocation versée majoritairement par le Conseil Départemental finance une partie de la perte d'autonomie. Elle est évoquée dans le détail un plus tard dans le récit.

<sup>98</sup> Il est évalué par une équipe médico-sociale du département par le « GIR » (Groupe Iso-Ressources) attribuant, en fonction du niveau de dépendance de la personne, un score allant de 1 à 6 (du plus au moins dépendant), les GIR 1 à 4 étant les seuls à donner droit à une participation financière *via* l'APA, également conditionnée à des critères de ressources. Pour les GIR 5 et 6, les moins dépendants et sous condition de ressources, une participation financière au maintien à domicile peut également être octroyée au titre de l'aide sociale départementale, ou accordée par les caisses de retraites et mutuelles.

- La responsable de la Maison Départementale des Solidarités du territoire *mitropoli* (représentant la Direction de l'Action Sociale Territoriale du département *agorapoli*)
- La référente du Numéro Vert Solidarité du département *agorapoli*
- La directrice adjointe du pôle handicap et dépendance et responsable du pôle aide sociale du département *agorapoli*
- Le pilote MAIA et le coordonnateur de la MDPH du département *agorapoli*
- Un directeur et une responsable adjointe de deux services d'accompagnement à la vie sociale du territoire *mitropoli*
- La directrice de l'association tutélaire du département *agorapoli*
- L'intervenante du pôle action sociale de la MSA (principale caisse de retraite) du département *agorapoli*

Au centre des débats, s'étaient exprimées les conséquences d'un modèle du maintien à domicile en crise, déjà partiellement évoquées avec les responsables du SAAD lors des entretiens exploratoires<sup>99</sup>. Il faut savoir que sur le territoire *mitropoli*, un SAAD public (le CIAS *mitropoli*), neuf associations et une entreprise privée intervenaient à domicile « en bout de chaîne », auprès des personnes en incapacité physique ou mentale d'accomplir seules les actes essentiels de la vie quotidienne.

Préalablement « autorisés » par le Conseil Départemental, la trajectoire financière de ces opérateurs territoriaux « prestataires » est intimement liée au tarif de l'APA pratiqué par le département<sup>100</sup>. Mécanisme de financement extrêmement complexe, le montant de l'APA règle la tarification aux usagers des services prestataires tout en finançant ces derniers *via* la solvabilisation totale ou partielle de la majorité des personnes de 60 ans et plus, remplissant des conditions précises de perte d'autonomie (sur le CIAS *mitropoli*, autorisé et habilité à l'aide sociale, près de 6 heures d'aide à domicile sur 10 sont financées par les usagers grâce l'APA départementale). Si sur le territoire *mitropoli*, les heures de l'aide à domicile financées au titre de l'APA étaient stables au moment de l'étude, elles traduisaient une décélération des dépenses consenties par le département au regard de l'évolution positive et constante de la demande sociale, en même temps que l'institution se

---

<sup>99</sup> Cf. I.1.2 du chapitre 1.

<sup>100</sup> On parle ici des SAAD autorisés et habilités à l'aide sociale départementale comme c'est le cas du CIAS *mitropoli*.

désengageait des heures financées au titre de l'aide sociale (le CIAS *mitropoli* subissait une baisse d'activité de quelques 8000 heures entre 2013 et 2015 à destination des bénéficiaires aux ressources les plus modestes). Le même constat de réduction d'heures attribuées par les caisses de retraite était dressé. Ces baisses d'heures accordées aux plans d'aide par les principaux financeurs étaient expliquées par des marges de manœuvre budgétaires départementales de plus en plus réduites, volontiers qualifiées de « crise des budgets départementaux » (Lafore, 2013). Tendances nationale (Blaison *et al.*, 2016 ; Cour des comptes, 2016), le département *agorapoli* observait un effet de ciseaux particulièrement intense avec une baisse de ses recettes, principalement indexée sur celle de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et une augmentation de ses dépenses sociales. Par incidence, il impactait à la fois l'activité des SAAD du territoire et la satisfaction des besoins des usagers (ici perçue comme telle par les praticiens et élus interrogés mais qui se confirmerait à l'analyse de leur consultation, évoquée plus bas).

Le désengagement des principaux financeurs avait pour impacts : une augmentation des heures financées par les usagers eux-mêmes (payées plein tarif) sans que celles-ci ne compensent évidemment la perte des heures subventionnées ; par voie de conséquence pour les SAAD, une baisse subie des heures facturées (-6000 heures pour le CIAS *mitropoli* sur la période de référence) face à un public aux ressources limitées, menaçant à terme la survie du service.

Le collectif ABS pointait ainsi les conséquences pour l'utilisateur et les prestataires, de ces difficultés inhérentes au secteur d'activité : conséquences de la compression des coûts des opérateurs sur le recrutement et la professionnalisation des aides à domicile (dans un secteur déjà marqué par les difficultés de recrutement) et sur la qualité des soins ; conséquences de la sous-évaluation perçue des plans d'aide financés en réponse aux besoins essentiels de la personne et son impact sur l'entourage de la personne accompagnée (tant financier que physique et moral). Ce constat appelait, pour le collectif, à agir rapidement : compte tenu du vieillissement structurel de la population d'une part, qui mènerait inéluctablement à une forte progression de la demande sociale sur les court, moyen et long termes ; au regard de la saturation des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes d'autre part, solution par ailleurs plus coûteuse en argent public et dont le

placement s'envisage généralement en dernier recours, les personnes souhaitant traditionnellement être maintenues le plus longtemps possible à domicile.

Sur la base de ces premières analyses, cette problématisation appelait le collectif (déjà composé des services de maintien à domicile du CIAS, de décideurs publics, de financeurs (département, MSA), d'autres intervenants du domicile (MAIA, association tutélaire), d'autres partenaires institutionnels (MDS, MDPH...)) à poursuivre l'investigation, en enrôlant de nouvelles parties prenantes concernées par le problème (notamment les autres SAAD associatifs non sollicités pour cette première phase, des usagers et leurs aidants). Elle appelait à agir sur une situation territoriale à la fois très incertaine et paradoxale – diminution en cascade de moyens financiers (en partie dépendants de l'effort national à la réduction du déficit public) répercutés *in fine* sur l'activité territoriale des SAAD *versus* augmentation de la demande sociale actuelle et à venir et maintien d'une haute qualité de service – à la fois limitée et indéterminée en termes de marges de manœuvre territoriales. Cette complexité appelait à poursuivre l'exercice de créativité collective pour collecter d'autres informations pertinentes au problème et poser des hypothèses innovantes et expérimentales à l'évolution du processus de maintien à domicile.

Les pistes expérimentales évoquées venaient préciser le nouveau faisceau informationnel et méthodologique à mobiliser pour les deux propositions de valeur formulées par le collectif, à savoir, la « *qualité du maintien à domicile* » et les « *dispositifs de soutien alternatifs aux aidants* » :

- D'une part, un rapport gouvernemental très attendu sur la tarification et les perspectives d'évolution des services d'aide et d'accompagnement à domicile venait d'être publié (Labazée, 2017). Il proposait de mettre à l'expérimentation des territoires plusieurs leviers de restructuration du secteur, notamment la création des nouveaux Services Polyvalents d'Aide et de Soins À Domicile (SPASAD), mutualisant une partie des activités des SAAD et des SSIAD. Outre le rapprochement des milieux médico-social et sanitaire permettant une amélioration

de la prise en charge transversale des personnes dans une logique de parcours<sup>101</sup>, les premières expérimentations faisaient état de redressements plus ou moins concluants des situations financières (grâce à une mutualisation des moyens des fonctions support : direction, gestion des plannings), d'une amélioration de la coordination de la prise en charge et de sa qualité perçue (mutualisation de la primo-évaluation des besoins de la personne brisant les frontières entre aide, accompagnement et soin), et d'une fidélisation des personnels réduisant l'absentéisme.

- D'autre part, sur la question complémentaire et préoccupante de l'aide aux proches aidants, une étude récente extrêmement documentée et à visée pratique (Gand *et al.*, 2014), permettait aux territoires de mettre en tension : les besoins *physiologiques*, *cognitifs* et *relationnels* des proches aidants avec la structuration territoriale de l'offre en présence et ses nombreux acteurs et organisations (soins, activités de répit, accompagnement, formation...). Les auteurs proposaient alors de faire travailler collectivement les acteurs territoriaux autour du triptyque « besoins-services-acteurs » *via* la construction de cartographies actuelle et prospective pour définir des scénarios d'action adaptés à l'évolution des besoins. Il était prévu que nous propositions, dans le cadre de la restitution prochaine, la méthode d'animation basée sur ces travaux<sup>102</sup>. Néanmoins, compte tenu des éléments évoqués plus bas, celle-ci ne serait jamais présentée.

En effet, une nouvelle fois, l'ensemble de la problématisation collective était remis en cause par la direction du CIAS *mitropoli* au motif que la formulation de la narration relevait du « *jugement de valeur et de postures professionnelles et institutionnelles* », l'usage du qualificatif « *qualité* » pour nommer la problématique représentant le principal point d'achoppement. Et la direction du CIAS *mitropoli* de suggérer à la chercheuse-

---

<sup>101</sup> Par exemple, sur le CIAS *mitropoli*, les processus « aide à domicile » et « soins infirmiers à domicile » proposaient de manière distincte : l'élaboration d'un plan d'aide personnalisé (évaluation des besoins et des capacités d'autonomie de la personne âgée) pour le premier ; l'élaboration d'un projet de soins pour les personnes malades (suivi de l'évolution de l'état de dépendance pour l'adaptation des prestations) pour le second ; alors même que la majorité des usagers étaient des seniors dont on sait que les frontières opérationnelles et culturelles entre « aide à la vie quotidienne » et « soins d'hygiène, éducatifs et techniques » pénalisent leur parcours.

<sup>102</sup> Cf. annexe 9.

intervenante : « *reprenez les chiffres du diagnostic et proposez-en des conclusions. Ce sont les faits !* ».

Nous avançons de nouveau les arguments reposant sur le protocole de recherche et exposés dans le point précédent en insistant sur la distinction « constat *versus* jugement de valeur » qui fondait notre approche, le premier relevant de l’outil décontextualisé, le second de l’outil médiatisé par l’évaluation collective. Et de rappeler que l’expertise de l’évaluation appartenait aux acteurs mobilisés, la chercheuse-intervenante étant identifiée comme une « *médiateure* » (et non comme une « *experte* »), position emportant une certaine neutralité. Aussi, nous confions – la chercheuse-intervenante comme le binôme de référentes – ne pouvoir porter la responsabilité de communiquer, dans le cadre de la plénière dont la tenue était imminente, des conclusions différentes de celles construites et vécues démocratiquement par les groupes. Une question fondamentale d’éthique.

Dans l’urgence et pour sortir de l’impasse, il serait convenu que la plénière serait maintenue mais qu’elle serait bornée à la restitution des problématiques prioritaires sans engager la planification des travaux suivants. Nous pourrions en revanche, avec l’accord du directeur de l’action sociale territoriale du département, introduire la démarche de mutualisation de l’observation sociale locale engagée par l’institution, garante de perspectives futures, bien qu’alors limitées dans le contexte spatio-temporel de notre récit. Le trio « référentes/chercheuse-intervenante » proposerait aussi de confronter à la problématisation des acteurs et élus de terrain, celle des usagers dont la consultation par enquête était en cours de traitement.

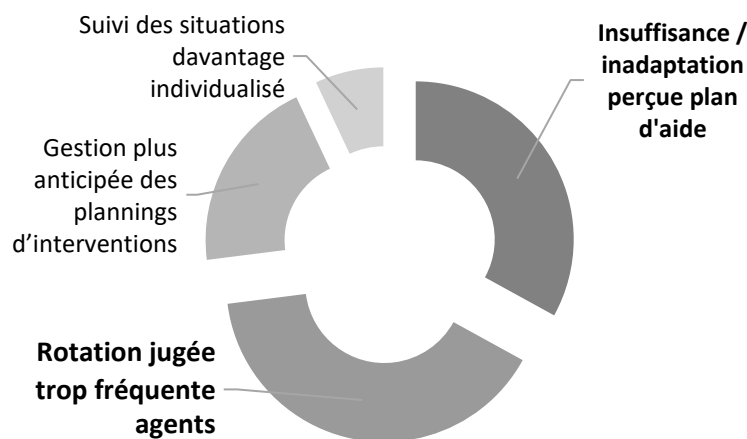
#### II.1.4. *Quatrième point de rupture : une consultation des usagers embarrassante, dégageant une forme de consensus sur la problématisation des besoins à destination des personnes en perte d’autonomie*

Cinq mois plus tard, la position de la direction vis-à-vis des propositions de valeur prioritaires n’avait pas changé et la poursuite du processus par la réalisation des ABS thématiques était toujours compromise.

Faisant suite au traitement de l'enquête « usagers » clos par un temps de travail avec notre binôme de référentes, nous nous apprêtons à discuter avec la direction du CIAS *mitropoli* et l'ensemble des chefs de service, les résultats du rapport. Ceux-ci devaient ensuite être présentés aux élus du CIAS, dont sept d'entre eux avaient préalablement participé aux groupes de travail.

Nous l'avons évoqué plus tôt, les usagers plébiscitaient globalement la dimension relationnelle pour expliquer la qualité de service perçue tandis que les questions organisationnelles (avec parfois des conséquences techniques) généraient davantage d'insatisfaction. Parmi les quelques 400 répondants seniors vivant à domicile, le codage thématique des réponses qualitatives précisait ces causes organisationnelles et dessinait des pistes d'action qui rejoignaient celles des groupes de travail sur la trajectoire de la qualité du maintien à domicile :

**Figure 15** - Extrait du rapport de synthèse d'ABS du CIAS *mitropoli* – Volet 2b  
« Perceptions des usagers » – « La personne en quête/perte d'autonomie, fréquentant les services de maintien à domicile du CIAS »



Près des trois quarts des narrations analysées percevaient : une insuffisance dans le dimensionnement du plan d'aide ; une perturbation des habitudes quotidiennes en raison de la multiplicité des auxiliaires de vie sociale intervenant au domicile. D'une part, l'insuffisance perçue des heures hebdomadaires finançant la dépendance à domicile

(essentiellement le Conseil Départemental et les caisses de retraite) exprimait pour le bénéficiaire, une mauvaise adaptation entre ses besoins et le plan d'aide accordé :

*« Parmi les raisons qui poussent les bénéficiaires interrogés à s'exprimer sur une perception d'un manque d'heures du plan d'aide, ils citent non seulement une insuffisance de réponse aux besoins sur de l'aide **quotidienne classique** (davantage d'accompagnement et de soutien en réponse à des besoins primaires) mais ils avancent également le souhait d'un **élargissement du plan d'aide** aux déplacements (accompagnés ou non) ainsi qu'à l'accompagnement aux démarches et aux tâches administratives, items largement cités sur l'analyse globale des besoins des seniors évoquée en fin de chapitre [...] »*

Extrait du rapport d'évaluation des perceptions des usagers du CIAS *mitropoli*

D'autre part, la multiplicité des professionnels intervenant au domicile, induite par les difficultés organisationnelles (et dirons-nous sectorielles) détaillées au point précédent, générerait parfois pour les usagers une forme d'indifférence relationnelle et un différentiel perçu de la qualité de service entre agents titulaires et agents remplaçants :

*« Les usagers répondants s'expriment également à de nombreuses reprises sur une **rotation jugée trop fréquente à leurs yeux des auxiliaires de vie sociale** qui perturbe 'leurs habitudes quotidiennes'. Au-delà du trouble que peuvent engendrer ces changements fréquents chez les aînés, les bénéficiaires formulent aussi souvent un **manque de formation des agents remplaçants** [...] »*

Extrait du rapport d'évaluation des perceptions des usagers du CIAS *mitropoli*

Néanmoins, à peine commençons-nous à exposer au groupe les remarques faites par les usagers sur l'organisation des services à destination de la personne en perte d'autonomie, que le directeur nous stoppa. Selon lui, les éléments présentés ne correspondaient pas à ce qui avait été convenu lors du COPIL réunissant les partenaires de la convention ayant discuté les choix méthodologiques. Nous confions alors notre étonnement total. Face au collectif, nous demandions cependant l'autorisation de poursuivre la présentation jusqu'à son terme nous permettant, *a minima*, et au-delà du processus d'ABS, de livrer des informations renseignant les responsables métier (et leurs équipes) sur la qualité perçue par



les usagers de leurs processus internes et de l'évolution plus générale de leurs besoins. Ce qui nous fut accordé.

Enfin, face à ce même collectif, nous seraient refusés l'accès et la présentation de ces éléments à la commission d'action sociale et au CA du CIAS *mitropoli*.

#### II.1.5. *Cinquième point de rupture : COPIL « de crise » et rupture du partenariat*

Avec l'appui de nos directeurs de recherche nous optons pour la seule et dernière issue qui s'offrait à nous : convoquer un COPIL « de crise » en présence des autres collectivités partenaires nous permettant de faire un point méthodologique et d'ouvrir une scène d'échanges sur les difficultés que le processus retenu semblait impliquer. Comme nous nous y attendions, ce temps d'échange par ailleurs marqué par l'absence de l' élu référent, ne produirait pas d'effet extraordinaire en ce que la direction du CIAS *mitropoli* devrait reconnaître que la méthodologie avait été respectée mais qu'elle ne souhaitait pas poursuivre l'expérimentation des ABS thématiques, venant finalement mettre au point final au partenariat.

### **II.2. *L'ABS kentropolienne : une naissance silencieuse***

Sur le territoire *kentropoli*, le processus d'implémentation de l'ABS allait connaître une existence moins tumultueuse, bien que marqué par un « entre-deux hiérarchique » reléguant une nouvelle fois la démarche au simple exercice de conformité vis-à-vis de la loi (II.2.1.), dont les résultats seraient communiqués silencieusement (II.2.3.). Cependant, sous l'impulsion de la directrice adjointe, une ABS quelque peu renouvelée dans sa présentation mobiliserait inégalement et de manière séquentielle certains services de la collectivité : ceux mutualisés du CCAS et de la direction cohésion sociale (en particulier les services gérontologiques et du champ de l'enfance), mais aussi d'autres services du département développement social (équipes de la vie des quartiers et de la politique de la ville) voire d'autres départements (équipes de l'habitat et de la rénovation urbaine). Bien que peu

investi institutionnellement dans le temps, le processus participatif d'ABS permettrait de mettre « *le pied à l'étrier de la transversalité* » (directrice adjointe), encore une fois objet de cette démarche ponctuelle d'analyse des besoins et résultat attendu par les professionnels sur le long terme (II.2.2.).

*II.2.1. Un « entre-deux hiérarchique » limitant la compréhension des rôles et le portage de la démarche : un « gestionnaire » sur le départ, une « développeuse » en quête progressive de légitimité*

Le directeur ayant initié la démarche se révélerait finalement peu intéressé par le processus, tout comme notre référent interne qui quitta rapidement le CCAS et ne trouva pas de successeur. Comme geste significateur de ce désinvestissement stratégique, le premier avait pris l'habitude de faire intervenir la chercheuse-intervenante en fin de réunion de direction (instance regroupant l'ensemble des chefs de service) et en profiter pour systématiquement quitter les lieux avant les échanges. Par cette absence d'incarnation qui leur deviendrait familière, les responsables métier comprirent que la réalisation de l'ABS n'avait pas une importance capitale.

La directrice adjointe sur l'arrivée quelques mois plus tard, bien que reconnaissant l'ABS comme sujet d'investissement stratégique pour l'organisation, s'installait progressivement dans un poste d'ampleur, tâtonnant et découvrant un secteur normé par de puissants codes professionnels. Elle était par ailleurs engagée dans un cycle de restructurations internes, mobilisant fortement les services (en particulier gérontologiques) et dépossédant progressivement le CCAS de ses missions pour les inscrire dans une nouvelle direction dont elle serait à la tête, accordant aux questions sociales davantage de visibilité politique. Dans le cadre spatio-temporel du récit, l'ABS représentait un support de connaissances contextualisées et un outil expérimental des transversalités (en interne et vis-à-vis des autres directions du département développement social). Cependant, ne bénéficiant pas d'une pleine légitimité hiérarchique à l'époque de la réalisation puis de la communication des travaux, la directrice adjointe accompagnerait le processus dans l'ombre, officieusement et en fonction des opportunités permises par ce contexte

organisationnel en transition. Processus silencieux donc, jusque dans ses modalités de diffusion. Dans cet intermédiaire stratégique, les fins sociales de l'artefact seraient principalement redessinées vers un outil de mobilisation de la direction « cohésion sociale » et de l'affirmation de son existence au sein du département « développement social » :

- Dans la perspective de la création de la future direction, les efforts de création de connaissances et de problématisation collective seraient logiquement intensifiés sur les parcours des personnes en perte d'autonomie et de l'enfance et des familles, dont la future directrice aurait la charge.
- Pour outrepasser les limites des projets de service cloisonnés et hermétiques à la dimension environnementale, produisant des objectifs stables et autoréférentiels sur une période de cinq années, la dimension partenariale inter-services serait privilégiée pour les services portant la politique gérontologique. Elle devrait aussi, au-delà des responsables métier, mobiliser les agents opérationnels volontaires pour y participer.
- Afin de respecter la démarche et structurer récit et propositions de valeur dans la logique de « parcours », deux temps forts avec les équipes de la vie des quartiers et de l'habitat seraient observés.

Enfin, pour mobiliser et accompagner au mieux les équipes opérationnelles, médiatiser plus efficacement l'exercice de problématisation collective, nous devons convenir avec la directrice adjointe que la sémantique, tout comme la présentation de la donnée sociodémographique, devraient être particulièrement pédagogiques.

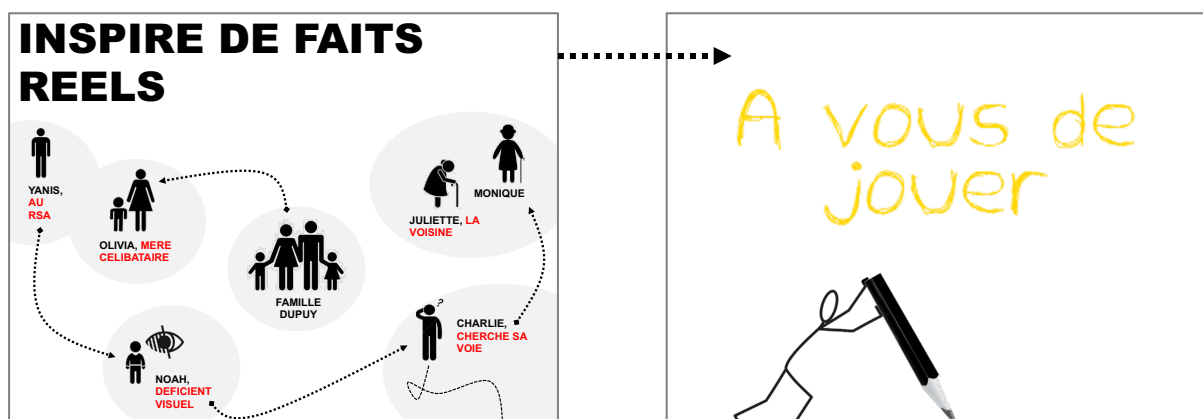
### *II.2.2. Une ABS encore séquentielle mais participative : des collectifs accompagnés en capacité de dessiner de nouvelles fins sociales*

#### Aménagement du processus d'animation collective : du « Pecha Kucha » à la production collective de synthèses multidimensionnelles

Parce que la directrice adjointe souhaitait donner à voir, pour chaque groupe, un panorama complet de l'évolution des situations sociales sur la ville, et pour éviter la « *mort par Powerpoint* » (Harden, 2008) potentiellement induite par une présentation « classique »

et complète du diagnostic, nous serions amenée à produire une alternative efficace : le « *Pecha Kucha*<sup>103</sup> » (Beyer, 2011). Celui-ci devait, en six minutes et quarante secondes (au moyen de vingt slides visuelles automatisées pour rester vingt secondes chacune à l'écran) synthétiser les grandes lignes des évolutions sociétales marquant la trajectoire de la ville au prisme des publics en difficultés. Pour capter et interpeler l'auditoire, le parti fut pris de raconter, non pas l'histoire mais *une* histoire, dont devraient se saisir les membres de chaque collectif au moyen des techniques complémentaires décrites en chapitre 2 (et comme explicité dans le *verbatim* illustratif ci-dessous). Grâce à un temps de travail préparatoire et collectif avec les responsables métier, nous sélectionnions les données quantitatives et qualitatives à scénariser, les plus pertinentes et percutantes pour chaque parcours (nos *outcomes*). L'assemblage de celles-ci donna lieu à la construction d'un récit fictif mettant en scène des « *personas* » (Pruitt et Adlin, 2010) représentant les publics de l'action sociale et leurs difficultés particulières sur *kentropoli*.

Figure 16 - Planches introductive et conclusive du « *Pecha Kucha* »



Slide 1 : « *L'histoire que je vais vous raconter est inspirée de faits réels. Elle retrace les parcours de vie de personnages fictifs construits sur la base des résultats du panorama social de la ville de kentropoli. Attention, ce récit n'engage que son auteur et ne prétend en rien être exhaustif. A considérer avec précaution, avant vos apports... [...]* »

Slide 20 : « *[...] Après cette synthèse scénarisée, passons aux phases de contributions. Je vous propose de revenir en premier lieu sur des données spécifiques à notre temps de travail pour compléter les analyses, via un focus group. Vous vous glisserez pour finir dans la peau du décideur politique avec l'atelier « Boule de Neige ». Il nous permettra de conclure collectivement sur les problématiques que vous jugez prioritaires. »*

<sup>103</sup> Signifiant « bavardage » en japonais.

Ainsi nous racontions la trajectoire d'une famille quittant la ville, illustrant le recul préoccupant du fait familial et intéressant autant les questions de mixité sociale, de ségrégation socio-spatiale, que l'évolution du parc de logement à l'épreuve du desserrement vers la périphérie ; la situation d'une vieille dame souffrant de solitude dans une copropriété du centre-ville peu adaptée à sa déambulation et sa perte d'autonomie, interrogeant autant les modalités de repérage et d'accompagnement des publics invisibles, que la focalisation des aides financières sur la rénovation des logements, oubliant fréquemment les parties communes et l'environnement... Cet exercice introductif ouvrait le champ des possibles et invitait indirectement chaque collectif à écrire la suite de l'histoire grâce au focus-group puis à l'atelier de problématisation final. L'enchaînement de ces phases de travail donnèrent lieu à des temps collectifs variés et rythmés qui engagèrent fortement les équipes mobilisées. La scénarisation du *Pecha Kucha*, comme la primo-interprétation du diagnostic sociodémographique mise à l'épreuve du focus-group, étaient amendées des apports collectifs structurant progressivement le récit de l'analyse des besoins sociaux. Le traitement transversal de l'ensemble de la matière et des résultats des enquêtes usagers déboucha sur la production de deux synthèses multidimensionnelles, construites sur un modèle « *causes-effets-hypothèses expérimentales* » reprenant facteurs explicatifs, problématiques prioritaires déclinées et solutions expérimentales envisagées (uniquement sur la partie seniors).

#### L'ABS dans le champ de l'enfance et des familles : vers la création de passerelles pédagogiques et socio-culturelles

Faisant suite à la présentation du *Pecha Kucha*, le groupe de travail ayant la charge de problématiser le parcours de l'enfance et des familles, réunit pour la première fois des services et acteurs qui n'avaient pas l'habitude d'échanger, encore moins sur des questions de cet ordre. Ainsi, treize professionnels issus des horizons de l'accueil de la petite enfance, de l'éducation ou de la vie des quartiers furent invités à interagir à partir de dynamiques sociétales émancipées des pratiques quotidiennes, permettant de formaliser dans un sens collectif les besoins prioritaires à destination de l'enfance et des familles sur la ville de *kentropoli*.

Dans le cadre du focus-group, nous mettions à l'épreuve des échanges et débats un certain nombre d'évolutions marquantes et leurs impacts sur la politique d'accueil de l'enfance, sur la typologie de la demande sociale et sur des besoins éventuellement mal ou non couverts : baisse démographique, évolution de la monoparentalité, progression de la pauvreté infantile... D'une part, les échanges permirent d'éclairer des faits et paradoxes surprenants, diversifiant la compréhension collective de l'environnement. D'autre part, ils jouèrent le rôle de « ponts inter-fonctionnels » entre les mondes de l'accueil de la petite enfance, l'école, les accueils péri et extra-scolaires et la vie familiale à l'épreuve de la ville, confrontant les différents registres professionnels et leurs lectures hétérogènes de l'évolution des besoins. Enfin, ils médiatisèrent efficacement l'activité collective de problématisation, orientée non pas vers la recherche d'un consensus technique, mais vers la recherche de liens pérennes inter-organisationnels, une nouvelle fois majoritairement pointés comme pistes prometteuses à l'amélioration de la vie des familles sur *kentropoli*, en réponse à des besoins complexes appelant à une action nécessairement conjointe, dans et hors des frontières de la collectivité.

**Figure 17** - Extrait du rapport final - Synthèse « enfance famille » : facteurs environnementaux et problématiques prioritaires



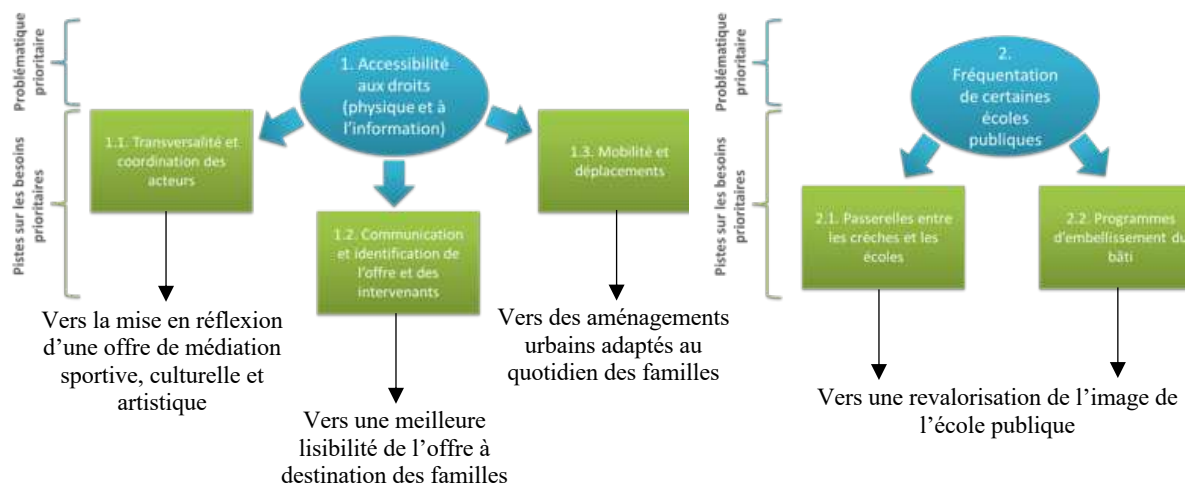
En effet, la mise en discussion de la baisse démographique, associée au recul migratoire du fait familial, allait par exemple montrer une absence d'impact sur les effectifs de l'accueil collectif chez les enfants les plus jeunes toujours en sous offre pour répondre à

la demande sociale (crèches et accueil extra-scolaire), un impact inattendu sur les effectifs des écoles maternelles et primaires et ceux de l'accueil extra-scolaire à destination des 3-17 ans. Certes ces services subissaient une baisse mais, selon le collectif, elle était due à la fuite d'une partie des effectifs vers les écoles privées pour les premiers, une inadaptation de l'offre aux besoins des familles pour les seconds. L'ensemble des professionnels étaient particulièrement préoccupés par le sentiment croissant d'une image dégradée de l'école publique qui ne semblait plus jouer son rôle de « *réussite éducative* », relevant pour eux de « *représentations sociales* » des familles, cumulées avec l'idée d'un meilleur soutien scolaire en établissement privé, voire à domicile. Une tendance accentuée par la réforme des rythmes scolaires. Les enfants issus de familles vivant dans les quartiers prioritaires étaient majoritairement concernés par ce phénomène de retrait. Celui-ci entraînait également une dynamique de délaissement de certaines écoles publiques « *ghettoisant* » certains secteurs et établissements. Agir sur les représentations sociales des familles et relever le défi de l'attractivité était un challenge complexe, et les professionnels de concéder qu'une approche partenariale et préventive, dès la fréquentation des établissements par les tout-petits, était essentielle. Aussi, la plupart des centres de loisirs, en baisse de fréquentation depuis cinq ans sur toutes les classes d'âge, traduisaient un maillage territorial de l'offre à destination des 3-17 ans peu adapté à des besoins en profonde mutation. Le collectif pointait un manque de coordination et de transversalité dans la définition commune de projets et dans le pilotage des actions entre les parties prenantes, en particulier entre département, la ville, la CAF et les associations intervenantes (généralisé aux pratiques pédagogiques). Ce nouveau vide institutionnel s'accompagnait d'un « *changement sociétal* » des pratiques des familles face à l'offre sportive et socio-culturelle : une partie de la demande migrait vers des activités plus souples et moins engageantes impliquant l'adaptation d'une offre de services plus « *volatile* ». Enfin, les acteurs observaient, sous l'effet de la progression de la pauvreté : une complexification des situations médianes des familles des classes moyennes peinant à accéder à des services engorgés et dont les critères d'accessibilité traduisaient la précarisation des ménages ; une nouvelle typification de la demande et de nouveaux usages liés à l'augmentation du temps de travail partiel et des horaires atypiques chez les parents, en particulier pour les femmes monoparentales.

Tout comme les 138 familles répondant à l'enquête du CCAS se positionnaient à la faveur d'une revalorisation de l'existant grâce à l'amélioration des modes de communication d'une offre perçue comme désorganisée, le groupe de travail, pour revaloriser l'image de l'école publique et faire progresser l'accès aux droits, priorisait la « *création de passerelles entre les crèches et les écoles* » et la nécessité de mettre en réflexion « *une offre de médiation diversifiée autour d'activités sportives, culturelles et artistiques, dans une logique de valorisation des équipements existants* ».

Le groupe, accompagné par les méthodes d'animation, était parvenu progressivement à mobiliser des capacités réflexives collectives explorant les significations profondes des difficultés posées à la vie des familles. Une nouvelle fois, il consacrait l'approche coopérative de long terme, marquant les pratiques stratégiques comme les plus quotidiennes, pour améliorer les conditions de vie des familles sur *kentropoli*.

**Figure 18** - Extrait du rapport final – synthèse « enfance familles » : problématiques prioritaires et propositions



### L'ABS dans le champ des seniors : vers une action conjointe dans la lutte contre l'isolement relationnel

Selon les modalités d'animation précédemment décrites, trois groupes se succédèrent à l'analyse du parcours des seniors. Le premier réunissait les agents volontaires et les responsables métier des services « CLIC-SSPR-MAIA » bientôt fusionnés. Le second, dans

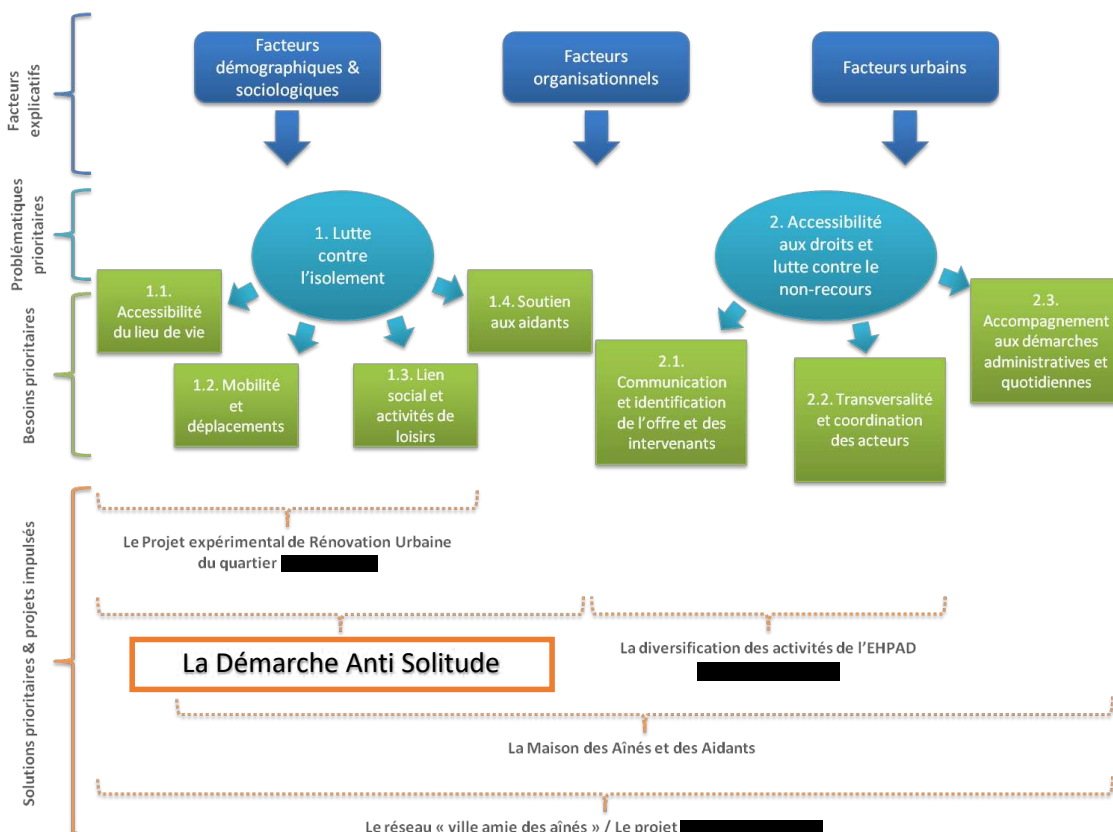


la même perspective, regroupait agents et responsables du SAAD et du SSIAD. Le troisième rassemblait l'ensemble des responsables métier du CCAS intervenant dans le champ de la politique gérontologique et les partenaires du territoire. Un quatrième temps transversal associant les équipes de l'habitat et de la rénovation urbaine de la collectivité viendrait également nourrir l'exercice de problématisation. Comme observé sur le parcours « enfance familles », les parties prenantes réunies lors de ces quatre temps forts soulignèrent l'intérêt d'une telle consultation décloisonnée, orientée vers l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées en perte d'autonomie. Si la dynamique de vieillissement signifiée par le diagnostic sociodémographique et son renforcement ne faisaient aucun doute, les différents collectifs venaient donner une consistance contextuelle et narrative au trouble engendré par ce phénomène structurel et séculaire. Les différents registres interagissant autour de ses conséquences, il apparaissait de manière assez nette une préoccupation grandissante des parties prenantes pour les situations d'isolement relationnel couplées à des dynamiques de précarisation économique. Pour expliquer cette progression, venaient s'ajouter à l'évolution sociétale des modes de cohabitation et aux veuvages : l'étiollement des liens sociaux intrafamiliaux et intergénérationnels observés par les professionnels, autant à domicile qu'en établissement ; l'émergence de cas de personnes isolées, généralement âgées de plus de 80 ans, souffrant de pathologies psychiques et de troubles cognitifs, non repérées des services sociaux, souvent dans le déni, le refus du soin par peur de la mise sous protection, complexifiant l'orientation et l'accompagnement des personnes ; malgré l'existence de nombreux dispositifs, des difficultés de repérage et une absence de réflexion collégiale concernant l'identification des personnes « *sous les radars* » ; une dématérialisation quasi systématique des démarches impliquant une fracture numérique supplémentaire aggravant parfois les situations d'isolement ; enfin et paradoxalement, une saturation de l'offre d'accueil pour les personnes âgées dépendantes (accessible financièrement et rapidement) face à un secteur de l'aide et du maintien à domicile en difficulté pour répondre à la demande existante et un environnement urbain (copropriétés et mobilier urbain) peu adapté à la perte d'autonomie pouvant faire progresser le repli sur soi.

Autour de la fin sociale de la « *lutte contre l'isolement* » s'étant dévoilée de manière évidente à l'analyse transversale, les contributions séquentielles des professionnels et des usagers commençaient à construire une chaîne de réponses possibles faisant référence à une

chaîne de déplacements rénovée des seniors : « du logement isolé à l'espace de vie intégré », « du déplacement contraint à la mobilité accompagnée », « de l'existence d'activités socio-culturelles mal identifiées à l'activation durable de liens sociaux ». Si les besoins en transversalité et en coordination quotidiennes des acteurs avaient une fois de plus été révélés comme tels, la conceptualisation multidimensionnelle des objectifs à poursuivre en matière de lutte contre l'isolement appelaient aussi indirectement à l'action coopérative de long terme. Dans un contexte cloisonné de compétences croisées, la maîtrise de la politique gérontologique urbaine par le CCAS autorisait la mise en perspective transversale de nombreux projets en gestation, notamment ceux des équipes de l'habitat et de la rénovation urbaine. Parmi eux et malgré l'absence de communication officielle de l'ABS, enterrant pour le mandat la possibilité de procéder à des ABS thématiques, la « Démarche Anti Solitude » (DAS) mobilisée de manière inédite par le maire en personne, lui accorderait une issue expérimentale particulièrement attendue par les parties prenantes du territoire, services de la collectivité, associations comme usagers (chapitre 7).

**Figure 19** - Extrait du rapport final – synthèse « seniors » : une réflexion multidimensionnelle autour des besoins des personnes âgées *kentropoliennes*



### II.2.3. *L'Analyse des Besoins Sociaux collective appelant à l'action conjointe transformée en caution informationnelle*

Ainsi que nous l'avons déjà observé, l'exercice de problématisation de l'ABS ne serait pas directement suivi d'effets pratiques. Paradoxalement, la puissance des causes révélées par les parties prenantes se heurtait à la légitimité des espaces dialogiques dans lesquels elles étaient inscrites, au détour d'une révolution culturelle à peine entamée, comme nous le confiait la désormais directrice de la cohésion sociale quelques mois après la fin de la démarche :

*Je suis arrivée avec comme consigne de donner une dimension de développement au CCAS, qui était inexistante et perçue comme telle depuis des années. Il n'y avait pas de staff, des chefs de service qui étaient simplement des gestionnaires de service et une image décrédibilisée du CCAS auprès des partenaires. L'ABS s'est inscrite dans ce contexte de mutation, de 'clash' même, entre gestionnaires et développeurs. [...] C'est plus qu'une affaire de génération, c'est une affaire de paradigme de gestion. Aujourd'hui on veut des politiques de développement durable. C'est l'ère du mode projet et de l'intelligence collective portée par la génération des 35-45 ans. [...] Dans cet esprit je vois l'ABS comme un outil de développement territorial alors que [le directeur] la voyait comme une obligation réglementaire et rien d'autre. [...] Même si elle a fait progresser la vision des choses, dans la période d'installation dans le poste, d'un point de vue managérial comme d'un point de vue appropriation, c'était un fardeau. Mais c'est grâce aux échecs qu'on peut avancer aujourd'hui. J'ai aussi atteint une maturité professionnelle pour la porter autrement. **Cette première tentative a été en quelque sorte la méthode martyr de la future ABS.** (directrice de la cohésion sociale, souligné par nous)*

Si la directrice soulevait l'intérêt de la tentative en matière d'apprentissages organisationnels, force était de constater que l'existence de cette première s'était limitée à un support informationnel à la demande :

*Le panorama social a eu une existence distillée. **La matière a été recyclée à la demande** sur tous les appels à projet de la collectivité : cité éducative, plan mercredi, conférence des financeurs, action cœur de ville. **Elle est utilisée** par toutes les directions, pour une multitude d'appels à projet. (directrice de la cohésion sociale, souligné par nous)*

Loin de la création d'un « nouveau monde social » que les parties prenantes semblaient appeler de leurs vœux, l'ABS collective serait détournée comme caution informationnelle aux projets de croissance externe des directions de la collectivité.

### III. Conclusion du chapitre 3

Nous revenons brièvement sur les résultats marquants de ces premières expérimentations et abandonnons le schéma de structuration de la recherche doctorale.

D'une part, la construction des artefacts de l'ABS soumis à l'activité collective venaient donner de la consistance aux inquiétudes formulées de manière individuelle et désorganisée par les responsables métier lors de notre phase de découverte. D'autre part et de manière fondamentale, **l'opérationnalisation de l'ABS venait révéler sur *mitropoli* comme sur *kentropoli*, au prisme de publics ou de problématiques techniques différents, la fragmentation inter-organisationnelle comme principale cause (directe ou indirecte) à la prévalence des besoins sociaux, ainsi que la nécessité de construire, dans le temps, des pratiques de pilotage conjointes pour améliorer les situations de vulnérabilité.**

Cependant, **l'émergence de l'agir collectif et son inscription dans le temps, se heurtait paradoxalement dès cette phase de problématisation, à des contextes organisationnels inopérants, ignorant ou illégitimant les connaissances produites, et donnant un coup d'arrêt aux démarches.** Sur *mitropoli*, les difficultés se traduisaient par le rejet d'une approche narrative perçue comme instrumentalisée et peu scientifique. Sur *kentropoli*, l'ABS était considérée comme un simple exercice de conformité réglementaire. Dans les deux cas, les ABS thématiques ne seraient finalement pas au programme.

Les résultats de cette première phase de recherche-intervention, éclairant autant la problématique opérationnelle que la problématique générale de la thèse sont discutés dans le chapitre suivant.

**Figure 20** - Schéma n°5 de structuration de la recherche doctorale





## **Chapitre 4 – Discussion et précision de la recherche : vers une forme d'action conjointe durable et légitimée comme mode de pilotage de l'action sociale locale**

---

*« Dans le cas d'une CdE [communauté d'enquête] les acteurs coopèrent par la force des choses, et l'émergence d'une communauté et de l'activité collective correspondante dans les consciences ne se fera que par un effort spécifique de réflexivité des acteurs, pour faire retour sur leur propre activité et construire le concept d'activité collective hétérogène, avec un sens partagé, dans un au-delà des réalités quotidiennes. En somme, l'activité collective conjointe existe objectivement, mais pour qu'elle se transforme en enquête et donne lieu à la constitution d'une communauté d'enquête, il doit y avoir prise de conscience réflexive des acteurs. »*

*Philippe Lorino, 2007, p. 767.*

A l'aune de la citation ci-dessus et des résultats rapportés précédemment, nous avons montré dans le cadre d'une activité dialogique animée, la capacité réflexive d'acteurs n'ayant pas l'habitude d'échanger ensemble à « *construire le concept d'activité collective hétérogène, avec un sens partagé, dans un au-delà des réalités quotidiennes* » (Lorino, 2007) et leur volonté de les réinventer en partie au prisme d'une meilleure coopération inter-organisationnelle. Pourtant, les possibilités offertes par ces formes narratives, participatives et transversales, appelées à la durabilité par les parties prenantes elles-mêmes, se heurtaient à des pratiques managériales culturellement incompatibles ou en transition lente. Dans ce chapitre nous formulons des explications plausibles à ces dispositions à l'ignorance ou au retrait : nous évoquons, dans un tel contexte d'inintelligibilité entré dans le registre de la « normalité », un sentiment d'impuissance généralisé et les faibles capacités abductives des décideurs ; la tentation au « mythe représentationnaliste » accordant aux instruments d'analyse un statut de « vérité » peu compatible avec l'activité collective démocratique. Ces résultats paradoxaux intéressent finalement autant notre problématique opérationnelle (I) qu'ils viennent directement et indirectement nourrir la problématique générale de la thèse (II) précisant la recherche dans la perspective d'une deuxième phase d'expérimentations.



## **I. Contribution à la problématique opérationnelle : dans un contexte de société fragmentée, des acteurs parvenant à mobiliser des capacités collectives réflexives mais peu écoutés**

Pour rappel, acteurs du comité de pilotage stratégique et binômes référent-chercheuse, cherchions à répondre à la question exploratoire suivante : *comment opérationnaliser l'Analyse des Besoins Sociaux, en faire un outil de stratégie collective de l'action sociale locale et un levier de transformation des organisations de service public territorial ?*

### ***I.1. L'activité dialogique animée provoque des échanges créatifs et la construction de sens***

Malgré les difficultés rencontrées par certains groupes à s'extraire de situations locales ou de cas particuliers pour raisonner en termes de « parcours », fait symptomatique de la rareté de tels espaces de dialogue décloisonnés et de pratiques d'analyse participatives inhabituelles, les acteurs engagés dans l'ABS soulignaient systématiquement le caractère essentiel de ces temps d'échanges permettant de « *s'extraire du quotidien* ». Dans la perspective narrative de la valeur publique (Alford et O'Flynn, 2009), l'animation guidée selon des principes d'intelligence collective les amenèrent à problématiser démocratiquement les besoins sociaux qu'ils jugeaient les plus urgents et à dessiner des hypothèses expérimentales plausibles tout en construisant du *sens* dans un contexte ambigu (Weick, 1995) résistant à une définition stable et convenue des problèmes et solutions.

- D'une part, les échanges provoqués par les artefacts de médiation permirent d'éclairer des faits et paradoxes surprenants, diversifiant la compréhension collective de l'environnement et accompagnant progressivement l'activité de problématisation. Par exemple, sur *mitropoli*, la mise en débat paradoxale de données sociodémographiques et institutionnelles du volet « dépendance », structurée autour de l'évolution de trois signes complémentaires (indice de grand vieillissement, ratio potentiel aidants-aidés, proportion de bénéficiaires de l'APA), déclencha une discussion pendant le focus-group, médiatisant progressivement le

récit collectif autour des difficultés sectorielles du maintien à domicile, jusqu'à la formulation de propositions de valeur proposant d'agir sur les causes à sa baisse de qualité comme sur les dispositifs de soutien alternatifs aux aidants naturels. Sur *kentropoli*, l'étude collective de l'exode urbain des familles sur les capacités des services du monde de l'enfance permirent indirectement d'explorer les significations profondes d'un modèle de l'école publique à réinventer, traduites une nouvelle fois dans l'exercice de problématisation final.

- D'autre part, bien que ponctuels (et parfois séquentiels sur *kentropoli*) les temps collectifs jouèrent efficacement le rôle de « ponts inter-fonctionnels » entre services et organisations, confrontant les différents registres professionnels et leurs lectures hétérogènes de l'évolution des besoins, fédérés autour des intérêts des usagers de la politique sociale locale (Geuijen et al., 2017). Ces premiers résultats, tout comme la problématisation des acteurs orientée vers la recherche de transversalité et de coopération durables s'inscrivent dans la perspective processuelle de la valeur publique (O'Flynn, 2005), c'est-à-dire dans sa capacité à construire, entre les parties prenantes, de la confiance et de l'équité sur le long terme.

### ***1.2. Les mécanismes de délibération et leurs potentiels d'action à l'épreuve du mythe représentationnaliste et de compétences abductives limitées***

Si nous insistions précédemment sur l'efficacité de l'activité dialogique et la capacité des acteurs à se mobiliser, nos résultats montrent aussi que ces tentatives émergentes s'inscrivent dans des contextes institutionnels et managériaux à contre-courant. Loin du *leader-animateur* (Stoker, 2006) ou de l'*explorateur mandaté par la société* (Moore, 1995), dispositions managériales prescrites par le courant de la valeur publique, l'absence de soutien organisationnel limitait les échanges créatifs au temps de groupes de travail ponctuels. Nous explorons ci-après les explications plausibles à ces difficultés.

### I.2.1. *L'absence de perception du trouble bloque l'expérience*

La diversification des situations d'exclusion attachées à des causes endémiques (pauvreté économique, isolement social, crise de popularité du modèle éducatif...) se heurte en France à la spécialisation d'un accompagnement curatif des usagers du social. Ce modèle de la prise en charge spécialisée, en partie hérité des politiques de décentralisation, est régulièrement et depuis longtemps dénoncé dans le champ sectoriel souhaitant évoluer vers le paradigme émergent du « parcours de l'utilisateur » et de l'« accompagnement social global ». En 2017, le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) formulait un constat d'échec à cette transition paradigmatique à travers la maxime suivante : « à chaque dispositif son accompagnement » (Jacquey-Vasquez, 2017). Les mêmes conclusions avaient été tirées par l'institut en 2005. Dans le champ des pratiques professionnelles, les collectifs de parties prenantes réunis dans le cadre de l'ABS l'avaient systématiquement signalé. Tout comme les usagers le signifiaient indirectement, s'étant exprimés à la faveur d'une émancipation et d'une sociabilisation plus fortes, d'une volonté d'amélioration et d'harmonisation d'une offre perçue comme . Pourtant, force était de constater au prisme des résultats de notre recherche, considérant l'ABS comme un exercice de conformité, et au-delà, que ces paradoxes connus et reconnus ne produisaient pas d'effets pratiques, en particulier sur les territoires où la départementalisation du secteur se vivait quotidiennement.

Par-delà un sentiment d'impuissance généralisé dans un tel contexte d'inintelligibilité, il est aussi possible que la prévalence des besoins sociaux endémiques, tout comme les alertes fréquentes à l'inadaptation de la prise en charge classique pour y répondre, soient devenues des « éléments de contexte », entrés dans la normalité ou jugés tellement insolubles, que les responsables de structure les auraient intégrés comme contraintes à la pratique quotidienne. La non reconnaissance de ces troubles impliquant des dispositions managériales à l'ignorance des connaissances produites sur *kentropoli* par exemple, pourrait ainsi s'expliquer en partie par le manque de compétences abductives des acteurs que Marie Kerveillant-Lepape rapproche de l'état de « vigilance constante ». Dans le secteur du risque nucléaire et analysant le rôle du public dans son système de gouvernance *via* le rôle des

Commissions Locales d'Information (CLI), elle explique les dysfonctionnements de l'enquête lorsque disparaît cette conscience du trouble :

[...] ils [les membres de la CLI] devraient être dans un état de « vigilance constante », s'assurer que toutes les questions pertinentes sont couvertes et repérer tout indice important qui pourrait potentiellement déclencher de nouvelles voies d'enquête [...] – tout comme dans une enquête criminelle. Peut-être que les membres de la CLI manquent de capacités de raisonnement abductif. (Kerveillant-Lepape, 2017, p. 186, notre traduction)

### 1.2.2. La visée représentationnaliste des instruments d'analyse bloque l'expérience

Sur *mitropoli*, la fuite du *leader* dans l'action, le rejet du produit des échanges au bénéfice de la *donnée brute* (factuelle) puis la sacralisation de la parole « *experte* » de la chercheuse-intervenante au détriment de l'activité démocratique, semblaient révéler une barrière culturelle entre deux traditions de la gestion et de l'évaluation, et de manière plus profonde, entre des conceptions philosophiques particulières des « *réalités* » produites par les instruments.

Dans le sillon du courant de la valeur publique, nous défendons dans cette thèse une visée heuristique de l'instrumentation, support à l'action collective. L'ancrage conceptuel de la notion de *médiation* des outils d'évaluation s'inscrit dans une critique puissante du concept dominant de représentationnalisme en sciences de gestion, celle du mouvement pragmatiste américain. En conceptualisant la théorie triadique du signe, Peirce (1931-1935), chef de file du mouvement, souhaite rompre avec l'approche dyadique dominante « représentation / réalité » (Lorino, 2018). Cette remise en question implique de considérer la pertinence des outils de gestion non plus dans leur capacité à répliquer le réel mais à l'aune de la compréhension qu'ils provoquent chez les chercheurs et praticiens, leur permettant d'agir efficacement sur les problèmes organisationnels : « le processus de valuation et ses outils médiateurs orientent-ils la compréhension collective et l'action qui en résulte dans une direction qui s'avère pertinente pour l'intérêt général du groupe social, cohérente avec ses buts existentiels ? » (*ibid.*). Philippe Lorino (*ibid.*) définit ainsi la notion

de *médiation sémiotique* comme tout élément (*signe*) produisant des *significations* pour les acteurs inscrits dans un *contexte social* donné :

- Les signes peuvent relever de registres extrêmement pluriels, ne se limitent pas aux outils de gestion et caractérisent des situations de gestion diverses. D'une part, les discours, les comportements et gestes, les pratiques professionnelles, les cartes, les dessins, et bien d'autres, peuvent également communiquer des significations puissantes sur l'action située. D'autre part, ils n'agissent pas forcément comme des *icônes* c'est-à-dire comme des représentations<sup>104</sup> de la situation sociale observée. Leur portée peut être *indicielle*, c'est-à-dire indiquant la survenance d'un événement situé qui doit être expliqué (la massification et la complexification des besoins sociaux convoquent l'enquête collective pour y apporter des réponses); ou *symbolique*, impliquant l'existence d'une convention sociale entre le signe et la situation considérée (l'euro symbolique obtenu par un plaignant au titre de dommages et intérêts évoque la reconnaissance par la société d'un préjudice subi et légitime sa plainte).
- Ces signes sont inscrits dans un contexte social particulier c'est-à-dire qu'ils sont contingents à l'objet auquel ils se rapportent et véhiculent des « *interprétants sociaux sous-jacents* ».

Dans notre cas, les positionnements exprimés par les acteurs rencontrés en début de recherche, tant les responsables métier dans le cadre des entretiens exploratoires, que les binômes élus-responsables administratifs dans le cadre du COPIL de lancement, agissaient comme des *indices* poussant le collectif partenaires-chercheuse à investiguer la question complexe de l'analyse des besoins sociaux. Pour ce faire, nous choisissons de mettre à l'épreuve de l'expertise collective de terrain des données sociodémographiques, des *icônes*, dont nous pensons qu'elles agiraient comme des *signes* permettant de repositionner l'utilisateur au cœur de la chaîne de valeur stratégique. Loin de mettre un terme à l'enquête en prétendant représenter fidèlement l'urgence des situations sociales territoriales, nous

---

<sup>104</sup> Entendues ici au prisme du paradigme actionnel, en opposition au paradigme informationnel, c'est-à-dire toujours comme *ressource* et non comme *source* à l'action (Lorino, 2018).

souhaitions, grâce à ces *médiations sémiotiques*, engager les acteurs sur la voie de la problématisation collective. L'apparition de controverses pendant le processus de mise en place de l'ABS indiquait la présence d'*interprétants sociaux sous-jacents* puissants, révélés par l'introduction de la démarche : les schèmes et croyances représentationnalistes reposant sur une culture du contrôle cybernétique pour les leaders administratifs *mitropoliens*.

Dans une perspective pragmatiste, Shields (2003) estime qu'il est difficile de caractériser dans la pratique le profil idéal du *leader* de l'activité collective engagée mais souligne que les dirigeants « figés dans leurs systèmes de croyance [...] peu disposés à écouter et mal à l'aise avec l'incertitude et le doute » (notre traduction) donnent une idée de ce qu'il ne doit pas être. Ces prescriptions rejoignent celles d'une autre figure historique du mouvement : John Dewey. Il conditionne l'émergence de la mobilisation collective aux volontés indissociables de la problématisation et de l'action (1927, 1938). Or, nous avons révélé que la seule volonté de satisfaire à l'exigence réglementaire pour *kentropoli*, le refus de reconnaître l'expertise collective pour *mitropoli*, mettait en tension les systèmes de croyance des gestionnaires publics et la vocation participative et actionnelle du nouveau processus. La volonté évidente de se doter d'une ABS (serait-il seulement socialement acceptable de soutenir le contraire ?), de remettre en question les pratiques de pilotage actuelles (parfois de leur propre aveu : « *le problème sur le CIAS : pas d'ABS ni de projet de service* »), ne doivent pas sous-estimer le système profond de croyances à travers lequel s'expriment les *habitudes* qui n'est autre pour les pragmatistes que le langage de l'action (Lorino, 2018). Loin d'être remises en cause par la reconception du processus d'analyse des besoins territoriaux, elles ont révélé toute leur puissance en cours d'expérimentation. Dans l'expérience, tournée vers l'innovation organisationnelle, s'était révélée une incompatibilité culturelle.

## **II. Contribution à la problématique générale et précision de la recherche : vers l'action collective légitimée et inscrite dans le temps**

Les résultats précédemment discutés nous permettent d'éclairer et de préciser la problématique initiale, générale et floue de cette recherche doctorale dans la perspective

de nouvelles opportunités pratiques. Pour rappel, la problématique était la suivante : *comment améliorer les modes de pilotage de l'action sociale locale ?*

### **II.1. La communauté d'enquête pour visée à l'amélioration du pilotage de l'action sociale locale**

Le processus d'ABS, tant du point de vue des fins existentielles exprimées à travers les propositions de valeur (la matière directement produite pendant les groupes de travail) que de l'évaluation de la démarche (l'observation du processus en action), éclaire les enjeux du pilotage de l'action sociale locale **vers la recherche de formes d'action collective dialogiques légitimées et inscrites dans le temps pour faire émerger la coopération durable inter-organisationnelle**. Cette première phase de recherche montre finalement que « c'est en prenant part que la partie devient prenante » (Lorino, 2018). C'est la définition pragmatiste de la communauté d'enquête qui, « plus qu'un groupe de travail ordinaire, doit parvenir à constituer une communauté » (*ibid.*) défendant, dans une philosophie compatible avec celle de la valeur publique<sup>105</sup>, une manière particulière pour les parties prenantes d'*aborder les problèmes, de considérer les données et de communiquer* (Shields, 2003).

Pour dépasser les difficultés institutionnelles rapportées dans la section précédente, les expérimentations présentées dans la partie suivante se sont imposées assez naturellement dans le flot de l'expérience, comme des opportunités à saisir. D'une part, malgré l'arrêt de la convention avec le CIAS *mitropoli*, les engagements pris avec le Conseil Départemental *agorapoli*, allaient porter leurs fruits. En la personne du directeur de l'action sociale territoriale, nous trouvions la volonté de l'institution de lancer une concertation inter-institutionnelle sur la mutualisation de l'observation sociale, au prisme de chaque EPCI du département. Par-delà la possibilité de faire émerger des communautés d'enquête des besoins sociaux territoriaux légitimées par le chef de file de l'action sociale, nous y voyions l'opportunité de donner une toute autre dimension aux travaux d'ABS de la CdC

---

<sup>105</sup> Moore fait d'ailleurs fréquemment référence à Dewey dans ses écrits.

*pragmapoli* également située sur le département *agorapoli*. D'autre part, sur la ville de *kentropoli*, en résonance avec les connaissances produites par l'ABS, la « Démarche Anti Solitude » (DAS) mobilisée de manière inédite par le maire en personne, lui accorderait une issue expérimentale particulièrement attendue par les parties prenantes du territoire, services de la collectivité, associations comme usagers.

## **II.2. Précision de la problématique et annonce du plan de la deuxième partie**

Au regard des objectifs décrits dans la section précédente, la problématique est précisée comme suit : ***comment et à quelles conditions, des acteurs aux pratiques hétérogènes, dans le champ de l'action sociale locale, peuvent se constituer en collectifs territoriaux dans la perspective de mener une activité conjointe durable et légitimée ?***

Le concept de « communauté d'enquête » comme possible principe organisateur de l'administration publique (Shields, 2003) sera progressivement défini (chapitre 5). Cette présentation révélera la force de certains des résultats de la première phase de recherche. L'analyse des deux expérimentations brièvement annoncées ci-dessus (chapitres 6 et 7) mettront ensuite à l'épreuve de l'expérience, les conditions, facteurs clés de succès et limites à l'émergence et l'existence dans le temps de telles communautés d'enquête dynamiques.

Pour conclure cette première partie, nous abondons le schéma de structuration de la recherche doctorale.



**Figure 21 - Schéma n°6 de structuration de la recherche doctorale**



## Deuxième partie – Une approche processuelle complémentaire avec la « communauté d'enquête » : conditions d'émergence et d'animation de la coopération inter-organisationnelle

---

Recherche-intervention auprès du département *agorapoli* et du territoire *pragmapoli* et observation participante auprès de la ville *kentropoli*

Figure 22 - Illustration 2



« Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance » (2013, p. 58), *Informations sociales*, 5, n° 179.



## **Chapitre 5 – Précisions théoriques et méthodologiques : la communauté d'enquête comme principe organisateur de l'activité collective émergente, durable et légitimée**

---

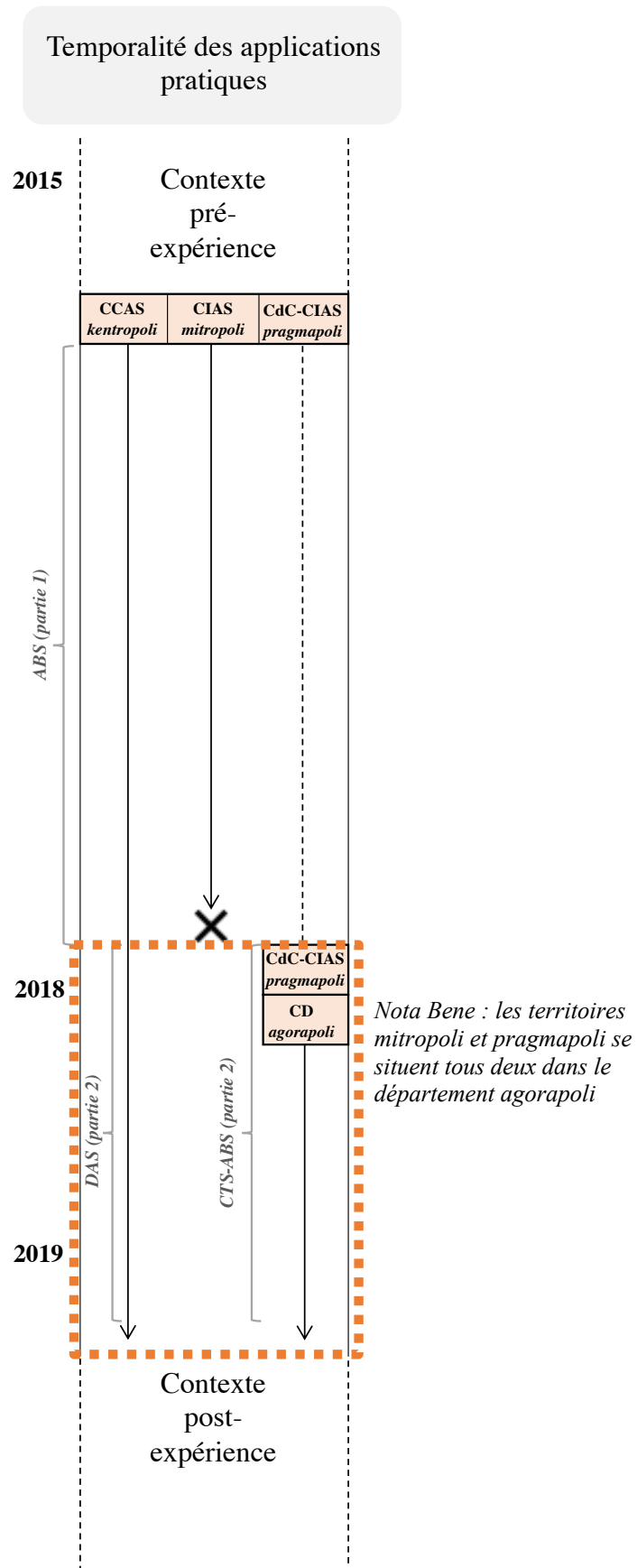
*« Cela m'a rappelé à quel point Fayol est obsolète. Les managers qui pensent qu'ils planifient, organisent, commandent, coordonnent et contrôlent n'ont pas tort techniquement, mais leur vision n'en est pas moins erronée. Ce ne sont pas les managers qui se voient confier le rôle de faciliter le travail d'autres êtres humains adultes, qui bâtissent des organisations prédisposées à un apprentissage flexible, ou qui sont ouverts à des pensées intéressantes se déroulant selon leurs propres cheminements. »*  
*Henry Mintzberg, 1995, cité par Damien Mourey, 2019, p. 259.*

Dans une première phase de recherche expérimentant un processus renouvelé d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) auprès du CCAS *kentropoli* et du CIAS *mitropoli*, les parties prenantes éclairaient collectivement les enjeux du pilotage de l'action sociale locale et marquaient la nécessité de faire émerger la coopération inter-organisationnelle durable. En bref, ils alertaient sur les causes organisationnelles à la prévalence des besoins sociaux et appelaient indirectement à la constitution et au développement dans le temps de « *communautés d'enquête sociales* » pour améliorer les conditions de vie des intérêts affectés. Ces apports venaient préciser la problématique générale de la thèse, comme suit : ***comment et à quelles conditions, des acteurs aux pratiques hétérogènes, dans le champ de l'action sociale locale, peuvent se constituer en collectifs territoriaux dans la perspective de mener une activité conjointe durable et légitimée ?***

En faisant appel à la philosophie pragmatiste, nous définissons progressivement la *communauté d'enquête publique* comme principe organisateur d'émergence et de soutien durable d'une activité collective dynamique pour l'administration publique (I). Le concept guidera nos prochaines investigations empiriques dont le cadre spatio-temporel est rappelé sur la figure suivante. Elles porteront sur l'observation d'une communauté citoyenne de lutte contre la solitude d'une part (chapitre 7), sur la modélisation d'un cadre de gouvernance de l'analyse des besoins sociaux d'autre part (chapitre 6). Dans cette

perspective, nous abordons aussi dans ce chapitre les implications et aménagements méthodologiques nécessaires à cette nouvelle phase de recherche (II).

**Figure 23** - Cadre spatio-temporel des expérimentations de la partie 2



## **I. Background théorique : émergence de la nouveauté, action collective durable et administration publique chez les *pragmatistes***

### ***I.1. Situation problématique et émergence de l'activité collective : l'indissociabilité de l'environnement expérientiel, du problème public et de ses potentiels d'action***

Les tentatives avortée et silencieuse de mise en place de l'analyse des besoins sociaux ont précédemment révélé un dualisme, expliquant des échecs relatifs, et décrié par les pragmatistes : la séparation entre pensée et action, entre problématisation et potentiels d'action. Les blocages exprimés à l'analyse collective – *oppositions, silences, peurs* – indiquaient précédemment que les CCAS/CIAS, dans les contextes institutionnels testés, ne pouvaient initier une démarche d'enrôlement durable de parties prenantes fragmentées dans le champ de l'action sociale locale. Les prédispositions managériales observées, fondées sur un modèle *cybernétique* et *routinier* (Hofstede, 1981) et considérant l'ABS comme un *exercice de conformité*, n'ont que peu encouragé et cristallisé l'activité collective et les volontés d'agir sur un « trouble » (Dewey, 1938), une « orientation existentielle plutôt générale et floue » (Lorino, 2018) que le processus ABS cherchait à mieux appréhender au prisme des publics de l'action sociale locale.

La mobilisation collective suppose donc pour un groupe social, de se sentir concerné par un problème, plus ou moins défini, dans une volonté de formalisation créative mais aussi de résolution actionnelle par l'enquête (Cefaï, 2016) :

*Ces « membres » d'une « collectivité » sont mis en branle par un « trouble » – du plus impalpable (la hantise des conséquences de l'élargissement du trou dans la couche d'ozone) au plus sensible (la douleur due à l'empoisonnement de nouveaux nés par du lait frelaté en Chine), du plus local (la perception de la prolifération des algues vertes sur les côtes bretonnes) au plus global (le constat scientifique de la fonte des glaciers comme symptôme du réchauffement climatique) –, trouble dont la nature s'éclaircira et se précisera dans une phase d'enquête. (Cefaï, 2016, p. 29)*

En effet, selon Trom et Zimmermann (2001), la mutation du « trouble » vers le problème public est à la fois une question de *créativité* et d'*institution*. Il « n'advient pas dans le vide, il est pré-formaté par des précédents » (Cefaï, 2016) caractéristiques d'un « habitat expérientiel » (Mead, 1934) :

*Il [le problème public] trouve ses marques dans une « culture publique » (Gusfield, 1981) où ont sédimenté les réponses à des problématisations antérieures. Soit il se coule dans un dispositif de catégorisation et d'intervention disponible et le jeu des habitudes collectives suffit à le qualifier et à le traiter ; il rejoint les répertoires de problèmes déjà recensés et pour lesquels des procédures de traitement sont déjà disponibles (une femme qui a subi des violences conjugales est prise en charge, mise à l'abri et sa plainte enclenche une machinerie institutionnelle). Soit il cristallise en recourant à différentes opérations (des reportages journalistiques, des investigations policières, des expérimentations scientifiques ou simplement des enquêtes de citoyens concernés...). (Cefaï, 2016, p. 31, souligné par nous)*

Aussi, les pratiques initiales d'ABS n'étaient pas frappées d'inutilité : « *la première ABS a été la méthode martyr de la future* » nous disait la désormais directrice de la cohésion sociale sur *kentropoli*. En montrant, malgré les difficultés, l'efficacité incontournable de l'activité dialogique dans le cadre de stratégies émergentes inter-organisationnelles, ces premières expériences soutenaient les précédents constitutifs de l'habitat expérientiel et d'une culture publique se voulant plus participative, en construction lente et permanente, au cœur de ce qui s'apparente à une révolution paradigmatique pour le secteur public (Head et Alford, 2015). Elles figurent assurément aux côtés d'autres médiations permettant de construire un « champ d'expérience » (Cefaï, 2016) accordant progressivement au problème public (ou au processus soutenant sa publicité) une *légitimité* et une *crédibilité* lui assurant une existence politique et communautaire (*ibid.*). Dans une perspective pragmatiste, cette construction dynamique du problème public est éminemment interactionnelle (*ibid.*), trans-actionnelle même (Lorino, 2018) en ce qu'elle fait émerger quelque chose de nouveau par la communication entre acteurs humains et non humains, bien plus puissant qu'un simple « partage de représentations » (*ibid.*), ces dernières menant au mieux à un *compromis* entre les parties (Follett, 1941). Comme le soulignait Mary Parker Follett, le problème se forme dans l'expérience, dans nos relations aux choses et aux individus : « On ne peut changer les habitudes et les attitudes que par l'expérience, en les construisant ; on ne les acquiert pas simplement parce qu'on le veut » (*ibid.*).



Le regard porté sur la construction du champ expérientiel des cas qui vont à présent nous intéresser, illustre le caractère situé et trans-actionnel de l'émergence de la nouveauté sur les territoires observés.

Dans la ville de *kentropoli*, l'intérêt porté par le maire aux questions de solitude subie et d'isolement relationnel préexistait à l'écriture de l'ABS, mêlant considérations personnelles et expérience de la chose publique et donnant une *existence politique* au « trouble ». L'ABS « premier volet » venait, par d'autres dispositifs iconiques et discursifs (analyse sociodémographique, consultations des praticiens, enquête auprès des usagers), donner une part de consistance à ce problème, amener une pièce supplémentaire au puzzle, dans des circonstances environnementales et temporelles précises, qui n'étaient par exemple pas réunies sur *mitropoli*, pourtant caractérisée par des évolutions sociétales similaires (réduction conjoncturelle de la taille des ménages, surreprésentation de la solitude chez les ménages économiquement vulnérables et éloignés de l'emploi, vieillissement structurel de la population...). En somme, l'ABS venait donner une *existence communautaire* au « trouble » menant à la co-écriture d'un plan de lutte contre la solitude subie avec les habitants de la ville (chapitre 7).

De même, si pour de nombreuses raisons, les démarches de mutualisation de l'observation sociale locale et de projets transversaux de territoire, entre institutions et EPCI, constituent des voies de collaboration fécondes pour l'avenir de l'action sociale locale et de ses parties prenantes (Avenel, 2013 ; Gallay *et al.*, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013), les pourparlers engagés avec les directeurs départementaux de l'action sociale territoriale ne produiraient pas les mêmes effets sur les deux départements hébergeant *kentropoli* et *mitropoli*. Si les premiers n'aboutissaient pas, les seconds mèneraient à la création d'une Convention Territoriale des Solidarités (CTS) et une expérimentation locale fructueuse (chapitre 6) : la première proposerait un cadre de gouvernance « macro » réunissant institutions départementales et territoires autour d'espaces d'observation et de débat des besoins sociaux, mutualisés et légitimés. Dans le cadre spatio-temporel de l'expérience, la démarche s'inscrivait dans une volonté départementale (perçue comme existentielle !) de renforcement du rôle de chef de file de l'institution, au lendemain d'une territorialisation de l'action sociale départementale s'étant dotée d'un découpage de secteur

sur les limites actuelles des EPCI. L'expérience vécue auprès de la chercheuse-intervenante sur le territoire *mitropoli*, finirait de convaincre le directeur de l'action sociale territoriale (et la directrice de *pragmapoli* siégeant au COPIL), de l'importance de légitimer des arènes délibératives fédérant l'ensemble des acteurs locaux dans le champ de la solidarité, autour de la question de l'observation sociale et de ses effets sur les pratiques quotidiennes. Si l'ABS *mitropolien* n'aurait pas d'existence politique au prisme de son CIAS, l'expression collective et unanime des besoins quotidiens du secteur en matière de coordination et de coopération serait entendue par le chef de file.

Au plan de l'analyse, ces cas dont l'émergence est en grande partie contextualisée par la première phase de recherche-intervention, ont pour points communs l'éclosion de la nouveauté inter-organisationnelle, visant une meilleure coopération et coordination des parties prenantes dans le champ de l'action sociale locale, dans lequel « le doute, les contradictions et l'exploration jouent un rôle important » (Lorino, 2018). Ils permettent donc de futures observations au prisme d'une littérature commune. Théoriquement et épistémologiquement compatible avec le courant de la *valeur publique*, nous mobiliserons l'appareil conceptuel pragmatiste dans le prolongement du premier, pour sa praticité bienvenue pour notre recherche constructiviste et sa conceptualisation prolifique de la théorie organisationnelle, critique du *mainstream* rationaliste. Surtout, il apparaîtra que la *communauté d'enquête publique* (Shields, 2003, 2008), que nous définirons progressivement dans la prochaine section, est une notion capable de fédérer les concepts théoriques déjà mobilisés à l'aune des résultats de nos premières expérimentations sur le terrain (partie 1).

Premièrement, nous rapprocherons l'« éclosion de la nouveauté » de la définition faite par Lorino (2018) de l'*abduction* comme « processus social qui consiste à inventer collectivement et contradictoirement de nouvelles pratiques en réponse à de nouveaux défis » (I.2.1.). Dans le prolongement de notre questionnement sur la place des outils d'évaluation discuté en chapitre 4, l'auteur nous éclaire sur les médiations les plus efficaces en contexte d'innovation organisationnelle, venant donner du poids aux contributions opérationnelles de la première phase de recherche : l'activité dialogique incarnant les pratiques sociales futures. Ainsi, ces nouvelles pratiques en ligne de mire, conjointes mais

interdépendantes dans le champ de l'action sociale locale, appellent à donner une attention toute particulière aux objectifs de coordination et de coopération en mobilisant le concept clé d'*intégration* de Mary Parker Follett (I.2.2.). L'auteure nous donne des clefs pratiques pour gouverner l'émergence de cette nouveauté par l'activité dialogique et la communication permettant aux parties de s'enrichir mutuellement. Plus largement, la littérature contemporaine en administration publique inspirée des pragmatistes classiques (Shields, 2003, 2008), invite les acteurs engagés dans de telles expériences à observer des principes d'organisation hérités de la *communauté d'enquête* de John Dewey et Jane Addams (I.2.3.). Ces principes fondamentaux – *situation problématique, attitude scientifique, démocratie participative* – viendront finalement fédérer l'ensemble des concepts mobilisés jusqu'alors et guider la présentation puis la discussion de nos résultats suite à l'action expérimentale.

## ***1.2. L'émergence et la gouvernance de la nouveauté chez les pragmatistes : cap sur la communauté d'enquête***

### *1.2.1. L'abduction comme processus social : du paradigme épistémologique à une méthode de raisonnement pratique*

Le caractère créatif, pluraliste et trans-actionnel déterminant le passage du *trouble* au *problème public* marque plus largement l'ensemble du processus social consistant à « inventer collectivement et contradictoirement de nouvelles pratiques en réponse à de nouveaux défis » (Lorino, 2018) : c'est l'abduction qui n'est autre que la première étape de l'enquête pragmatiste.

Souvent réduite à un paradigme épistémologique, Peirce (1931-1935) l'étend à la pratique sociale mobilisant des capacités créatives pour imaginer des futurs possibles, combiner des points de vue pluralistes, contradictoires voire conflictuels en hypothèses, et les expérimenter (*ibid.*) :

*Dans ses écrits tardifs, Peirce évoque l'étape suivante dans l'extension du concept, d'un modèle épistémologique à l'analyse concrète de l'invention comme processus*

*social, ouvrant ainsi la voie à la vision sociale que développera Dewey de l'enquête. (Lorino, 2018, traduction de l'auteur, 2020, p. 213)*

Hallée (2013) associe également le processus social d'abduction à la contribution de Dewey sur l'enquête pragmatiste qu'il qualifie de pendant social à l'approche épistémologique de Peirce, « le scientifique ». Au même titre que l'enquête scientifique vise finalement l'action pratique par le jeu d'hypothèses expérimentales destinées à lever le doute sur des situations incertaines (Dewey, 1967, cité par Hallée, 2013), « l'enquête sociale de Dewey cherche ainsi **à créer ou à restaurer la cohérence et l'ordre, à réduire ou à lever le doute concernant les façons d'agir** (Tool, 1994 : 200) » (Hallée, 2013, souligné par nous). En effet, l'abduction appliquée à l'enquête sociale n'est pas seulement un outil analytique de situations passées, mais une volonté continue et progressive d'imaginer des pratiques sociales futures (Lorino, 2018).

La construction de pratiques sociales futures implique donc nécessairement la mobilisation de collectifs, de groupes sociaux, motivés et impliqués dans l'enquête sociale, dès la reconnaissance de la situation problématique, du « trouble » (Dewey, 1938). Ce que nous avons discuté au point précédent à travers le concept d'*habitat expérientiel* (Mead, 1934). Cette volonté de construction de nouvelles pratiques collectives, transformant ou remettant en cause les habitudes actuelles doit être maintenue tout au long du processus et s'apparente pour les acteurs à une activité d'exploration d'hypothèses plausibles requérant raisonnement logique, pensée créative et expérimentation (Lorino, 2018).

De manière pratique, dans une étude de cas retraçant la conception innovante et participative d'un projet urbain tourné vers les pratiques sociales de ses futurs habitants, Lorino (*ibid.*) dresse les principales caractéristiques, les principaux outils, de cette fabrique de la nouveauté. Dans la veine des travaux de Schön et Rein (1994) ou bien de ceux récents du courant de la valeur publique (Geuijen *et al.*, 2017) qui proposent un traitement dialogique de cadres de valeur concurrents à la compréhension des problèmes sociaux

modernes<sup>106</sup>, ce type d'expérience s'accommode mal de « systèmes d'évaluations rationnels, qui ne sont pas disponibles » (Lorino, 2018).

Dans la lignée de nos premiers résultats, l'auteur conseille plutôt dans de tels contextes, de « *bâtir une communauté narrative* » attachée à la construction progressive d'un récit créatif grâce à la mise en débat de « *propositions paradoxales* » jalonnant les étapes de la réalisation du projet. Par exemple, dans la discussion du cas sur l'urbanisme susmentionné, Lorino (*ibid.*) montre comment la traduction d'un *défi général* (« *la recherche d'un nouveau processus d'aménagement urbain* ») en trois *paradoxes* synthétisant les futures pratiques sociales du quartier (« *une résidence privée dans un parc public* » ; « *des maisons individuelles dans une résidence collective* » ; « *plus grand et moins cher* ») permet aux acteurs de questionner collectivement leurs habitudes professionnelles pour construire un futur conjoint, un nouveau quartier en l'espèce. Ces *habitudes*, potentiellement inscrites dans des registres de pensée et d'action différenciés, exprimées dans des langages techniques distincts, peut-être conflictuels et contradictoires, sont amenées à dialoguer et à se transformer pour la réussite de l'innovation organisationnelle (ou inter-organisationnelle). Particulièrement dans ce cas, « la défense de l'intérêt du futur habitant est un argument fédérateur, fort et légitime pour briser les structures rigides du développement urbain et pour mettre en question les frontières et les habitudes professionnelles » (*ibid.*). Ainsi, « *les épisodes d'abduction sont transactionnels* » et « *se concentre[nt] sur les usages finaux* ». Pour cette quatrième et dernière caractéristique, Lorino (*ibid.*) souligne quelque chose de fondamental. Parmi les outils mobilisés pour accompagner le processus d'émergence de la nouveauté, les pratiques sociales futures et l'avenir collectif sont considérés comme des artefacts médiateurs centraux. L'auteur ajoute que les « personnages narratifs semi-fictionnels, semi-réels et en constante évolution » (*ibid.*) incarnant les pratiques sociales futures « [...] jouent un rôle important dans toutes les situations organisationnelles ou inter-organisationnelles dans

---

<sup>106</sup> Pour rappel, Head et Alford (2015) postulaient que le *pluralisme social*, la *complexité institutionnelle* et l'*incertitude scientifique* caractérisant les besoins sociaux modernes limitaient l'impact « des approches rationnelles et techniques de la prise de décision, de la planification et de la mise en œuvre », basées sur des processus de collecte d'informations insuffisants à la compréhension collective de ces problèmes.

lesquelles quelque chose de nouveau doit être inventé, par exemple [...] la conception de nouvelles politiques publiques pour les futurs citoyens, etc. » (*ibid.*).

Ce caractère trans-actionnel de l'« émergence de la nouveauté à travers le dialogue » (*ibid.*) dans les organisations est proche du concept d'*intégration créative* de Mary Parker Follett, dont la pensée offre une consistance complémentaire à l'analyse des formes de gestion et de communication convoquées par le processus social de l'abduction. Aussi nous ne pouvions aborder les questions sociales (au sens de notre objet d'étude), les questions de coordination inter-organisationnelle ou tout simplement le *Pragmatisme*, sans nous référer à celle qui est à la fois considérée comme une militante du travail social (Gross, 2009) et une « prophète du management » (Drucker, 1995).

### 1.2.2. *Le concept d'intégration créative de Follett : la réponse circulaire comme processus et visée à la coopération et à la coordination inter-organisationnelles*

Afin de constituer une richesse et un progrès pour la société, l'émergence de la nouveauté en appelle donc à la diversité et à la pluralité des points de vue et potentiellement, à des méthodes de gestion des conflits, rendus visibles lorsque s'exprime la différence, particulièrement dans les démarches participatives.

L'aspiration collective au *dialogue* voire au *conflit constructif* (Follett, 1924, 1941) invite les acteurs à percevoir le désaccord « non pas comme la fâcheuse manifestation d'incompatibilités, mais comme un processus normal par lequel des différences socialement utiles se déclarent, pour l'enrichissement de tous ceux qui sont impliqués » (Follett, 1924). Pour cheminer dans cette voie, Mary Parker Follett fait appel aux concepts d'*intégration* et de *réponse circulaire*, conditions processuelles et dialogiques d'émergence de la nouveauté, débouchant sur une expérience nouvelle et créative bien plus puissante que ce que produirait la somme de deux parties :

*Le dialogue transforme les participants et leurs relations. Il ne s'agit pas d'une opération  $A + B$ , mais de la transformation créative de  $A + B$  en  $A' + B' + C$  (deux partenaires  $A$  et  $B$  transformés en  $A'$  et  $B'$ , plus un nouvel élément  $C$ , une nouvelle*

*zone de signification, de développement et de coopération dans la relation entre A et B, que ni A ni B ne pouvait concevoir auparavant). (Lorino, 2018, traduction de l'auteur, 2020, p. 158-159)*

Cette *relation circulaire* s'applique bien entendu par extrapolation à tout groupe social, à tous les intérêts concernés par une situation inintelligible pour des individus pris isolément et visant à la coordination et la coopération inter-organisationnelles (Mourey, 2018). Elle s'opère par la *méthode dialogique de l'intégration*, la seule à même d'obtenir une coordination inter-organisationnelle de qualité, en ce qu'elle permet de surmonter par le dialogue, les diversités de points de vue et non pas de neutraliser l'adversité, source de frustrations futures (*ibid.*) :

*Follett estime que les points de vue des différents acteurs de la situation ne doivent pas être sacrifiés dans le processus d'ajustement tout simplement parce que « si vous laissez de côté un élément dans une situation, vous aurez cela en moins de contrôle » (Follett, 1932/1995). (Mourey, 2018, p. 129)*

Follett distingue ainsi l'*intégration* d'autres méthodes d'animation dialogique et de gestion des conflits : la *domination* et le *compromis*. La première, aux antipodes de la gouvernance démocratique revient à appliquer « la loi du plus fort » en soumettant la partie la plus faible. Le second, même s'il est obtenu par une forme de négociation conduit *in fine* les parties concernées à abandonner une partie de leurs ambitions et attentes et en ce point, « s'arrange avec ce qui existe déjà » (Follett, 1941) souvent « provisoirement et en façade » (Mousli, 2000). La troisième voie, c'est celle de l'expérience créative, de la « nouveauté-par-le-dialogue » (Lorino, 2018) : « Il ne s'agit pas de renoncer [...] à une part de ses désirs, mais de voir comment les satisfaire d'un commun accord » (Mousli, 2000). Afin de saisir la différence parfois ténue entre *compromis* et *intégration*, l'histoire de la fenêtre de la bibliothèque contée par Mary Parker Follett est fréquemment citée pour illustrer l'issue d'une expérience « gagnante-gagnante » pour les parties concernées :

*Un jour, dans une des petites salles de la bibliothèque de Harvard, quelqu'un voulait ouvrir la fenêtre, et je souhaitais qu'elle reste fermée. Nous avons ouvert la fenêtre de la salle voisine, où il n'y avait personne. Ce n'était pas un compromis, puisque aucun de nous deux n'a renoncé à son souhait ; nous avons eu chacun ce que nous voulions en réalité. Car je ne tenais pas particulièrement à rester dans une pièce fermée. Simplement, je ne voulais pas que le vent du nord me tombe directement dessus. De*

*la même façon, l'autre occupant ne tenait pas à ce qu'on ouvre une fenêtre particulière ; il souhaitait simplement que la salle soit plus aérée. (Follett, 1941, citée par Mousli, 2000, p. 33).*

Dans le champ des organisations, les pratiques managériales ouvertes au dialogue, à l'expression des conflits et à l'expérimentation figurent au rang des principes organisateurs de la *réponse circulaire* et de l'*intégration*. Fiol (2005, cité par Mourey, 2018) qualifie ainsi les managers inscrits dans de tels processus de développement continu, de « créateurs des possibles » :

*Le manager n'est pas celui qui sait et ordonne mais **celui qui organise les conditions pour créer collectivement en situation des nouvelles connaissances pour restaurer une capacité d'action conjointe**. Une des conditions de félicité de ce management transformationnel est d'apprendre à s'appuyer sur le pluralisme des visons du monde et les conflits pour développer par des interactions dialogiques la créativité de l'agir collectif face à des situations toujours mouvantes et incertaines. Le dialogue est une qualité de la pratique managériale. (Mourey, 2018, p. 138, souligné par nous)*

Cette approche singulière du *leader-médiateur* est défendue par une autre des figures classiques du *Pragmatisme*, « fondatrice inconnue de l'administration publique » (Shields, 2003), également pionnière du travail social : Jane Addams. On dit que sa gestion personnelle de la célèbre « *Hull-House* » eut une incidence considérable (et réciproquement) sur la conceptualisation de la *communauté d'enquête* proposée par John Dewey (Dearborn, 1988, cité par Shields, 2003). Cette forme de gouvernance active, participative et scientifique vient fédérer notre cadre analytique d'inspiration pragmatiste, pratiquement pertinent pour les défis posés aux politiques sociales locales et guider l'évaluation de notre action expérimentale.



I.2.3. *La communauté d'enquête pour objectif : les apports de Dewey et Addams pour une gouvernance participative et durable de l'administration publique*

Les principes organisateurs de la *communauté d'enquête publique* : une application qui fédère *situation problématique, processus social d'abduction* et *intégration créative*

L'application proposée par Patricia M. Shields de la *communauté d'enquête* à l'administration publique (2003, 2005, 2008), à travers une lecture transversale des travaux de Dewey (1938) et d'Addams (1910-1930), fédère l'ensemble des principes évoqués par trois composantes essentielles et prescriptives, à la fois théoriques et agissantes : la *situation problématique*, l'*attitude scientifique* et la *démocratie participative*.

*Dans la pratique, la communauté d'enquête est une position idéale à laquelle les administrateurs publics devraient tendre. C'est la position à partir de laquelle les administrateurs publics peuvent le plus efficacement examiner comment ils abordent les problèmes, considèrent les données et communiquent. (Shields, 2003, p. 511)*

Nous avons déjà identifié la *situation problématique* comme point de départ de l'enquête (I.1.), comme catalyseur *situé* et *historicisé*, poussant des individus à former un collectif social suffisamment motivé pour modifier une situation ambiguë, incertaine, en un état plus cohérent (Dewey, 1938 ; Shields, 2003). En ce que l'exercice de problématisation puis l'enquête viennent bouleverser des pratiques et habitudes hétérogènes, Shields (2003) précise qu'il est préférable d'accompagner les collectifs de l'administration publique, particulièrement dans ces étapes initiales, vers des « *préoccupations existentielles* » (Lorino, 2018) plutôt que vers des solutions définitives puisque : « la situation et l'expérience prennent un sens au cours du processus de définition / compréhension du problème » et que « l'objectif changera inévitablement » (Webb, 1999, cité par Shields, 2003). Il n'est ici pas nécessaire de rappeler que le pilotage de l'action sociale orienté vers la résolution de problèmes sociaux complexes et/ou endémiques, caractérisé par le *pluralisme social*, la *complexité institutionnelle* et l'*incertitude scientifique* (Head et Alford, 2015), relève d'une telle quête imprévisible.

Dans le prolongement et dans ce contexte d'*incertitude scientifique* (*ibid.*), les décisions qui viendront ponctuer le processus d'enquête utilisent des *hypothèses de travail* comme outils faillibles mais qui reposent, à un instant *t*, sur des informations disponibles réputées les meilleures, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives (Shields, 2003). Comme le cas *mitropoli* a pu inversement l'illustrer, cette *attitude scientifique* implique que les enquêteurs, particulièrement celui qui la conduit, acceptent l'imprévisible quand apparaissent « des preuves qui ne correspondent pas aux attentes » (*ibid.*). Ces hypothèses plausibles qui stimulent l'enquête de manière créative peuvent prendre la forme de « *propositions paradoxales* », construites dans l'activité dialogique comme le propose Lorino (2018) pour gérer la nouveauté dans les premières étapes de l'enquête (I.2.1.) ; elles peuvent aussi, quand les données sont disponibles et que l'enquête progresse, émerger d'artefacts matériels. L'exemple de la *Hull-House* fondée et dirigée par Jane Addams à la fin des années 1880 et qui eut une existence séculaire (Gross, 2009) intéresse à ce titre particulièrement notre objet d'étude. Ouverte dans un quartier pauvre de Chicago, ce lieu de vie avait pour projet d'accueillir une certaine mixité sociale dans un « effort expérimental pour aider à résoudre les problèmes sociaux et industriels engendrés par les conditions modernes de vie dans une grande ville » (Addams, 1910-1930). Plus d'un siècle plus tard, c'est encore un défi redoutablement contemporain. *Hull-House* fut considérée par les sociologues comme un laboratoire social fonctionnant grâce à l'expérimentation collective, combinant acquisition de connaissances et travail pratique (Gross, 2009). Somme toute, une forme de recherche-intervention dont l'efficacité « des nouvelles connaissances [est] jugée par rapport aux besoins et aux intérêts de la population » (*ibid.*). Si les sciences sociales ont longtemps négligé les techniques de collecte de données de l'expérience *Hull-House* (Shields, 2003), des chercheurs contemporains soulignent sa pertinence et son caractère précurseur. Shields (*ibid.*) et Gross (2009) montrent comment le recours à des techniques cartographiques retraçant les caractéristiques sociodémographiques des populations du quartier ont influencé la communauté vivant sur le site, composée essentiellement des travailleurs sociaux, des bénévoles et des personnes en difficulté, pour développer progressivement les conditions de vie à *Hull-House*, et la rédaction d'articles faisant état des connaissances produites, tant du point de vue des échecs que des succès des expérimentations. L'objectif de ces artefacts était de décrire

*des conditions plutôt que de faire progresser les théories – de mettre à la portée du public des informations concernant ce quartier de Chicago plutôt que de conseiller des méthodes par lesquelles il pourrait être amélioré. [...] **Hull-House offre davantage ces faits dans l'espoir de stimuler l'enquête et l'action, et de faire évoluer de nouvelles pensées et méthodes**, qu'avec l'idée de recommander sa propre volonté. (Holbrook, 1895/1970, p. 13, cité par Shields, 2003, p. 520-521, souligné par elle, notre traduction).*

L'*attitude scientifique* appliquée à l'administration publique est ainsi guidée par des principes fondamentaux ayant une résonance particulière au regard de la nature des problèmes à résoudre en action sociale : la « *flexibilité* » instrumentale et expérimentale, et la « *patience scientifique* » en lieu et place de l'efficacité immédiate (Addams, 1910-1930 ; Shields, 2003 ; Gross, 2009).

Enfin, la *démocratie participative* selon Jane Addams et John Dewey dépasse largement le cadre de la conception politique de l'administration publique pour l'étendre à un processus de communication, en partie puisé de l'expérience *Hull-House*. Ce complément à la démocratie représentative (Shields, 2003, 2008) permet d'enrichir considérablement la compréhension de la *communauté d'enquête* de la *situation problématique* et de rendre plus efficace la conduite de l'*attitude scientifique*.

*Dewey ne voit pas la démocratie comme un simple moyen de donner à chacun son mot à dire dans une querelle sur la coupe d'un gâteau d'une taille donnée. Sa conception inclut plutôt la capacité de concevoir une meilleure tarte ou d'imaginer et de construire autre chose qu'une tarte. (Shields, 2003, p. 523, notre traduction)*

Cette acception rejoint en certains points la méthode de l'intégration dialogique et créative de Follett (1941) et la recherche d'une solution « gagnant-gagnant » (I.2.2.), en lui donnant une consistance quotidienne et systématique d'une part, une épaisseur citoyenne d'autre part, bien que cette dernière puisse ne pas être toujours recherchée (Shields, 2008). Cette vision « idéalisée » et « radicale » de la démocratie participative pragmatiste (Shields, 2003), intéresse le management public et le mode de fonctionnement de ses organisations en ce qu'il représente un moyen de communiquer, motivant les gestionnaires publics vers la satisfaction de l'intérêt général, et les « citoyens d'aller de l'avant dans leurs propres projets de vie, tels qu'ils les ont choisis » (Evans, 1998, citée par Lorino, 2018).

Un déterminant fondamental de la communauté d'enquête publique : le leadership-médiateur

Le renouveau de l'attention pour la pensée *pragmatiste* dans la littérature contemporaine s'accompagne d'une relecture des travaux des théoriciens classiques, exposés en partie dans les sections précédentes. Apparaissent en filigrane de l'ensemble de notre propos comme déterminants de la *communauté d'enquête*, les grands principes du *leadership* pragmatiste, reposant de manière assez évidente, sur les aptitudes relationnelles du gestionnaire public à se muer en « créateur des possibles » (Fiol, 2005, cité par Mourey, 2018). C'est ce que propose le *leadership follettien* (Groutel *et al.*, 2010) en conseillant au *leader* de conduire l'action collective dans une recherche systématique d'*intégration*, dont Henry Mintzberg faisait par ailleurs l'éloge : « Imaginez, si nous avons passé la plus grande partie du siècle à suivre les enseignements de Mary Parker Follett au lieu de ceux de Fayol ! » (Graham, 1995).

Cette conception du *leadership* rejoint ainsi la vision de Jane Addams, tirée de sa propre expérience de la direction du foyer social d'intégration *Hull-House*. Celle dont on dit que la « personnalité était sans jugement » (Shields, 2003) y a expérimenté une approche de *facilitateur-médiateur* de la *communauté d'enquête*, utilisant « la réflexion et l'écoute » auprès des praticiens et bénéficiaires ; encourageant « la diversité de points de vue » ; articulant l'usage de médiations innovantes avec une activité dialogique et des *fins en vue* plus larges et évolutives... (*ibid.*). En somme, orchestrant une facilitation de l'enquête démocratique par l'enquête scientifique et *vice-versa*.

Derrière la conception du *leader-médiateur* pragmatiste, il y a aussi l'idée plus lointaine de transmission et d'accompagnement dans l'expérience, de communautés d'enquête progressivement conscientisées

[faisant] *passer le collectif engagé dans une activité collective d'une existence objective « en soi », imposée de facto par les nécessités opérationnelles de coordination [...] à une existence délibérée « pour soi », sous la forme d'une communauté d'enquête qui se saisit des enjeux opérationnels et des pistes de transformation.* (Lorino, 2007, p. 770)

C'est donc une sorte d'existence autonome comme *fin sociale* que le leader doit viser, permettant de rendre capacitaires les communautés d'enquête engagées dans la problématisation, la collecte de données pertinentes et la mobilisation de médiations innovantes, la discussion créative et la gestion intégrative des conflits, l'expérimentation et l'appréhension du caractère faillible de ses résultats... Une sorte d'« animateur de l'enquête » (Lorino, 2018) dont l'expertise n'est pas surplombante mais mise au service du fonctionnement démocratique de l'activité collective, sans cesse orientée vers la recherche de l'intérêt général (Shields, 2003, 2008).

## **II. Implications méthodologiques locales : vers une communauté d'enquête acteur-chercheuse équilibrée**

### ***II.1. Nécessité de l'aménagement de notre positionnement vis-à-vis de la communauté de praticiens***

Par-delà les considérations sur nos modes de collecte et d'analyse de la donnée évoquées dans la section suivante puis en préambule des chapitres 6 et 7, et compte tenu de la progression de notre recherche combinant réflexion et action, il nous semble important de préciser notre rôle vis-à-vis des communautés de praticiens au sein desquelles prend place la deuxième phase de notre recherche.

Consciente de l'impact du développement de notre point de vue d'initiée (Kerveillant Lepape, 2017), particulièrement au regard des résultats obtenus sur la première phase de recherche-intervention, et de la nouvelle littérature mobilisée, nous serions sensible à l'équilibre des rôles entre acteurs et chercheuse. En effet, le rôle d'expertise « surplombant » qui avait caractérisé la perception de notre positionnement, avait par incidence affecté la communication des premiers travaux et la réussite du processus d'ABS. Dans la perspective de l'émergence d'une activité collective territoriale conjointe, de son observation efficace et de la démonstration des conditions à son existence active, nous devons toujours rester immergée au cœur du processus, mais être davantage considérée

comme un *co-chercheur* parmi les praticiens, et emporter leur participation active (Lorino, 2009 ; Lorino *et al.*, 2011).

D'une part, sur le territoire *kentropoli*, l'intégration de la chercheuse-intervenante au cœur de l'équipe en ingénierie sociale allait grandement faciliter l'évolution de notre positionnement et sa perception par les acteurs. Pour observer et analyser la Démarche Anti Solitude (DAS), nous serions une chargée de mission parmi d'autres, participant à la construction de la démarche (chapitre 7).

D'autre part, sur le territoire *agorapoli*, nous partageons avec le directeur de l'action sociale départementale et avec la directrice générale des services de *pragmapoli*, l'expérience des difficultés rencontrées avec le CIAS *mitropoli*. Dans la logique de construction de l'« habitat expérientiel » (Mead, 1934), les écueils de la première expérimentation seraient finement observés dans la perspective des réflexions institutionnelles autour de l'ambitieuse Convention Territoriale des Solidarités (CTS). Au plan territorial et au-delà de l'amélioration du contexte d'insertion de l'innovation organisationnelle, nous arrivions sur le « bon temps » stratégique pour la conduite de l'ABS avec la communauté de communes *pragmapoli*, par ailleurs terrain d'expérimentation de la CTS (chapitre 6).

## **II.2. Implications pour nos modes de collecte et d'analyse de la donnée**

La diversité de nos statuts professionnels, chargée de mission pour l'un, toujours chercheuse-ingénieure pour l'autre, impliquerait des rôles et attentes différents vis-à-vis de nos terrains d'exploration, impactant pour autant de manière limitée nos modes de production des connaissances, permettant une analyse transversale des résultats obtenus lors de la montée finales des données en abstraction (chapitre 8).

En effet, suivant le principe d'« opportunisme méthodique » de Girin (1989), nous serions amenée, de par l'intérêt supposé des cas pour la recherche et ses questions, à adapter nos méthodes aux possibilités offertes par le terrain. Ainsi, nous aurions l'opportunité de

poursuivre la recherche-intervention sur les territoires *agorapoli* et *pragmapoli*<sup>107</sup> tandis que nous basculerions sur une observation participante sur *kentropoli*<sup>108</sup>. Toujours inscrite dans une épistémologie de type constructiviste, positionnée « au plus près des acteurs de terrain et des problèmes qu'ils se posent dans la vie quotidienne » (Perez, 2008), notre production de connaissances demeurera à visée transformative et compréhensive grâce à une approche longitudinale par immersion. Nous aurions, sur chacun des terrains, la même participation active tout comme une liberté d'accès aux informations, aux situations (exceptionnelles comme plus quotidiennes) et aux acteurs ; puis la même méthode d'analyse d'un matériau riche et hétérogène. Seulement, la conception de l'artefact ne serait pas le support direct de la recherche dans le second cas.

### III. Conclusion du chapitre 5

Nous venons de décrire progressivement le concept de « communauté d'enquête » comme possible principe organisateur de l'administration publique (Shields, 2003). Cette notion fédérant concepts, résultats et intérêt pour l'action future sera mise à l'épreuve de l'expérience dans les deux chapitres suivants. Au-delà d'un guide pour l'action, l'objectif est aussi d'explorer les conditions, facteurs clés de succès et limites contingents à l'émergence et l'existence de l'action collective durable.

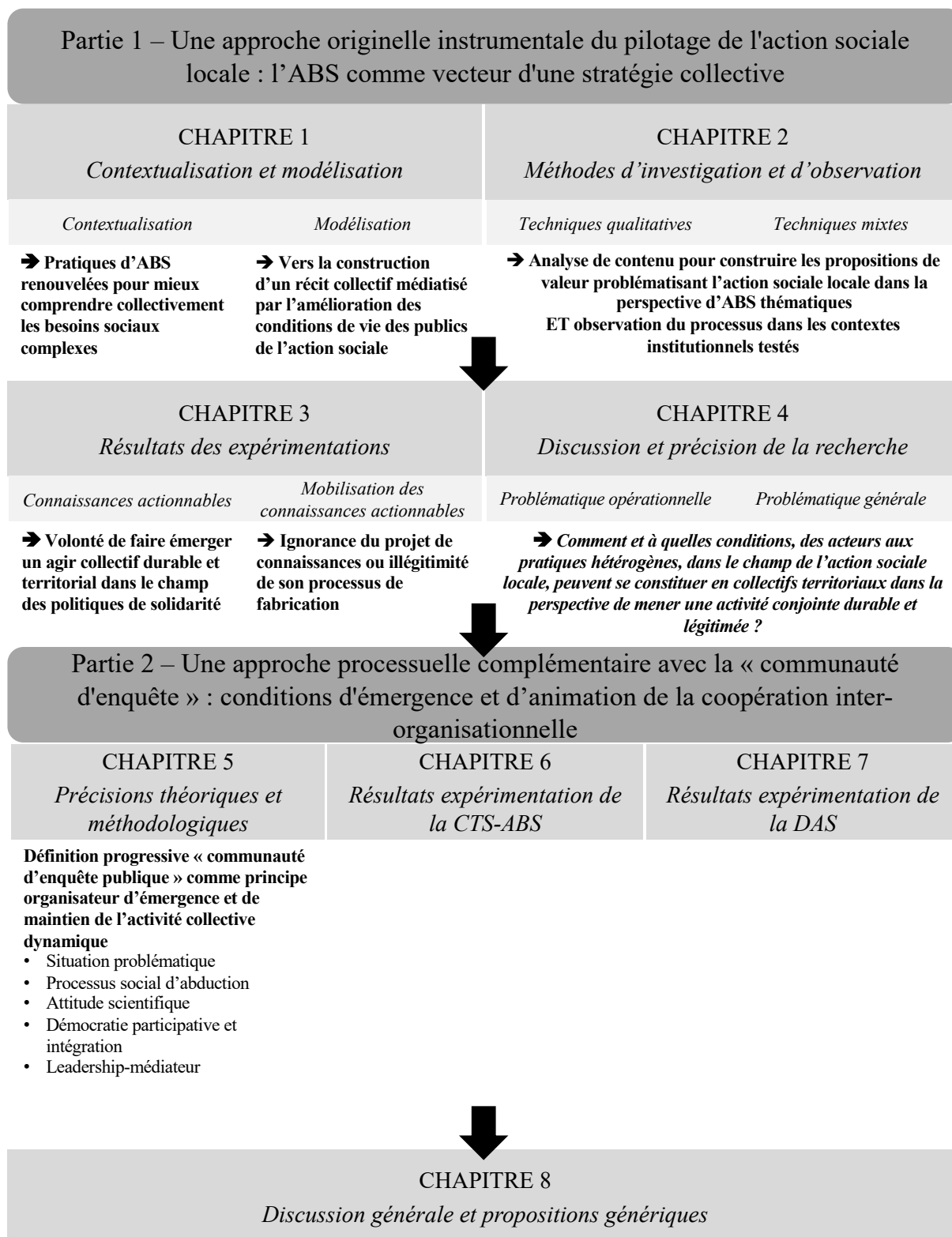
Pour conclure cette première partie, nous abandonnons le schéma de structuration de la recherche doctorale.

---

<sup>107</sup> Cf. I du chapitre 6.

<sup>108</sup> Cf. I du chapitre 7.

**Figure 24** - Schéma n°7 de structuration de la recherche doctorale







## **Chapitre 6 – Résultats de l'expérimentation de la Convention Territoriale des Solidarités : l'émergence inattendue d'une communauté d'enquête territoriale hors du cadre institutionnel**

---

*« Afin d'offrir aux agorapoliens une action publique concertée sur les champs de la solidarité, prenant en compte les besoins territoriaux et la capacité de réponse de l'ensemble des acteurs institutionnels, la Convention Territoriale des Solidarités a pour objet la coordination de l'action publique favorisant l'accès aux droits des publics et la participation citoyenne. Par la mise en synergie des compétences de chacun des partenaires institutionnels et l'émergence de projets de territoire, les objectifs de la convention reposent sur :*

*La réflexion du social au prisme du territoire ;*

*L'observation sociale partagée comme outil de connaissance et de coopération des acteurs ;*

*La nécessité de ré-impulser la participation citoyenne ;*

*La proposition d'un schéma d'intervention social territorialisé partagé. »*

*Extrait de la Convention Territoriale des Solidarités.*

La mise en réflexion de la Convention Territoriale des Solidarités (CTS), proposant un cadre « macro » de gouvernance innovant à la compréhension et au traitement mutualisés des besoins sociaux offrant des scènes d'échanges territoriales, s'est d'abord inscrite dans un exercice de concertation inter-institutionnel à l'échelle départementale *agorapolienn*e (II.1.), avant d'être proposée à l'expérimentation sur le territoire *pragmapolien* (II.2.). De manière inattendue, le cadre institutionnel de la CTS censé légitimer les arènes territoriales délibératives, subirait l'instabilité organisationnelle qui caractérise l'administration publique. Cependant, les résultats de l'expérimentation montrent qu'indépendamment de ce cadre officiel et légitimant, la communauté d'enquête territoriale émerge et bouleverse les pratiques intra et inter-organisationnelles de la Communauté de Communes *pragmapoli*. La confiance, le respect du temps et des altérités entre les différentes phases de travail apparaissent comme conditions à l'émergence de l'agir collectif, tandis que la création d'un lieu dédié à la poursuite des échanges participe de son existence souhaitée durable par les

parties prenantes. Nous commençons par exposer brièvement nos méthodes de recherche (I). Le cas est enfin discuté dans une section finale (III).

## **I. Méthodes de recherche : une pluralité d'outils pour une recherche exploratoire**

### ***I.1. Modes de collecte de la donnée : poursuite de la recherche-intervention initiée en première partie et aménagement du positionnement de la chercheuse dans la communauté***

#### *I.1.1. Revue des modes de collecte de la donnée*

Tel qu'évoqué dans le chapitre 2 dédié aux méthodes de la recherche-intervention (David, 1999, 2000), celle-ci nous invitait à endosser progressivement le rôle de « praticien réflexif » (Schön, 1983) considérant que l'innovation organisationnelle, profondément contextualisée, s'envisage peu sans une maîtrise minimale de connaissances techniques et locales. Dans un mode de raisonnement abductif, la présentation de nos résultats combinent dans une forme de description-narration, les matériaux mixtes issus de :

- L'activité ingénierique et ses temps de conception des artefacts (en chambre et collectifs), concentrés sur la Convention Territoriale des Solidarités (CTS) et sur l'ABS *pragmapoli* (en partie le diagnostic sociodémographique<sup>109</sup> et l'étude des perceptions des usagers de la CdC et du CIAS<sup>110</sup>).
- Les observations médiatisées par les travaux de conception et consignées dans le journal de bord<sup>111</sup>.
- Les entretiens complémentaires menés auprès des leaders, dans une perspective de légitimation de la recherche et pour prendre en compte, au-delà de l'évaluation du chercheur de sa propre production, le jugement des « personnes » impactées par la construction de connaissances (Bourguignon, 2010) (n = 1 pour le département

---

<sup>109</sup> Nous invitons au besoin le lecteur à se référer à la section traitant de la réalisation technique du diagnostic sociodémographique en point I.1.1. du chapitre 2.

<sup>110</sup> Cf. I.2. du chapitre 2.

<sup>111</sup> Cf. I.1.1. du chapitre 2 et annexe 1 pour une revue détaillée des événements auxquels a pris part la chercheuse.

*agorapoli* ; n = 1 pour la CdC *pragmapoli*). Dans cette partie dédiée à l'émergence de la nouveauté et son impact sur l'action collective en présence de pratiques hétérogènes, ces entretiens se concentrèrent sur l'influence des projets menés sur l'évolution de la gouvernance territoriale et des interactions entre les parties prenantes. Compte tenu de l'importance du facteur *temps* dans de tels mécanismes sociaux, ils furent réalisés plusieurs mois après la fin de la recherche-intervention auprès du directeur de l'action sociale territoriale du département *agorapoli* (devenu directeur d'un GIP ayant hérité du portage de la CTS) et de la Directrice Générale des Services (DGS) de la CdC et du CIAS *pragmapoli*.

- Les actions et observations *in situ* plus générales permises par les phases d'immersion et participant au développement progressif d'un « point de vue d'initié<sup>112</sup> » (Kerveillant Lepape, 2017).

#### I.1.2. *Aménagement du positionnement de la chercheuse-intervenante dans la communauté*

Concernant les modes de collecte de la donnée, notre propre « *habitat expérientiel* » chamboulé suite à la première phase de recherche-intervention, nous invitait à aménager notre positionnement vis-à-vis d'acteurs conscients des limites emportées par une dépendance trop importante de la recherche aux activités autonomes de conceptualisation en chambre.

Ainsi, nous imaginions collectivement que l'activité ingénierique serait soutenue par la chercheuse-intervenante sur la partie des médiations instrumentales et des techniques d'animation, en lien étroit avec les institutions qui devaient prendre le relais sur l'appui méthodologique, essentiellement avec la Direction de l'Action Sociale Territoriale du Département, la CAF et les EPCI. L'expérimentation sur l'EPCI *pragmapoli* serait l'occasion de tester la répartition des rôles dans l'expérience. Comme évoqué plus tôt, expérience dans laquelle la chercheuse serait un membre de l'équipe d'animation parmi

---

<sup>112</sup> Cf. I.1.2. du chapitre 2.

d'autres. En effet, outre la réalisation purement technique des médiations iconiques (cartographie du parcours de l'utilisateur, diagnostic sociodémographique, enquête sur les perceptions des usagers), nous participerions comme membre de la *communauté d'enquête*, aux échanges portant sur la modélisation de la CTS, à ceux sur la préparation des ateliers puis aux activités d'animation collective. Si notre rôle dépassait encore largement le cadre de l'*observation participante*, il était profondément marqué par les interactions entre la chercheuse et les acteurs, rééquilibre des rôles se rangeant du côté des facteurs clés de succès d'une possible innovation organisationnelle.

### ***1.2. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire***

Tel que mentionné dans le chapitre 2 dédié aux méthodes d'analyse de la recherche-intervention (David, 1999, 2000), celle-ci appelle « *à la fois des connaissances utiles pour l'action et des théories de différents niveaux de généralité en sciences de gestion* » (David, 2000). Elle invite finalement à répondre à la question exploratoire du « *comment faire ?* » puis à s'interroger sur le « *pourquoi ça marche ? Pourquoi ça ne marche pas ?* », en sachant que le *pourquoi* se construit et s'analyse grâce au *comment*. La montée en abstraction des comportements médiatisés par les artefacts contextualisés nécessite, au-delà de la description des étapes de travail réalisées, une prise de recul analytique et implique donc le choix d'une méthode de traitement du matériau récolté, par ailleurs extrêmement riche et hétérogène participant à la construction du récit.

Parce que le temps de l'action en recherche-intervention n'est pas exactement celui de l'analyse, nous observerons un temps de retrait vis-à-vis de nos productions artefactuelles pour considérer le matériau dans son ensemble. Ce traitement par « *attention flottante* » (Freud, 1967 ; Ayache et Dumez, 2011 ; Dumez, 2016) structure la *narration* avec pour visée l'étude des significations profondes du processus de changement organisationnel. Elle consiste à reprendre la lecture exhaustive et continue des données (rapports produits sur la base des artefacts, observations du journal de bord, comptes-rendus d'entretiens et de groupes de travail...) « en s'empêchant de considérer tel élément ou tel

autre [...] Le résultat est l'émergence de thèmes, qui peuvent être surprenants et peuvent remettre en cause les cadres théoriques attendus » (Dumez, 2016.).

## **II. Résultats de l'expérimentation : émergence et conditions d'existence de la communauté d'enquête territoriale**

A partir de l'*habitat expérientiel* commenté en préambule du chapitre 5, l'exercice de modélisation de la future Convention Territoriale des Solidarités (CTS) du département *agorapoli* s'est effectué progressivement, en trois temps : aux prismes territorial et *métier*, à travers des travaux collectifs mettant à contribution l'ensemble des chefs des Maisons Des Solidarités (MDS) (II.1.2.) ; soumis à la discussion des acteurs institutionnels du département, co-pilotes de la démarche, incluant les représentants de certains EPCI (II.1.3.) ; à l'épreuve enfin de l'expérimentation à l'échelle d'un EPCI : la CdC (et CIAS) *pragmapoli* (II.2.).

### ***II.1. La modélisation de la Convention Territoriale des Solidarités à l'épreuve de la réflexion collective : vers un cadre de gouvernance « macro » de l'observation sociale et partagée***

#### *II.1.1. Contexte : le « département-providence » au carrefour d'une révolution paradigmatique institutionnelle, territoriale et professionnelle*

Nous rappelons au lecteur que les premiers échanges avec le directeur de l'action sociale territoriale du Conseil Départemental *agorapoli* ont eu lieu lors de la tentative de mise en place de l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) sur le territoire *mitropoli*, dont la collaboration avec l'équipe de recherche a pris fin dans les conditions décrites en chapitre 3. Dans la veine des travaux menés avec l'ABS, ces échanges initiaient une réflexion sur la mutualisation de l'observation sociale locale, visant en toile de fond le renouvellement de l'action sociale.

Conseil départemental, territorialisation, développement social et observation sociale : sur *agorapoli*, un éveil tardif de l'institution...

L'expression de la crise de légitimité de l'arène délibérative pluraliste, rapportée dans la première partie, s'inscrivait paradoxalement dans un contexte législatif très volontariste en matière de développement territorial et des proximités, mettant à l'épreuve les trajectoires individuelles des institutions intervenant dans le champ de l'action sociale :

- La loi NOTRe confiait au département, conjointement avec l'État, l'élaboration d'un Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services Au Public (SDAASAP), visant à renforcer l'offre de services dans les zones présentant un déficit d'accessibilité, nombreuses sur le département *agorapoli*. Dans ce cadre précis, de nombreux projets d'implantation de Maisons de Services au Public (MSAP) commençaient à voir le jour sur les EPCI (selon un processus imposé par l'État que nous serons amenée à discuter un peu plus tard).
- La Caisse d'Allocations Familiales (CAF) réglementant, finançant et coordonnant l'offre d'accueil des enfants jusqu'à 17 ans sur les villes et intercommunalités par le biais des Contrats Enfance Jeunesse (CEJ) et le déploiement de conseillers techniques territoriaux sur chaque EPCI, portait historiquement dans son action un discours territorial chevillé au corps. Au moment de la modélisation de la CTS, elle voyait son influence grandir encore. Sous l'impulsion de la Caisse Nationale d'Allocation Familiales (CNAF), les CEJ seraient progressivement remplacés par les Conventions territoriales globales (Ctg). Comme leur nom le laisse supposer, celles-ci visaient à renforcer l'efficacité, la cohérence et la coordination des actions en direction des habitants d'un territoire sur des thématiques transcendant la branche familles, allant de l'animation sociale, au logement, en passant par l'insertion sociale... Bref, se profilait le rôle d'un animateur territorial transversal alors que la loi MAPTAM puis la loi NOTRe réaffirmaient dans le même temps le Département comme collectivité cheffe de file en la matière, « compétente pour promouvoir les solidarités et la cohésion territoriale ».



Dans une réalité différente des promulgations officielles, le chef de filât départemental *agorapoli* proclamé en matière de politiques de solidarités, invitant pour des motifs existentiels au renouvellement du « Département-providence » (Lafore, 2013 ; Avenel, 2017), se heurtait ainsi à l'existence d'autres leaderships territoriaux ayant construit, auprès des mairies, des intercommunalités, des CCAS/CIAS, des associations, une légitimité de long terme assise sur des mécanismes de communication et d'action « *travaillant par le territoire* » (directrice départementale de la CAF *agorapoli*, souligné par nous).

Au-delà de la « *structuration de l'observation et de l'analyse du besoin social en continu* » mise au programme de la CTS, des objectifs de décloisonnement institutionnels et locaux, de partage d'outils et d'instances destinés à mieux coordonner dans le temps les politiques sociales et médico-sociales, il y avait là un enjeu de taille pour le Conseil Départemental *agorapoli* : être perçu comme l'un des contributeurs *légitimes* à la structuration progressive de l'intercommunalité sociale, avec laquelle il faudrait sans nul doute composer.

... couplé à une segmentation des langages et pratiques inter-organisationnels complexifiant la coopération avec les EPCI

L'enjeu institutionnel appelait d'autres défis, tout aussi ambitieux et plus locaux. En effet, la territorialisation récente de l'action sociale départementale *via* la création des Maisons Départementales des Solidarités (MDS) (et des pôles et permanences d'action sociale maillant le territoire), certes rapprochait géographiquement les acteurs les uns des autres pour créer une proximité territoriale. Néanmoins, sur un département aussi rural qu'*agorapoli*, les communes et intercommunalités avaient concentré leur développement social sur les services à la personne de proximité, dans une perspective d'attractivité territoriale (accueil de l'enfance, maintien à domicile ou accueil en établissement des seniors). Les métiers formés au « pur travail social » (orientés vers l'insertion sociale et la protection des personnes) étaient ainsi majoritairement l'apanage de l'institution départementale, opérant une différenciation des cultures et pratiques professionnelles assez nette avec l'activité quotidienne des EPCI et l'existence de langages inter-fonctionnels et inter-institutionnels parfois très lointains.

Par conséquent, la propulsion pressentie par la CTS des chefs de MDS sur des rôles d'*animateurs territoriaux* et la mobilisation collective de leurs équipes, pour toutes les raisons évoquées, ne s'improviseraient pas. Dans le champ du travail social, une telle évolution et ouverture des métiers, historiquement construits sur une méthodologie de référence en intervention sociale<sup>113</sup>, entretenant dans le « *temps* » un rapport « *intime* » et de « *confiance* » à la question de l'accompagnement volontiers individuel du bénéficiaire, s'apparentait à une révolution culturelle des pratiques professionnelles.

Sans prétendre à la résolution de ces nombreux paradoxes organisationnels et culturels, ces sujets de préoccupation centraux apparaissaient dès lors comme des fins sociales encore floues et seraient mis à la discussion de plusieurs temps de travail collectifs avec les responsables des MDS posant les bases de leurs attentes mais aussi de leurs craintes, autour de la modélisation progressive de la CTS.

### *II.1.2. Première phase d'enquête, entre défiance et quête de sens : le département et les MDS à la conquête inévitable des territoires*

#### L'expression de la crainte d'une dissolution travail social appelant à la rencontre dialogique de différents registres professionnels et de valeur

Dans une première phase d'enquête, responsables de MDS comme Directeur de l'Action Sociale Territoriale (DAST) devaient s'accorder sur plusieurs points : l'innovation nécessaire du travail social en termes de postures professionnelles pour viser l'accompagnement social global ; l'existence de ressources territoriales et partenariales pour l'instant peu sollicitées, dans lesquelles il apparaissait pertinent de puiser de nouveaux éléments d'analyse et de changement.

---

<sup>113</sup> Des accompagnements de toutes sortes sont proposés et territorialisés par la direction des solidarités : l'accompagnement des bénéficiaires RSA, vers l'emploi, vers le logement, en santé, à la protection maternelle infantile et de l'enfance, au budget, à l'accès aux droits, l'accompagnement global... Bien qu'une définition stricte de l'accompagnement social ne soit pas posée dans la littérature spécialisée, cela « ne signifie pas pour autant qu'il n'existe pas un cadre de référence précis porté notamment par les Instituts du travail sociaux (ITS) et les professionnels eux-mêmes » hérité du développement de la profession à l'après-guerre et qui fait toujours foi aujourd'hui (Coussieu *et al.*, 2019).

Aussi, la progression de la domination institutionnelle de la CAF dans le champ des politiques de sociales territorialisées inquiétaient autant l'administration centrale du département *agorapoli* (pour des questions de pouvoir et de représentation), que les responsables sociaux de territoire exprimant leur peur d'une dissolution de la technicité et des valeurs du travail social, face à la montée en compétences des centres sociaux et le développement progressif des CIAS. En effet, selon eux, la méconnaissance, en particulier des élus (souvent prescripteurs de l'offre de premier plan dans les communes rurales), des différences entre « travail social » et « animation » pouvait avoir un impact considérable sur l'orientation de l'utilisateur. Ces craintes révélaient parfois des dispositions au repli, insistaient toujours sur le poids du *sens* et des *mots* en travail social :

*Quid des élus qui confondent centre social et service social ? Cette démarche doit vraiment servir à savoir qui fait quoi et surtout comment. En termes de compétences et de missions. On voit beaucoup de centres sociaux récupérer des missions « sociales » alors qu'ils ne savent pas faire. Le sens et les mots sont des moteurs chez les travailleurs sociaux. Il y a vraiment nécessité de recentrer sur les missions, sur l'intérêt de la technicité des travailleurs sociaux qui font un travail de diagnostic et d'analyse. Ce qui n'est pas le cas du centre social, qui fait de l'animation. (un chef de MDS)*

Par-delà un cadre de gouvernance « macro » permettant de mutualiser entre parties prenantes, l'analyse territoriale des besoins sociaux, les objectifs de la CTS se dessinaient ainsi progressivement :

- Elle devrait questionner le *sens* du travail social en particulier, de la solidarité en général, et « *accepter les altérités* » tout en interrogeant, sur le principe de l'*observatoire social*, les fins sociales territoriales en matière d'action sociale. Elle dessinait là une approche processuelle et dialogique de la gouvernance des parties prenantes, permettant grâce aux espaces de délibération, une compréhension et peut-être une redéfinition du rôle des parties prenantes intervenant dans le parcours de l'utilisateur.
- Pour fédérer les acteurs et notamment les « non-experts » des questions sociales, au premier rang desquels les élus, elle devrait se concentrer sur les publics de l'action

sociale et leur parcours, seul objectif fédérateur dans un secteur où les conflits de valeur sont puissants.

- Pour soutenir ces investigations complexes, elle devrait proposer des « *outils simples, communicables et compréhensibles par tous* » et un rythme de réunion permettant l'engagement sans provoquer le désengagement : un forum de lancement et de problématisation pourrait donner lieu à des petits groupes de travail sur un rythme trimestriel.
- Enfin, en respect du principe fondamental de subsidiarité (respect et reconnaissance des compétences propres à chaque acteur du social intervenant sur le parcours de l'utilisateur), la CTS aurait une fonction de « table ronde » et non pas d'espace décisionnel, laissant aux acteurs la liberté d'agir ou de ne pas agir. L'animation de ces « *forums* » devrait ainsi traduire ce principe de responsabilité qui serait conservé dans la modélisation soumise à l'expérimentation :

**Figure 25** - Modélisation possible de l'animation des forums de la CTS

Forum	Périmètre de réflexion territorial / Animation		
	CIAS / CCAS (EPCI)	MDS	DEPARTEMENTAL
Jeunesse en insertion 16-25ans (suivant les territoires)	Animateur : Mission Locale		
Petite enfance, enfance et familles	Co-animateurs : CAF, MDS, EPCI		
Personnes en situation de fragilité		Animateurs : MDS, CCAS/CIAS	
Personnes âgées	Animateurs : MDS, CCAS/CIAS		
Personnes en situation de handicap			Animateur : MDPH

II.1.3. *Deuxième phase d'enquête : concertation inter-institutionnelle et expression de la nécessité d'une expertise sociale territoriale conjointe et mutualisée*

Faisant suite à cette première phase d'enquête avec les responsables de MDS, nous entrons dans la phase de concertation inter-institutionnelle pour soumettre ces premiers éléments de modélisation, à une communauté d'enquête élargie. Ainsi, entraînés par

l'enthousiasme du DAST, les principales institutions départementales étaient représentées trouvant un intérêt à la démarche en ces temps de territorialisation de l'action sociale : la CAF, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), la Mutualité Sociale Agricole (MSA) et l'Union Départementale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale (UDCCAS) et les représentants politiques de certains EPCI souhaitant entrer dans la phase d'expérimentation.

Le collectif allait sanctifier le prisme territorial et la nécessaire construction de l'intercommunalité sociale rejoignant et complétant la problématisation précédente, dans les registres institutionnel et territorial. Naturellement, la directrice de la CAF valorisait le discours et l'action historiques de l'institution dans un cadre qui lui était familier : « *il faut sortir de la logique institutionnelle et s'appuyer sur de l'existant. Les CEJ de la CAF évoluent vers des contrats de territoire globaux. C'est une opportunité institutionnelle à saisir pour travailler par le territoire* » (directrice de la CAF). Elle était rejointe par une représentante politique d'EPCI :

*L'adhésion à la logique territoriale est d'autant plus importante que son investigation politique par les élus locaux est très peu explorée en dehors des missions régaliennes. On manque d'expertise sociale sur les territoires. Et c'est un enjeu sur la question des moyens qui sont plus efficaces s'ils sont mutualisés et employés dans la même direction.* (présidente d'une intercommunalité du département agorapoli).

Se dessinait ainsi un lieu de réflexion et de débat, mutualisé entre institutions et territoires, permettant aux premières de nourrir leurs projets stratégiques dans une logique ascendante au plus près des réalités et expertises territoriales, aux seconds de bénéficier de moyens permettant de stimuler les débats et la compréhension, et enfin, à tous, de reconnaître collectivement des propositions de valeur à expérimenter pour une gestion plus utilisation plus démocratique et éthique des deniers publics. Tout comme lors de la première phase d'enquête, les acteurs consacraient la « *progression chemin faisant* », l'inscription de la démarche « *dans le temps* » et la « *souplesse instrumentale* » qui serait mobilisée en fonction des besoins des enquêtes locales.

L'idée d'une « *boîte à outils ingénierique* » mise à disposition par les institutions faisait son chemin. Elle proposerait des « *portraits sociaux de territoire* » construits sur la base de données sociodémographiques et institutionnelles, une synthèse de l'offre en présence sous forme de « parcours de l'usager », des fiches « animation de groupes » et surtout, un support en matière de formation des équipes territoriale à l'intelligence collective. Des moyens humains dédiés (mobilisation de temps ingénieriques, mise à disposition de personnel pour les temps collectifs et d'animation) et financiers (financement d'expérimentations) étaient également prévus. Un référent départemental co-financé par le Conseil Départemental et la CAF devait enfin être recruté pour piloter la démarche dans le temps.

#### Vers une modélisation soumise à l'épreuve de l'expérience

L'objectif final retenu par la CTS était le suivant : « *décloisonner et structurer collectivement une analyse du besoin social au prisme de chaque territoire intercommunal* ». Dans le respect des longues consultations précédentes, le cadre de la CTS n'avait pas pour finalité de devenir immédiatement la seule scène d'échanges territoriale ni de se substituer aux 6 Schémas Locaux d'Intervention Sociale, aux 31 Analyses des Besoins Sociaux, au Schéma Départemental des Services aux Familles de la CAF, ou encore aux plans d'actions sanitaires et sociaux de la CPAM et de la MSA. L'idée était bien de co-construire de la cohérence autour d'un projet social et progressif de territoire mais de se laisser le temps de l'expérimentation pour évaluer la démarche et décider collectivement de son futur.

Cependant, faisant suite à ces premiers travaux de modélisation institutionnelle et lors de la phase expérimentale avec la CdC *pragmapoli*, le projet observerait un temps d'arrêt de plusieurs mois, temporalité durant laquelle la convention changerait de porteur et la CdC donnerait une existence opérationnelle aux pistes formulées par l'ABS. Alors que le premier, désormais dépourvu de moyens et de poids stratégique allait s'embourber dans la modélisation institutionnelle (II.1.4.), la seconde progresserait sur la voie de l'action collective active (II.2.).

II.1.4. *La Convention Territoriale des Solidarités à « expérimentation N+1 » : une existence finalement « balbutiante » focalisée sur la dimension technique*

Lors de la première expérimentation sur le territoire *pragmapoli*, le DAST incarnant la démarche de la CTS deviendrait directeur d'un Groupement d'Intérêt Public (GIP) héritant de son portage et d'autres projets. Bien que financé par des fonds départementaux le désormais directeur du GIP jouissait d'une certaine autonomie d'action. Cette indépendance vis-à-vis de l'institution départementale marquait aussi le désintérêt progressif à l'égard de la CTS du binôme « Directeur Général Adjoint – nouveau DAST » assurant la gestion des politiques de solidarité en central et sur les territoires. Le directeur du GIP devrait assurer le pilotage de la CTS avec les moyens de son indépendance, dépourvu de tout support ingénierique de l'administration centrale et de liens fonctionnels et hiérarchiques avec les MDS. Aussi, son discours était partagé lorsqu'il décrivait un « conseil départemental décrié sur beaucoup de territoires sur sa gestion globale » pour caractériser l'évolution du contexte de pilotage de la CTS, mais se voulait confiant quant au développement d'une démarche « naissante » dans le cadre de « l'installation de nouveaux exécutifs municipaux exprimant un besoin d'ingénierie sociale et d'aide à la décision », tout en reconnaissant qu'elle était « balbutiante ».

En effet, un an après les travaux de modélisation et la fin de la recherche-intervention, force était de constater que la démarche se limitait, pour le moment, à un projet de production puis de communication descendante de « *Portraits Sociaux de Territoires (PST)* ». Ceux-ci, alors en cours de production par les 2 ETP conservés par le GIP seraient composés de « 25 indicateurs de pertinence », préalablement sélectionnés par les pilotes de la CTS pour leur capacité à représenter les évolutions sociales à l'œuvre sur le territoire. Systématiquement comparables entre EPCI, parfois aux moyennes départementale et nationale, ces PST seraient **mis à disposition** comme « *outils d'aide à la décision* » des territoires et notamment des élus des mairies, des CCAS et éventuellement des CIAS.

Avait ainsi temporairement disparu de cette application locale, la philosophie même de la convention initiale à savoir l'observation conjointe des besoins et la co-construction des analyses. Cette modélisation limitait l'activité ingénierique à un support technique

(production d'indicateurs analysés en chambre par l'équipe du GIP) potentiellement réduit à un outil d'aide à la décision pour les élus locaux : la dimension instrumentale était devenue une fin et non plus un moyen.

A l'instar des différentiels *discours-action* observés sur la première phase de recherche-intervention – ambitions formulées lors du COPIL de lancement *versus* opérationnalisation de la démarche ABS – nous constatons deux ans après le lancement des travaux inter-institutionnels autour de la CTS, que l'application de la démarche avait quelque peu vidé le projet de sa substance initiale. Pour expliquer ce développement chaotique, le directeur du GIP nous disait sa difficulté, avec la CAF, à conserver mobilisés les partenaires initiaux – UDCCAS, CPAM, MSA – ainsi que les complexités consubstantielles à la modélisation économique de la convention. Celles-ci se cristallisaient justement sur la vocation d'animation de la CTS, grande absente de l'application actuelle, prenant le chemin d'un « *accompagnement à la carte* », c'est-à-dire à la fois payante et optionnelle et donc peu engageante.

Sur la question de l'animation, une autre cause semblait déterminer l'inaction momentanée du GIP : la volonté d'accueil et de sécurisation des paroles s'exprimant dans les collectifs territoriaux et une mise en cause de la capacité des collectifs à dépasser les représentations institutionnelles dont ils seraient empreints. Pour le directeur du GIP, les espaces dialogiques étaient finalement condamnés à l'immobilisme : le référentiel d'expertise des élus était caractérisé par l'absence de prise de risque au regard du contexte financier contraint ; celui des travailleurs sociaux par la technicité de leur discours sémantique les éloignant fatalement du système de valeur des autres acteurs et augurant de la paralysie systématique du dialogue collectif. Il posait la problématique suivante : « *comment arrive-t-on à produire du sens qui s'émancipe de ces représentations ?* »

A contre-courant de cette « *représentation sur les représentations* », nous nous proposons maintenant de faire la chronique de l'ABS sur la CdC *pragmapoli*, figurant parmi les territoires d'expérimentation de la CTS, mettant en scène des collectifs hétérogènes parmi lesquels figurent des élus, des travailleurs sociaux, des agents de la collectivité et des associations, invités pour la première fois à mener une activité conjointe au prisme de



l'analyse des besoins sociaux du territoire. L'exemple de la mise en débat du processus portant sur la construction d'un réseau d'élus référents montre que la confrontation de registres d'expertise et de technicité différents, peuvent, grâce à une activité dialogique collective et lorsqu'ils parlent le langage de l'action et des pratiques sociales, favoriser l'émergence de la nouveauté, dans la logique d'*intégration* promue par Follett (1924, 1941). Plus largement, l'expérimentation donne à voir les conditions de formation de la communauté d'enquête permettant son inscription dans le temps et l'existence de liens de coopération durables entre les parties prenantes.

## ***II.2. La Convention Territoriale des Solidarités à l'épreuve de l'expérimentation : l'ABS pragmapolienne, de l'activité dialogique à l'évolution de la gouvernance territoriale***

### *II.2.1. Un contexte organisationnel présentant des conditions favorables au changement*

Dans le sud du département *agorapoli*, s'étend tout en longueur sur plus de 50 kilomètres, le très rural *pragmapoli*. Comptant une cinquantaine de communes pour un peu plus de dix mille habitants, ce territoire occupe une place géographique et sociodémographique intermédiaire, au centre et dans la moyenne des indicateurs socioéconomiques du département, à l'interface entre les territoires plus pauvres de l'ouest, ceux plus attractifs de l'est bénéficiant du rayonnement économique de la métropole voisine. Dans le giron du bassin d'emploi de la ville-centre intermédiaire plus au nord (*mitropoli*), la structure économique territoriale est encore fortement marquée par l'activité agricole et agro-alimentaire.

Collectivité volontariste en matière de développement de services à la personne, la Directrice Générale des Services y codirigeait depuis dix ans la communauté de communes (essentiellement des services de droit commun, notamment ceux à destination de l'accueil de l'enfance et des familles) et le CIAS (maintien à domicile et accueil en établissement des personnes âgées) dans une relation de confiance avec l'exécutif comme avec les équipes et

les agents. Et pour la directrice de souligner l'intégration historique de la cohérence politique dans les choix de gouvernance, limitant le risque d'un traitement différencié entre compétences de droit commun et compétences sociales : « *On a toujours eu le même Président comm-comm/CIAS. J'ai toujours eu une direction politique harmonisée et intégrée. Pour nous le CIAS a toujours été le service aux personnes âgées de la comm-comm. Pour nous, c'est une organisation commune.* »

La démarche d'ABS fut engagée dans un contexte particulier. Elle s'installait dans les suites du COPIL partenarial « de crise » ayant mis un terme à la recherche-intervention sur le territoire *mitropoli* d'une part, comme expérimentation de la CTS offrant un cadre inter-institutionnel et des futurs partenariaux engageants d'autre part.

Faisant suite à une première analyse interne des enseignements de la démarche sur la base des artefacts produits<sup>114</sup> et sur les résultats plus larges de la première phase de recherche-intervention, à laquelle participèrent les deux élus référents aux solidarités, les responsables métier et la direction, et des difficultés rencontrées sur *mitropoli*, il apparaissait de manière évidente pour les protagonistes que l'ABS avait pour visée *l'initiation d'une dynamique partenariale dans une perspective de développement social du territoire*, dans un contexte d'action local pour l'instant très fragmenté. L'ABS était ainsi perçue par les acteurs, particulièrement par la directrice, comme le moyen de susciter de nouvelles pratiques territoriales permettant de structurer une offre locale cohérente et coordonnée entre les partenaires, répondant aux besoins sociaux des habitants. Convaincue de la première heure des retombées positives du « *travail en équipe* », de la « *transversalité* » et de « *l'approche globale* », l'ABS représentait pour tous les services de la collectivité « *l'aubaine d'un projet structurant, l'occasion d'un vrai premier travail sur le fond, transversal. L'aubaine d'un travail ensemble* ». Référente du projet dans la structure, elle commençait à définir son rôle proactif dans cette démarche stratégique complexe et incertaine : « *pour sentir les choses, il faut y être. Il faut sentir les discussions, les nuances, sentir les petites crispations. Moi je sais que j'ai besoin de sentir. Il y a*

---

<sup>114</sup> Essentiellement le diagnostic sociodémographique et l'enquête usagers dont les conditions de production sont décrites en chapitre 2 de la partie 1.

*beaucoup de choses qui sont de l'ordre de l'intuition, des non-dits, du non-verbal* ». Et pour la directrice de concéder que cette volonté était inscrite dans son ADN managérial tout en tout en reconnaissant les difficultés classiques emportées par le travail collectif particulièrement dans le champ de l'action sociale locale :

*J'ai toujours voulu que les gens travaillent ensemble mais ce n'est vraiment pas facile pour les services parce qu'ils ont des injonctions très différentes et verticales, avec des publics, des exigences réglementaires, des échéances et des langages très différents. Les discours de l'ARS, du Conseil Départemental ou de la CAF, ce ne sont pas les mêmes langues. Ce qui fait qu'ils peuvent très vite avoir l'impression de ne pas faire le même travail. (directrice de la CdC pragmapoli)*

La collectivité *pragmapoli* semblait rassembler tous les éléments d'un terreau organisationnel interne propice à l'émergence de l'innovation territoriale : « bon temps » stratégique, volonté politique et soutien inter-institutionnel, capacités managériales ouvertes à l'accueil du travail participatif, adhésion et mobilisation en première ligne de l'équipe (responsables métier et élus référents).

### II.2.2. *Problématisation progressive et traduction en challenges soumis à l'enquête pluraliste, partenariale et territoriale*

Pour organiser les échanges et compte tenu de la forte médiatisation de l'activité dialogique rapportée sur les autres terrains, nous décidions collectivement de reconsidérer la place dédiée à l'animation et à la production collectives, sur le principe de la « *boîte à outils* » de la CTS. Nous relevions l'importance de conserver une présentation courte et dynamique de ces artefacts, comme « brise-glaces » introductifs d'une série de trois ateliers partenariaux, qui prendraient place sur trois demi-journées à quelques semaines d'intervalle. La planification de chaque atelier allait découler presque instinctivement du défi général consistant à initier une dynamique partenariale entre les acteurs de la solidarité sur *pragmapoli* et faire émerger des déclinaisons thématiques dont les trajectoires d'action étaient intrinsèquement liées :

- « *Une offre sociale importante mais manquant de lisibilité* » : force était une nouvelle fois de constater, à l'analyse des parcours de l'offre des usagers rejoignant

les perceptions des acteurs, d'un paradoxe bien connu dans le champ de l'action sociale locale. L'offre y était particulièrement dense, mais son pluralisme tant dans les canaux de diffusion de l'information que dans ses modes d'intervention limitait sa lisibilité, pour les usagers comme pour les professionnels. Cette profusion venait heurter un état de fait particulièrement inquiétant dans un contexte d'augmentation de la demande sociale : l'évolution du non-recours aux droits ou le recours trop tardif aux dispositifs mettant en échec les démarches de prévention.

- « *Des relations entre acteurs existantes mais non systématiques* » : des formes de coordination organisationnelle avaient émergé ici et là sur le territoire (commission partenariale enfance jeunesse, coordination technique gérontologique...) mais ces initiatives demeuraient ponctuelles, sectorielles, sans portage institutionnel, souvent informelles, fonctionnant majoritairement selon le principe du « *mode de la connaissance personnelle* ». Cette articulation à la carte avait pour effets l'absence de cohérence d'une offre dense allant jusqu'à nourrir des logiques concurrentielles entre structures territoriales.
- « *Une profusion de l'offre mais des besoins non couverts* » : résultante d'une appréciation et d'un traitement de la demande sociale traditionnellement construits sur une logique de dispositif, certains besoins transversaux passaient hors des radars institutionnels. « Accès à l'information », « accompagnement social transversal », « mobilité », « lien social » avaient été exprimés par une partie des usagers du territoire consultés dans le cadre de l'ABS et appelaient à des réponses plus conjointes et coordonnées. Les problématiques de repérage et d'orientation des personnes isolées étaient également pointées.

Les ateliers se déroulèrent tous selon les mêmes principes d'*intelligence collective*, propulsant chefs de service, élus référents et directrice (préalablement formés aux techniques de base de la facilitation par la chercheuse-intervenante) à l'animation de petits sous-groupes propices aux échanges créatifs : présentation de la démarche et de ses liens avec la CTS<sup>115</sup> ; introduction des groupes en plénière au moyen d'un artefact de l'ABS ;

---

<sup>115</sup> La directrice de la CAF et le directeur de la CPAM étaient présents pour donner du poids à la démarche.

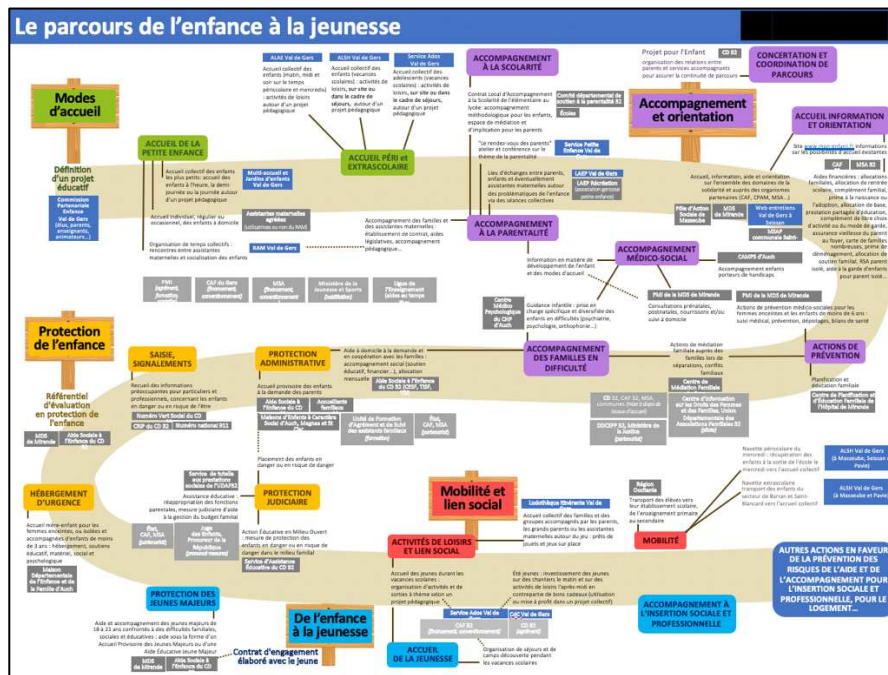
présentation de la méthodologie ; travaux collectifs inscrits dans un mode « *world café* » (passages successifs et dynamiques des différents groupes sur des thématiques) ; synthèse des ateliers faisant progresser la réflexion collective et maintenant les acteurs intéressés entre les trois rencontres.

Le premier atelier s’attela à l’exploration du challenge : « *une offre sociale importante mais manquant de lisibilité* ». En guise d’introduction et afin d’interpeler volontairement les partenaires<sup>116</sup> sur cette question, nous reprîmes les quelques trois cent lignes d’activités recensées à destination des publics sur le territoire pour en produire trois parcours, sous forme de très grands posters affichés dans la salle accueillant la plénière : le *parcours de l’enfance vers la jeunesse en insertion* ; le *parcours de la personne en insertion sociale et professionnelle* ; le *parcours de la personne en perte d’autonomie*. Ces cartographies donnant visuellement à voir missions, activités et acteurs de mise en œuvre de manière statique, avaient un double objectif : rendre visible la profusion d’une offre dont la compréhension relève pour l’usager du parcours du combattant, et la logique de « parcours » d’une chimère ; éclairer les acteurs intervenant sur des missions et actions similaires ou bien sur des segments de processus dont l’absence de coordination génère des injonctions paradoxales et des compétences croisées préjudiciables à leurs bénéficiaires.

---

<sup>116</sup> Cf. annexe 5 pour le détail de la composition des groupes.

Figure 26 - Exemple de l’outil heuristique « parcours de l’enfance vers la jeunesse » sur le territoire *pragmapoli*



De manière aléatoire, les participants furent ensuite répartis en trois sous-groupes augurant de leur ordre de passage sur les trois temps d’animation qui allaient suivre : « quelle lisibilité de l’offre pour les partenaires ? » ; « quelle lisibilité de l’offre pour les usagers ? » ; « quelle accessibilité de l’offre pour les usagers ? ». Sur un temps imparti, ils étaient collectivement invités à partager leur point de vue sur les *constats* et *pistes d’amélioration potentielles* en réponse à ces questions, puis à réagir et compléter les propos du groupe précédent au fur et à mesure de la progression du « *world café* ».

Quelques semaines plus tard, le deuxième atelier partenarial, souhaité dans la continuité du précédent pour co-construire progressivement les réponses au défi général, introduisait en plénière la synthèse des travaux du premier temps collectif. Il proposait ensuite un travail de priorisation des pistes d’amélioration recensées permettant de se pencher sur le second challenge : « *des relations entre acteurs existantes mais non systématiques* », dont les enjeux en matière de travail partenarial et de coordination des dispositifs existants offraient une proximité assez évidente avec le premier challenge.

Les thématiques prioritaires seraient classées en deux groupes, selon qu'elles relevaient de problématiques techniques (au programme du troisième atelier) ou de questions organisationnelles ayant vocation à être approfondies dans le cadre du deuxième atelier. Au moyen de *cartes mentales*, les participants devaient se pencher sur la préfiguration collective (pour quoi faire ? pour qui, avec qui ? comment ? conditions de réussite ? points de vigilance ? idées folles ?) des pistes d'amélioration suivantes, ayant recueilli au vote le plus de suffrages :

- Le développement et l'institutionnalisation de *rencontres partenariales* dans la lignée des groupes ABS ;
- La construction d'un *espace ressources* permettant d'améliorer, dans le temps, la coordination des acteurs et dispositifs existants ;
- Le projet d'un *réseau d'élus référents* ayant pour dessein un meilleur repérage des publics fragilisés et isolés.

En guise d'illustration, nous nous proposons de faire le propos détaillé de l'expérience vécue dans le cadre de la préfiguration du troisième processus, en ce qu'elle met particulièrement en lumière les contradictions véhiculées par des registres de pensée et d'action singuliers et en ce qu'elle montre la puissance et l'absolue nécessité du dialogue créatif et de la réponse circulaire, pour interpeller les habitudes actuelles et construire les pratiques sociales de demain.

### II.2.3. *L'intégration par le dialogue au cœur du conflit créatif : focus sur le processus de construction du réseau d'« élus sentinelles »*

Dans la veine des travaux précédents (et des suivants), l'activité collective mit en scène divers métiers et institutions<sup>117</sup> (travailleurs sociaux du département, référent technique CAF, élus, agents de la collectivité...), co-animée par l' élu en charge des

---

<sup>117</sup> Cf. annexe 5 pour le détail de la composition des groupes de travail.

solidarités de la collectivité, incarnant le projet, et la chercheuse-intervenante. Pour introduire les échanges, le premier se chargea de problématiser :

*Dans nos petites communes, nous [les Maires et les conseillers municipaux] ne connaissons plus tous nos administrés comme avant. Nous sommes souvent confrontés à la découverte trop tardive de situations de détresse sociale. Des fois les gens viennent vers nous car ils associent le maire ou le conseiller municipal comme un relais de proximité et de confiance. Et d'autres fois, nous ne pouvons que constater la misère sans savoir quoi faire ou qui alerter. Et souvent c'est trop tard. Dans nos territoires vieillissants, c'est souvent le placement en institution ou l'hospitalisation. Je pense que nous, maires et conseillers municipaux du territoire, pouvons avoir un rôle à jouer dans la détection de ces situations avant que ce ne soit trop tard. Nous pourrions être pro-actifs en allant vers les gens pour entamer un dialogue et transmettre des informations utiles avant que les situations ne soient désespérées. Mais pour cela, on a besoin de trouver les contacts et informations accessibles de manière simple. (élu en charge des solidarités de la CdC pragmapoli)*

A l'issue de cette introduction, un dialogue animé s'engagea entre l'élu et une travailleuse sociale, heurtée par une partie du discours très pragmatique du premier. En progressant dans la discussion, nous nous rendions compte qu'en retenant une telle sémantique – celle de l'*élu référent* et de sa *pro-activité* vis-à-vis de la personne en difficulté – la première se sentait dépossédée de sa mission principale<sup>118</sup> puisque l'utilisation du terme « *référent* » venait directement bousculer le registre d'action en travail social : selon le Larousse, l'adjectif *référent* « *se dit d'une personne ou d'un service compétents pour exercer une mission spécifique auprès d'un groupe* ». Or, dans le registre professionnel et culturel de la travailleuse sociale, il était impensable qu'un tiers « *non formé* » ne s'immisce dans « *l'intime de la relation d'accompagnement* ». Mais celle-ci devait s'accorder sur un point avec le discours de l'élu : « *lorsque l'utilisateur frappe à la porte de la MDS, il est souvent trop tard pour envisager toute démarche de prévention* ». Elle devait aussi concéder qu'il n'était « *pas toujours simple de passer cette porte* ». Soit parce qu'elle n'était pas bien identifiée, soit parce qu'elle était empreinte de représentations sur le travail

---

<sup>118</sup> Combien de fois avons-nous entendu que les travailleurs sociaux entretiennent un « *rapport intime à la question sociale* ».



d'accompagnement social et source d'auto-stigmatisation<sup>119</sup> notamment chez les primo-accompagnés, accentuant les phénomènes de non-recours aux droits.

Le groupe décelait alors un point de rupture à explorer, un *paradoxe*, mêlant contraintes techniques et organisationnelles :

Comment envisager un meilleur repérage de la personne en difficulté (ou en passe de l'être), qui permette à la fois de respecter la méthodologie d'intervention en travail social, sans mettre en échec les démarches émancipatrices de prévention, dont les leviers se trouvent en partie portés par les politiques de droit commun des communautés de communes, et par la capacité des communes à agir comme sentinelles et relais d'information de proximité ?

Il est important de noter que suite à la loi NOTRe, de nombreuses communes du territoire *pragmapoli* avaient supprimé leur CCAS et l'accueil à la fois communal et spécialisé qu'il était susceptible de proposer, posant de forts enjeux à l'évolution de l'action sociale communale et au développement de relais de proximité et d'information vers les opérateurs spécialisés, dans un territoire rural et faiblement densifié. En effet, « seuls » la Maison Départementale des Solidarités<sup>120</sup> de l'EPCI voisin (située à plus de 20 kilomètres du centre du territoire *pragmapoli*) et un pôle d'action sociale situé au cœur d'un territoire long de plus de 50 kilomètres, proposaient alors des mesures d'accompagnement social à destination des publics fragiles, par ailleurs potentiellement limités en termes de mobilité et d'accès à l'information.

L'élu, quelque peu ébranlé par la discussion qui venait de se tenir, convoqua son registre d'expert de la chose publique et de connaissance des populations, médiatisé des éléments exposés par la travailleuse sociale, et reformula alors la teneur du projet. Avec l'aide du groupe, et sur le sujet précis et émergent du *repérage des personnes en difficulté*

---

<sup>119</sup> Stigmatisation de l'« assisté social ».

<sup>120</sup> Pour rappel, portant l'action sociale territorialisée au titre des départements, à destination des populations en difficulté.

*dans une logique de prévention*, celui-ci était amené à questionner la terminologie et le rôle de l' élu dans le processus. Ainsi, oubliant l' « élu référent », nous parlerions désormais d' « élu sentinelle ». Cette nouvelle sémantique repositionnait son rôle dont la consistance restait à imaginer collectivement.

Premièrement, il devrait être associé à une « *personne ressource* », un « *relais d'information* » permettant :

- D'informer l'usager de ses droits dans le strict respect du « *droit de la personne à ne pas être aidée* », principe fondamental dans la méthodologie d'intervention sociale ;
- Puis, dans le respect de la volonté de la personne, de rendre visible aux yeux et à la parole formés du travailleur social la situation repérée, sans pour autant agir directement. C'est à ce dernier, après enquête, qu'il incombait la décision d'agir, d'orienter ou de ne rien faire.

Nous bornions alors progressivement le rôle de l' *élu sentinelle* :

Repérage d'un individu en difficulté → Engagement d'une démarche d' « *aller vers* » et information au citoyen repéré → Transmission des informations de la situation au travailleur social → **Retrait de l' élu.**

Ensuite, loin d'avoir épuisé tous les questionnements d'un processus éminemment complexe, cet épisode soulevait de nouvelles et nombreuses questions, posées sur les jalons du projet en construction, auxquelles le groupe apportait des réponses collectives :

- Pour fiabiliser le repérage et sécuriser l'usager, le groupe envisageait finalement le fonctionnement d'un binôme communal plutôt que d'une personne seule. Ce binôme, pour assurer le pluralisme de la primo-évaluation, pourrait ne pas être uniquement institutionnel. L'idée d'un *binôme sentinelle élu-citoyen* fit son chemin.

- Mais alors, quid des règles régissant les interactions entre l'utilisateur repéré et le binôme ; quid de sa capacité à délivrer la « bonne » information quand on sait qu'elle est particulièrement frappée d'illisibilité dans le champ social ? D'une part, une « *charte d'engagement* » définissant le profil du binôme devrait être rédigée sur la base des règles fondamentales d'intervention en travail social : « *discrétion* », « *confidentialité* », « *indépendance* », « *neutralité* », « *respect de la vie privée et du mode de vie de chacun* ». D'autre part, une formation, sur la base de la rédaction et de la signature de la charte viendrait préciser les compétences du binôme et assurer la compréhension de son rôle, la coordination et la complémentarité avec les missions des travailleurs sociaux du pôle d'action sociale ou de la MDS. Enfin, la question de la « *formation à l'information et de sa mise à jour* » serait une des missions dévolues à l'« *espace ressources* », également co-construit dans le cadre des ateliers partenariaux de l'ABS. Pour faciliter sa compréhension complexe, des outils heuristiques tels que les parcours de l'offre pourraient être utilisés et le dispositif « numéro vert social » du département mieux sollicité. Plateforme téléphonique et numérique d'informations<sup>121</sup> dédiée aux acteurs et usagers du champ de la solidarité et bien identifiée comme telle, les acteurs proposèrent par ailleurs de renforcer son rôle.

Sans mettre un terme à l'enquête, les échanges dont nous venons de faire le propos et plus globalement l'ensemble des processus collectifs et créatifs suscités par l'ABS, révélaient un futur possible pour l'émergence de pratiques conjointes sur le territoire *pragmapoli*.

---

<sup>121</sup> Historiquement géré par le département, il était désormais sous la responsabilité du GIP portant la CTS.

#### II.2.4. *Mise en intrigue du devenir collectif de la démarche : l'espace ressources comme centre névralgique d'une dynamique partenariale en quête progressive de légitimité*

Le troisième atelier venait enfin traiter de considérations plus techniques. Donnant suite à une synthèse des travaux précédents (présentation des *cartes mentales* de chaque processus, synthèse et perspectives), nous fîmes une présentation dynamique du *portrait social de territoire* et de l'*analyse des besoins* recueillies auprès de quelques 500 usagers de la CdC et du CIAS *pragmapoli*. Celle-ci rejoignait une partie de la priorisation décidée par les professionnels en préambule du deuxième atelier et serait au programme des groupes de travail du troisième, analysant en profondeur les problèmes rencontrés, les solutions existantes, les pistes d'amélioration et les idées nouvelles des sujets suivants : *le développement de l'accessibilité aux droits et de la mobilité sur le territoire ; le développement des activités générant du lien social* qui avait trouvé un écho particulier auprès des aînés interrogés qu'ils soient accueillis en établissement ou maintenus à domicile. Une autre série d'ateliers permit aux petits groupes de se pencher plus transversalement sur la consolidation de l'offre de service existante à destination de l'enfance, la jeunesse et la personne en perte d'autonomie, grâce à des cartes mentales venant questionner les grandes missions des parcours de ces publics (*modes d'accueil et maintien à domicile, accompagnement et orientation, protection de l'enfance...*).

Faisant suite aux groupes de travail et à l'émulation collective qu'ils avaient suscitée, de nouveaux défis organisationnels seraient posés à la collectivité mettant en intrigue le devenir collectif, émergent et fragile, de la dynamique partenariale sur *pragmapoli*. Une profonde phase réflexive s'engagea alors entre direction, élus et responsables métier. D'une part, il était désormais inenvisageable pour la collectivité que la suite de ces défis soient traités autrement que par la voie collective. Il fallait donc un espace, un lieu, qui devienne dans le temps, le réceptacle identifié de l'activité collective et dialogique progressivement institutionnalisée. D'autre part, la configuration géographique du territoire et l'absolue nécessité de travailler le lien avec les communes et leurs habitants dessinaient des ramifications relationnelles encore invisibles qu'il faudrait s'attacher à construire.

La préfiguration de la Maison de Services Au Public<sup>122</sup> (MSAP) devenue l'*espace ressources* lors de la session des ateliers partenariaux de l'ABS incarnerait un tel lieu. « *C'est vraiment le projet qui n'aurait pas eu cette configuration là si on n'avait pas fait l'ABS. Si on n'avait pas fait l'ABS, on aurait sans doute qu'une MSAP et peut-être même qu'elle serait communale* » (directrice de la CdC *pragmapoli*). Plus largement, le bon accueil réservé à l'*espace ressources* était, pour la directrice, une implication directe de son processus de construction participatif. En effet, le territoire *pragmapoli* étant identifié comme une zone présentant un déficit d'accessibilité en raison de ses faibles densité démographique et présence tertiaire, s'était vu proposer par la Préfecture un projet d'implantation d'une MSAP communale sur la commune la plus peuplée de l'EPCI, dans un processus de création classique : le respect d'un *cahier des charges* technique puis la rédaction d'une *convention-cadre* « signée entre la structure porteuse de la Maison de services au public et les opérateurs partenaires, dont au moins deux sont dans les champs de l'emploi et des prestations ou de l'aide sociale » suffisaient à obtenir label et financements publics et à décréter l'espace comme « lieu unique » d'information et d'accompagnement aux démarches proposant « une offre de proximité et de qualité à l'attention de tous les publics ».

Pour la CdC *pragmapoli*, le processus de création tout comme la configuration classique de la MSAP éludaient certaines des questions fondamentales mises en perspective par l'ABS au premier rang desquelles : le « *lien social* », la « *mobilité* », la « *veille sociale* » et la « *dynamique partenariale* ». En somme, la question des solidarités dans une logique de prévention et de développement social. Aussi, de nombreux projets de MSAP ayant vu le jour sur les territoires voisins avaient rencontré de fortes résistances, particulièrement auprès des travailleurs sociaux des MDS, pôle et permanence d'action sociale du département, les professionnels s'étant sentis dépossédés d'une partie de leur mission de primo-accueil des publics, excédés qu'un énième lieu ne s'impose de manière descendante comme « guichet unique ».

---

<sup>122</sup> La Loi NOTRe a confié aux départements, conjointement avec l'État, l'élaboration d'un Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services Au Public (SDAASAP) dont l'application propose l'implantation de Maisons de Services Au Public (MSAP) dans les zones présentant un déficit d'accessibilité.

A l'instar de la gestion des paradoxes organisationnels rencontrés dans le cadre du processus du réseau d'*élus sentinelles*, la CdC *pragmapoli* fut amenée à mobiliser les mêmes capacités dialogiques et créatives, pendant l'atelier collaboratif de l'ABS puis pendant la phase réflexive en interne, préfigurant une version novatrice de la MSAP transformée en *espace ressources*. Dans la perspective d'une dynamique partenariale en construction permanente, le produit de ces réflexions esquissait les fins sociales suivantes :

- « Le lieu des rencontres partenariales et d'accueil inconditionnel de tous les usagers » en faisant un *espace ressources* autant pour les professionnels que pour les citoyens du territoire. Pour ne pas donner l'effet d'un « dispositif de plus », point de vigilance non négociable pour l'ensemble des partenaires, il faudrait plutôt donner de la consistance à l'existant. La MSAP-*espace ressources* serait ainsi accueillie dans les mêmes locaux que ceux du pôle d'action sociale du département, donnant une proximité géographique aux professionnels propice aux échanges, à la coordination des dispositifs curatifs-préventifs, au décroisement des pratiques, et à l'évaluation plus systématique des besoins sociaux dans une logique d'*observatoire* ; l'effet pour les usagers, d'un lieu d'accompagnement unique peu stigmatisant proposant de l'accompagnement aux démarches administratives de droit commun (obtention du label « France Services »), comme de l'accompagnement social spécialisé (pôle d'action sociale voisin), comme de l'animation culturelle et sociale (obtention du label « Centre Social » par la CAF). Pour accueillir et orienter les usagers dans cette philosophie, animer les relations partenariales et leur co-construction dans le temps par les professionnels, une travailleuse sociale avec un profil de *développement social* fut recrutée, facilitant la communication entre les divers registres d'expertise en présence et l'orientation des usagers.
- « Le centre névralgique pour le développement social de pragmapoli connecté aux communes et à ses habitants » en réponse aux enjeux de mobilité au sens large, des usagers comme des services. Il fallut convaincre les services déconcentrés de l'État, peu habitués à ce que le processus séquentiel de construction de la MSAP ne s'émancipe du cadre traditionnel, que la configuration territoriale et la réflexion partenariale priorisant les questions de mobilité fondait la nécessité d'une MSAP-

*espace ressources* sur plusieurs sites (un site principal et deux sites relais maillant le territoire) et dessinait même la perspective d'un service itinérant permettant aux usagers les plus isolés d'accéder à leurs droits. Se posait aussi dans ce cadre précis, le devenir du réseau d'*élus sentinelles*. Sans abandonner le projet préfiguré dans les phases collectives de l'ABS au prisme intercommunal, convaincre et former les élus des 45 communes du territoire semblait pour l'instant un défi hors d'atteinte pour la collectivité *pragmapoli*, ceux-ci ayant répondu peu présents à l'appel de participation de la CdC aux ateliers de l'ABS : « *ce n'est pas tant une question d'organisation que de capacité à... disons que si c'est nous qui organisons ça veut dire que c'est étiqueté pragmapoli, chose publique, et on ne sera jamais en capacité de s'assurer que l'élu sentinelle reste bien dans le cadre défini. Sachant que le cadre d'intervention est très complexe. On va poursuivre sur la voie des passeurs d'information associés à l'espace ressources, qui évolueront peut-être après. Je pense qu'il faut démarrer modeste pour créer la confiance tant du point de vue des élus que des professionnels de l'action sociale* » (directrice CdC *pragmapoli*). Observant le temps de développement progressif de l'*espace ressources* vecteur de lien EPCI-communes, les élus locaux, principaux relais de la démarche *sentinelle*, peu nombreux lors des ateliers ABS, devraient être enrôlés progressivement.

Par ces mots, la directrice caractérisait le positionnement passé et à venir de *pragmapoli* vis-à-vis du processus. Elle inscrivait la légitimité de la démarche dans les registres de l'humilité – principalement celui du temps de l'expérimentation – et de la progression du sentiment de confiance entre les parties prenantes, dans un contexte où dominant les règles de responsabilité stricte et les conflits de valeur non résolus. A l'horizon *n+1*, ce registre de pensée et d'action avaient produit des effets, sans doute durables, sur la gouvernance de la solidarité du territoire *pragmapoli*. Ces éléments sont abordés dans les deux points suivants.

### II.2.5. *Évolution et perspectives de maintien de la confiance et de l'intérêt mutuel pour la pratique collective : le temps et le respect de l'altérité comme déterminants*

*Il y avait une vocation transversale dans la démarche d'ABS de base mais c'est vrai que la transversalité ce n'est pas quelque chose qui est évidente à décréter [...] On a trouvé vraiment qu'entre les trois ateliers, il y a eu une évolution dans la confiance partenariale. Au début ils se demandaient ce qu'on voulait les partenaires. Notamment quand on est rentré dans le fond, à partir du deuxième atelier, il y a eu des interrogations de positionnement de structure. Puis à partir du troisième atelier, avant de commencer l'activité de groupe, on avait fait une synthèse de ce qui avait été produit la fois d'avant. **Les gens se sont rendus compte qu'on avait pris en compte leurs remarques.** Les groupes qui ont suivi étaient beaucoup plus détendus. On a vraiment senti l'évolution du niveau de confiance entre les trois ateliers [...] Aujourd'hui, il y a plusieurs partenaires qui nous demandent : « où est-ce que vous en êtes ? Quand est-ce qu'on fait une réunion ? » [...] Les ateliers ont été appréciés et ça se ressent aujourd'hui dans la qualité des relations de l'espace ressources dont l'activité est en plein développement suite à l'obtention des nouveaux labels [les labels « France Services » et « Centre Social » susmentionnés]. On sent qu'on a un terrain pour faire des choses sur le territoire. Mais on garde la modestie de le faire progressivement, en fonction des besoins, et de manière assez pragmatique. (directrice de la CdC pragmapoli, souligné par nous)*

Plusieurs éléments et un point de rupture mis en exergue dans le discours de la directrice de la CdC *pragmapoli* semblent ainsi avoir été déterminants dans l'émergence de la dynamique partenariale sur le territoire : le temps et le respect de l'altérité.

Dans le processus d'ABS, la CdC *pragmapoli* incarnant le leadership de démarche, avait pris le parti de dimensionner l'action future de la collectivité au temps de progression des débats des parties prenantes, s'appuyant sur des cadres de référence et de valeurs potentiellement conflictuels, comme nous avons pu l'illustrer au moyen du cas traitant de la réflexion collective autour de l'*élu sentinelle* et de son devenir. La collectivité reconnaissait par-là même qu'une des causes fondamentales à l'existence et à la prévalence des besoins sociaux, parmi les plus insolubles, relevait de la non-gestion des dites parties prenantes à organiser les conditions d'une coopération inter-institutionnelle, qui ne viendrait pas gommer leurs différences, mais créer par le dialogue quelque chose de



« nouveau » s'appuyant sur la complémentarité de leurs pratiques, dans le respect du principe de subsidiarité, cher aux acteurs de la solidarité.

Le marqueur fort de l'évolution de cette confiance s'illustrerait aux débuts du troisième et dernier atelier de l'ABS lorsque la directrice de la CdC fit le récit de l'atelier précédent retraçant la synthèse des débats, parfois animés, sans en bannir ni la complexité ni la nécessité de poursuivre certains questionnements comme l'imposait la mise en place sensible d'un réseau de *sentinelles*. Il y avait la volonté d'agir mais de concéder que l'action, pour lutter efficacement contre des problèmes sociaux diffus et fragmentés du point de vue des responsabilités, devait s'inscrire dans une temporalité qui puisse respecter celle de la coopération et de la confiance.

Découlait de ce principe, une hiérarchisation spatio-temporelle de la mise en place des projets dont les fins sociales avaient été déterminées collectivement lors de l'ABS : la question du lieu, de l'arène délibérative, avait été jugée déterminante afin de maintenir la dynamique initiée par le processus. Dans l'architecture en train de se bâtir, l'espace régulier de rencontres et de parole soutenait, telle une fondation, la construction des activités qui viendraient l'animer quotidiennement. L'ouverture de l'*espace ressources* (en lieu et place de la MSAP dans sa configuration « classique ») serait ainsi priorisée, selon les premiers critères établis par les partenaires et pourrait accueillir, par exemple, les réflexions ultérieures sur la mise en place (ou pas) des *sentinelles* et l'institutionnalisation des *rencontres partenariales*. Sur ce point spécifique, les partenaires avaient convenu lors des ateliers que l'institutionnalisation de ces temps serait soumise à l'expérimentation, démarrant humblement par des temps informels (« *petits déjeuners partenariaux mensuels* ») pour progressivement monter en importance vers des formes complémentaires plus élaborées et formalisées de coopération (« *forums des partenaires* ») pouvant aller jusqu'à la prise de compétences d'un « *observatoire social* » puisque le lieu de rencontres mixant accueil des publics et des professionnels le permettait.

A l'instar des qualificatifs utilisés par la directrice de *pragmapoli* (« *modestie* », « *pragmatisme* »), il faudrait être prudent quant au développement durable d'un nouveau

« monde social » sur le territoire, bien que des signes enthousiasmants permettent d'envisager un avenir plus collectif.

#### II.2.6. *Vers un bouleversement des pratiques intra et inter-organisationnelles : la confiance comme support des coopérations passées et à venir*

Résultante de l'émergence d'un climat de confiance entre les partenaires, la réflexion stratégique collective aurait des effets à l'intérieur comme en dehors des frontières de l'organisation, avec des implications directes sur l'organisation de la CdC et du CIAS *pragmapoli*, transformant parfois les habitudes quotidiennes des professionnels au prisme inter-institutionnel.

#### Un rapprochement inédit entre les services d'accueil et de la protection de l'enfance

D'une part, au-delà de l'amélioration des relations entre les institutions sur la question des stratégies émergentes, le degré de confiance mutuel entre certaines parties prenantes naissant de la démarche ABS avait brisé des frontières jusqu'ici impénétrables concernant des activités aussi sensibles que celle de la protection de l'enfance et du repérage des situations difficiles en milieu ordinaire :

*Ça a aussi donné confiance à nos responsables de service. Par exemple suite à la démarche, [la responsable du pôle petite enfance] s'est sentie en capacité d'aller de l'avant pour nouer des partenariats qui n'existaient pas avant avec le département, et particulièrement avec l'ASE. On était en manque de communication très fort par rapport aux situations difficiles de certains enfants. Parce qu'il y a notamment la culture du secret. (directrice de la CdC pragmapoli)*

Ainsi, s'opérait sur le territoire *pragmapoli*, un rapprochement des services d'accueil et d'accompagnement des services de droit commun de la collectivité avec les services de protection de l'enfance du département permettant d'améliorer le repérage et le suivi des enfants en danger (ou en risque de l'être), faisant émerger de nouvelles habitudes professionnelles coopératives fondées sur le partage d'informations entre *pairs*, entre les mondes de l'accueil péri et extra-scolaire et de la protection administrative et judiciaire de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE). Un pont coopératif, bâti sur de nouvelles relations de

confiance, était en train de se construire entre deux unités territoriales inter-organisationnelles.

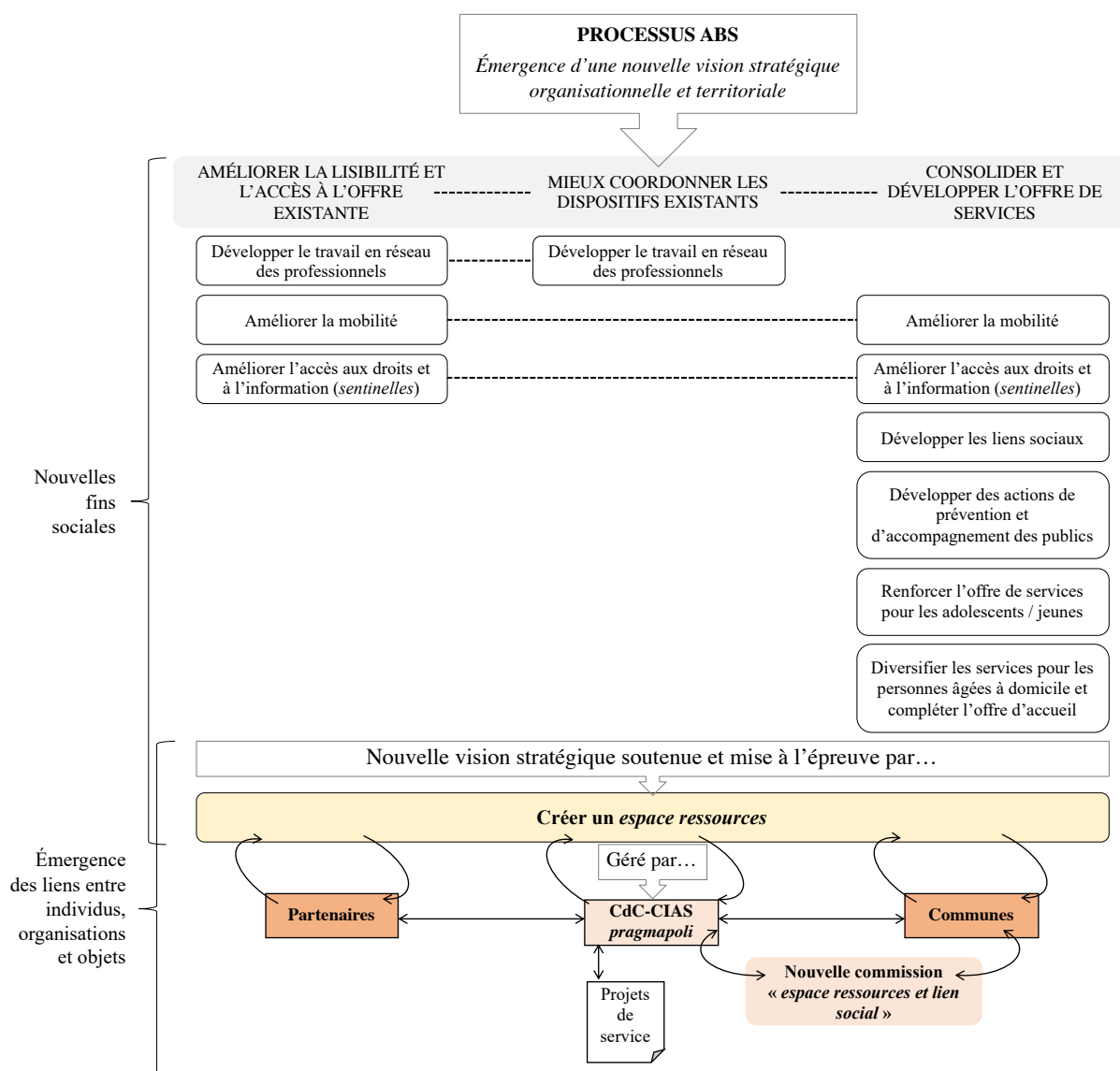
Une évolution de la gouvernance *pragmapolienne* : traduction interne des fins sociales co-construites par le territoire, mise à l'épreuve de l'*espace ressources*

D'autre part, pour renforcer encore la légitimité de la collectivité auprès des partenaires et les assurer d'une organisation ouverte sur son environnement en questionnement perpétuel, la CdC *pragmapoli* souhaitait que l'expérimentation collective initiée avec l'ABS, et qui vivrait à travers l'*espace ressources*, constitue sa « colonne vertébrale pour les prochaines années ». Elle trouvait une crédibilité toute particulière au cœur de l'organisation découlant de la forte implication, participation et appropriation de fins sociales co-construites par les responsables métier et les élus : « *la gestion des groupes de travail face aux partenaires était un défi pour chacun, élu comme chef de service. Personne n'était habitué à faire ce type d'animation. Mais personne ne regrette. Nous avons même pris plaisir à nous replonger dans le contenu de la matière [lors de phase réflexive en interne] pour en faire la synthèse. [...] D'autant plus qu'il y avait eu un écho très positif de la démarche sur les autres territoires* » (directrice de la CdC *pragmapoli*). Ainsi, pour assurer la cohérence du projet jusque dans les rouages de l'organisation :

- Tel un « *canevas structurant qui donne de la cohérence entre les différents services* », les fins sociales viendraient nourrir la base de la réflexion stratégique autour des futurs projets de services, notamment ceux des équipes du CIAS dont les organismes de contrôle exigeaient une mise à jour imminente.
- Au regard de leur faible mobilisation lors du processus, dans la perspective de l'enrôlement des *sentinelles* et pour stimuler plus largement la dynamique partenariale auprès de la politique locale, une nouvelle commission transversale serait créée sous le nom « *espace ressources et lien social* », permettant de travailler le lien des élus municipaux à la gouvernance territoriale, centrée sur l'activité progressive de l'*espace ressources*.

Sans pouvoir à ce stade évaluer davantage l'existence dans le temps de la qualité de ces interactions<sup>123</sup>, entre individus, groupes sociaux et objets, et leurs impacts effectifs sur les habitudes professionnelles, la figure suivante propose de synthétiser ces relations en émergence, issues de la réflexion du nouveau processus d'ABS et centrées sur la création de l'*espace ressources*.

**Figure 27 - Évolution de la gouvernance sur le territoire *pragmapoli***



<sup>123</sup> Qui pourront faire l'objet de recherches futures tel que mentionné dans les prolongements de la recherche en conclusion générale de la thèse (II.2.).

### ***II.3. De l'intérêt de l'évaluation de la démarche pour faire progresser la dynamique partenariale au-delà du territoire pragmapoli : quel retour d'expérience pour la Convention Territoriale des Solidarités ?***

Malgré les enjeux portés par la CTS, ni la CAF, ni le désormais GIP, ne convoqueraient une évaluation de l'expérimentation menée sur *pragmapoli*, marquant une démarche en perte de vitesse et d'ambition et plus largement, une absence d'intérêt pour l'évaluation d'impact. La première allait en revanche se féliciter de l'« *approche globale* » portée par le territoire et reconnaître l'ABS comme Convention territoriale globale (Ctg). Néanmoins, la scission opérée entre le Conseil Départemental *agorapoli* et le GIP porteur de la CTS n'augurait pas le même destin commun entre l'ABS *pragmapoli* et le SLIS du département (Schéma Local d'Intervention Sociale).

Pourtant, et au-delà de son inscription de rigueur au cœur de la convention, cette démarche d'évaluation promettait une réflexion pertinente sur l'efficacité des outils mobilisés, notamment en matière d'impact sur l'action collective, dans une démarche d'observation sociale visant la dynamique partenariale et la coordination inter-institutionnelle. Particulièrement au regard de la récente focalisation de la CTS sur l'aspect instrumental (pour rappel, limitée à la production descendante de *portraits sociaux de territoire* que l'on peut assimiler à la démarche de diagnostic sociodémographique sans observation partagée), l'évaluation effective de la démarche exploratoire aurait utilement permis d'engager des réflexions du type : « *ne faudrait-il pas dégager du temps ingénierique sur la dimension d'accompagnement des collectivités à l'animation territoriale ?* »

Certes, une nouvelle fois, le diagnostic sociodémographique donnait une consistance métrique à la démarche évaluative, notamment vis-à-vis des acteurs institutionnels et financeurs, comme un spectre alertant sur les difficultés actuelles et à venir des populations vulnérables. Mais dans le cadre d'une activité collective mettant en scène des acteurs aux pratiques très hétérogènes, sa capacité d'interpellation des participants se révélait limitée et peinait à pénétrer le langage des pratiques que nous souhaitions justement mettre ici en intrigue. Ce sont davantage les *pratiques sociales futures* comme médiation, l'*amélioration*

*des situations des publics vulnérables* comme horizon et les *temps d'animation collective et dialogique* comme supports instrumentaux, qui permirent à la nouvelle vision stratégique d'émerger et de produire les effets attendus en termes d'interactions inter-organisationnelles.

Avec la volonté de faire progresser la réflexion de la CTS et au regard des résultats de l'expérimentation du territoire *pragmapoli*, nous communiquerions au directeur du GIP le retour d'expérience et proposerions d'inclure celui-ci dans la boîte à outils de la démarche départementale.

### **III. Discussion du cas**

Ce cas donne à voir un paradoxe : des mois de travail passés à la conceptualisation d'une gouvernance départementale d'analyse des besoins sociaux avaient produit moins d'effets pratiques et de long terme qu'une série de trois demi-journées de travail collectif actives. Notre cas souligne que des formes de communautés d'enquête territoriales et conscientes peuvent émerger localement et produire des effets pratiques pour le quotidien des acteurs, indépendamment de l'existence d'un cadre de gouvernance « macro » ayant vocation à les légitimer. Si ce dernier révélait son utilité pour impulser la démarche participative et autoriser la présence de certains professionnels (MDS par exemple), l'émergence véritable de la communauté d'enquête prit place au cœur de l'action et des échanges entre acteurs, se constituant progressivement comme un groupe social à part entière. Notre cas révèle ainsi une conception pragmatiste de l'action collective, dont les conditions d'émergence seraient moins structurelles qu'interactionnelles.

Entre la phase de modélisation de la CTS, les moyens conséquents déployés à sa mise en réflexion et son application concrète, configurations organisationnelles et discours institutionnels avaient évolué. Aussi, tout comme les décideurs faisaient preuve de faibles compétences abductives à la reconnaissance des troubles mis en lumière par l'ABS, l'absence de considération pour la démarche expérimentale *pragmapolienne* et l'évaluation de ses effets encourageants témoignaient d'un tel manquement sur la phase

d'opérationnalisation concrète. Pourtant, il nous semble que la Convention Territoriale des Solidarités offrait un cadre pertinent et légitime pour expérimenter ces formes d'action collective sur d'autres territoires et nourrir des évaluations orientées vers une reconsidération du rôle des instruments d'analyse et des formes d'intervention renouvelées pour comprendre et tenter de résoudre des besoins sociaux endémiques.

Aussi, comme nous l'indiquaient les responsables métier dès les premières phases de l'enquête, le monde de l'action sociale de par ses fondations culturelles et historiques et ses configurations organisationnelles, est peuplé de « barrières linguistiques » (Shields, 2003). Une meilleure compréhension, voire une redéfinition des rôles des acteurs dans une logique de parcours de l'utilisateur en appelle donc à une approche processuelle et dynamique de la gouvernance des parties prenantes, soutenue par des espaces dialogiques permettant la mise en débat des cadres de valeur sous-jacents. Les « *leaders-médiateurs bienveillants* » sont également peu nombreux pour « construire des ponts entre [ces] différents points de vue » (*ibid.*) car généralement « les organisations sont très éloignées de ces formes de gestion et de gouvernance trans-actionnelles et participatives » (Lorino, 2018).

Par ailleurs, les appréhensions exprimées par le directeur du nouveau GIP concernant les conditions d'existence de la démocratie participative sur les territoires n'étaient pas infondées. D'autant plus qu'elles étaient couplées à un contexte institutionnel moins favorable qu'initialement prévu, donnant lieu à une disponibilité très limitée de ressources humaines et techniques. Néanmoins, un exemple concret – le processus expérimental de l'ABS *pragmapoli* – montre ici que des techniques d'intelligence collective, guidées par des *fins en vue* évolutives (Dewey, 1938 ; Shields, 2003) accompagnant l'effort expérimental – par exemple, la transformation par l'activité dialogique du *référént* en *sentinelle* – peuvent à la fois faire progresser l'enquête pour partager et transformer une compréhension des rôles de chacun, destinée à améliorer les conditions de vie de la population, et former *en action*, élus et responsables administratifs au fonctionnement de réelles communautés d'enquête participatives. A l'instar de la littérature prescriptive sur la communauté d'enquête et des résultats rapportés, il nous semble que les efforts ingénieriques du département *agorapoli*, s'il souhaite véritablement incarner la fonction d'*animateur territorial* attribué normativement par le législateur, devraient se concentrer

sur la formation des gestionnaires des EPCI à de telles aptitudes dans le registre précédemment décrit. Mais le repli sécuritaire observé sur la distribution d'indicateurs ayant vocation à structurer, à eux seuls, le processus d'aide à la décision fait une nouvelle fois planer la tentation représentationnaliste.

Enfin, l'expérimentation *pragmapolienne* nous renseigne sur les conditions à l'émergence et au possible maintien dans le temps de l'action collective dans ce monde d'ambiguïté et de barrières sémantiques, qu'il convient non pas de combattre ou de contrôler comme le laisse entendre le directeur du GIP, mais d'animer pour engager l'innovation organisationnelle et inter-organisationnelle. Reconnaissance de la complexité, respect des altérités des pratiques professionnelles et inscription dans le temps se dégagent comme conditions à l'émergence de l'innovation à l'analyse du cas. Ces conditions sont soutenues par une valeur forte et communicative, agissant comme un prérequis à cultiver : la **confiance**.

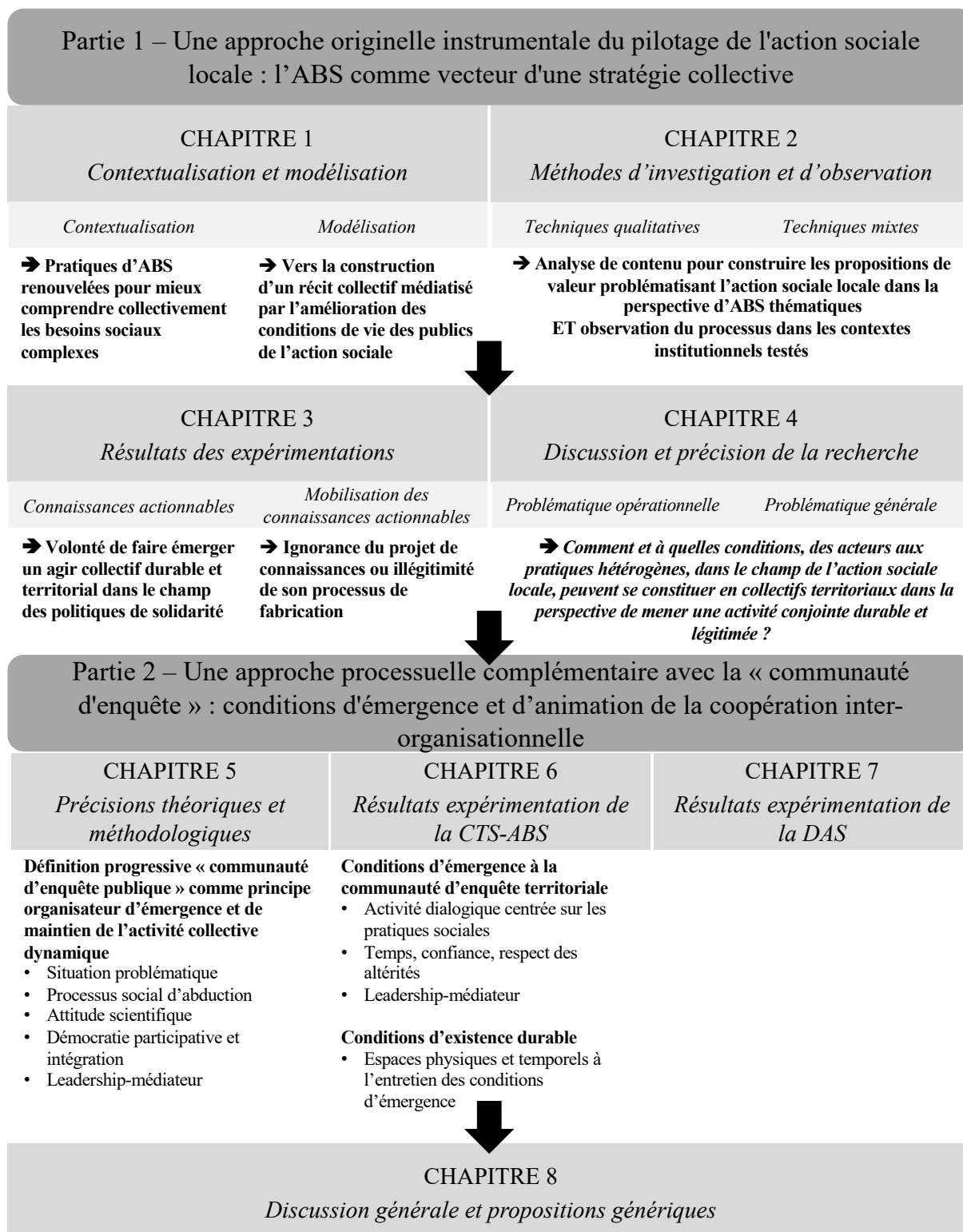
- Confiance existante entre l'équipe projet et un *leader-médiateur* « *mettant les mains dans le cambouis* » (la directrice de la CdC) pour expérimenter de nouvelles formes d'action rompant avec les habitudes quotidiennes ;
- Confiance construite progressivement avec les partenaires du territoire, grâce au conflit créatif soutenu par l'activité dialogique, ouvrant la voie à l'amélioration des pratiques professionnelles quotidiennes (en créant par exemple des ponts entre les mondes de l'accueil et de la protection de l'enfance pour améliorer le processus de repérage des situations et par là même renforcer les dispositifs de prévention) ;
- Confiance démontrée dans le temps par une traduction des échanges sur le système de gouvernance de l'organisation (création d'un lieu ressources et d'une commission dédiée à la poursuite et à la transformation progressive de l'enquête).

#### **IV. Conclusion du chapitre 6**

Pour conclure, nous complétons le schéma de structuration de la recherche doctorale.



**Figure 28** - Schéma n°8 de structuration de la recherche doctorale



## Chapitre 7 – Résultats de l'expérimentation de la Démarche « Anti Solitude » : la démocratie participative à l'épreuve du temps

---

*« On ne naît pas pour vivre isolé. On le devient. Ou la vie nous y mène.*

*La honte de n'avoir pu se relever seul-e accroît le mal-être car la société dénigre le coupable de faiblesse. Or ce dernier n'a pas le pouvoir de sortir miraculeusement de cette obscure servitude.*

*Si nous ne pouvons pas tout comprendre, tout expliquer, tout faire et tout imaginer, il reste possible d'infléchir des transformations 'dans le bon sens'. Ainsi, plutôt que de réagir émotionnellement face aux solitudes des reclus-ses qui détruisent et isolent, nous devons appréhender les mécanismes qui peuvent mener à une belle metanoïa individuelle et collective.*

*Cette lecture dépassionnée nous dispense de chercher à supprimer les maux qui mènent à la souffrance et l'isolement. Elle nous invite plutôt à nous concentrer sur toutes les composantes qui permettent de transformer la vacuité d'une tranche de vie dénuée de sens en engageant la société toute entière dans de nouvelles formes de solidarités choisies. »*

*N.S.<sup>124</sup>, 2018, souligné par nous.*

Faisant suite à l'analyse des besoins sociaux, la ville de *kentropoli*, entraînée par son Maire, s'engagea de manière assez inédite sur le territoire métropolitain, dans un plan de lutte contre la solitude *avec, par et pour* ses habitants. Les résultats de l'expérimentation (II) rapportés grâce à une observation participante (I) illustrent l'émergence d'une communauté « *anti solitude* » en capacité de redéfinir le rôle de la collectivité à la hauteur de ce défi sociétal. Dans un récit inscrit dans un cadre spatio-temporel critique pour le processus, à l'heure des premières déclinaisons opérationnelles, l'évaluation de la démarche en cours montre que dépourvue de moyens dédiés, cette forme participative des problèmes se heurte une nouvelle fois au fonctionnement traditionnel de l'administration publique, menaçant son existence dans le temps. Ces résultats sont discutés dans une section finale (III).

---

<sup>124</sup> Architecte psycho-sociologue, experte du sujet, accompagnant les premières phases de la démarche. Ce verbatim est issu d'un document de travail interne de la collectivité.

## **I. Méthodes de recherche : une pluralité d'outils pour une recherche exploratoire**

### ***I.1. Modes de collecte de la donnée : une observation participante dans la lignée de la recherche-intervention***

#### *I.1.1. Revue des modes de collecte de la donnée*

Suivant le principe d'« opportunisme méthodique » de Girin (1989), l'intégration à temps partiel de la chercheuse-intervenante au cœur de l'équipe en ingénierie sociale de la ville-communauté d'agglomération *kentropoli*, lui permettrait de participer à la conception de la Démarche Anti Solitude (DAS) déployée sur la ville centre. Aussi, toujours inscrite dans une épistémologie de type constructiviste, positionnée « au plus près des acteurs de terrain et des problèmes qu'ils se posent dans la vie quotidienne » (Perez, 2008), notre production de connaissances demeurera à visée transformative et compréhensive grâce à une approche longitudinale par immersion. Bien que la conception de l'artefact ne soit pas le support direct de la recherche dans ce cas, nous adopterions une participation active et aurions une liberté totale d'accès aux informations, aux situations (exceptionnelles comme plus quotidiennes) et aux acteurs.

Ainsi, dans un mode de raisonnement abductif, la présentation de nos résultats combinerait dans une forme de description-narration, les matériaux mixtes suivants :

- Le produit de l'activité ingénierique collective à laquelle nous avons participé en tant que membre du groupe projet de la démarche.
- Les observations médiatisées par les travaux de conception et consignées dans le journal de bord<sup>125</sup>.

---

<sup>125</sup> Cf. I.1.1. du chapitre 2 et annexe 1 pour une revue détaillée des événements auxquels a pris part la chercheuse.

- Les entretiens complémentaires menés auprès des leaders (n = 2). Comme pour les autres cas, dans cette partie dédiée à l'émergence de la nouveauté et son impact sur l'action collective en présence de pratiques hétérogènes, ces entretiens se concentrèrent sur l'influence des projets menés sur l'évolution de la gouvernance territoriale et des interactions entre les parties prenantes. Compte tenu de l'importance du facteur *temps* dans de tels mécanismes sociaux, ils furent réalisés plusieurs mois après la fin de la recherche auprès de la directrice des solidarités et de la référente de la démarche.
- Les actions et observations *in situ* plus générales permises par les phases d'immersion et participant au développement progressif d'un « point de vue d'initié<sup>126</sup> » (Kerveillant Lepape, 2017).

### I.1.2. *Aménagement du positionnement de la chercheuse-intervenante dans la communauté*

Concernant les modes de collecte de la donnée, notre propre « *habitat expérientiel* » transformé suite à la première phase de recherche-intervention, nous invitait à aménager notre positionnement vis-à-vis d'acteurs conscients des limites emportées par une dépendance trop importante de la recherche aux activités autonomes de conceptualisation en chambre.

L'intégration de la chercheuse-intervenante au cœur de l'équipe en ingénierie sociale allait grandement faciliter l'évolution de notre positionnement et sa perception par les acteurs. Pour observer et analyser la Démarche Anti Solitude (DAS), nous serions une chargée de mission parmi d'autres, participant à la construction de la démarche. Si notre rôle dépassait celui de l'observation participante, il était profondément marqué par les interactions entre la chercheuse et les acteurs, rééquilibre des rôles se rangeant du côté des facteurs clés de succès d'une possible innovation organisationnelle.

---

<sup>126</sup> Cf. I.1.2. du chapitre 2.

## ***1.2. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire***

Bien que la conception d'un artefact ne soit plus le support direct de la recherche, sa vocation constructiviste invite finalement toujours à répondre à la question exploratoire du « *comment faire ?* » puis à s'interroger sur le « *pourquoi ça marche ? Pourquoi ça ne marche pas ?* », en sachant que le *pourquoi* se construit et s'analyse grâce au *comment*. La montée en abstraction des comportements médiatisés par la mise en place de la DAS nécessite, au-delà de la description des étapes de travail réalisées, une prise de recul analytique et implique donc le choix d'une méthode de traitement du matériau récolté, par ailleurs extrêmement riche et hétérogène participant à la construction du récit.

Parce que, même dans le cadre d'une telle observation participante, le temps de l'action n'est pas exactement celui de l'analyse, nous observerons un temps de retrait vis-à-vis des productions artefactuelles pour considérer le matériau dans son ensemble. Ce traitement par « *attention flottante* » (Freud, 1967 ; Ayache et Dumez, 2011 ; Dumez, 2016) structure la *narration* avec pour visée l'étude des significations profondes du processus de changement organisationnel. Elle consiste à reprendre la lecture exhaustive et continue des données (rapports produits sur la base des artefacts, observations du journal de bord, comptes-rendus d'entretiens et de groupes de travail...) « en s'empêchant de considérer tel élément ou tel autre [...] Le résultat est l'émergence de thèmes, qui peuvent être surprenants et peuvent remettre en cause les cadres théoriques attendus » (Dumez, 2016.).

## **II. Résultats de l'expérimentation : émergence et difficulté d'existence de la communauté « anti solitude »**

### ***II.1. De l'ABS à la programmation des ateliers thématiques et participatifs : une problématisation progressive et légitimée appelant un processus inédit***

Bénéficiant d'un portage et d'une commande politiques inédits (II.1.2.), *carte blanche* serait donnée à la directrice de la cohésion sociale par le Maire de la ville *kentropoli* pour mettre à la réflexion institutionnelle et citoyenne, enjeux et réponses à la problématique pernicieuse de la pauvreté relationnelle. Une équipe projet transversale aux métiers du social puis aux directions thématiques, ponctuellement accompagnée d'experts, réfléchirent collectivement à la mise en place d'un processus de consultation des parties prenantes, à la hauteur des enjeux de ce problème urbain endémique (II.1.1.).

#### *II.1.1. Mise en intrigue du processus : l'isolement social, une situation problématique complexe sur kentropoli*

#### Contours étymologiques et lecture sociodémographique : élargissement du périmètre de l'enquête à tous les publics

Pour appréhender la question complexe de la lutte contre la solitude, il convenait avant toute chose de distinguer certaines notions. Si l'isolement relationnel est un constat traduisant la faiblesse des contacts et rapports sociaux, la solitude est une perception qui recouvre différentes acceptions. Selon le Larousse, c'est « l'état de quelqu'un qui est seul » parce qu'il peut l'avoir choisi, mais ce peut être aussi « l'état de quelqu'un qui est psychologiquement seul ». On parle alors de solitude subie.

Sur la base d'une étude de Pan Ké Shon (1999) et des résultats de l'ABS, la chercheuse-intervenante fut chargée d'une relecture transversale de l'ensemble des premiers travaux collaboratifs au prisme de cette problématique, qui s'était révélée avec force chez les seniors. L'étude de l'Insee proposait un décryptage sociodémographique et

sociétal du sujet, permettant de prendre la mesure, en particulier en contexte urbain, d'une progression de la situation, diffuse et silencieuse, touchant toutes les strates de la population et toutes les conditions sociales. Cependant, certains publics s'y trouvaient surexposés.

Sans lien systématique de cause à effet, les personnes vivant seules étaient réputées y être deux fois plus sensibles, le développement de ce mode de vie limitant le nombre de relations avec les autres et complexifiant l'insertion sociale. En effet, toujours selon Pan Ké Shon (*ibid.*) les contacts avec l'extérieur (lorsqu'ils existent), ne compenseraient pas l'absence de rapports sociaux au sein du foyer, ces derniers prémunissant davantage contre le sentiment de solitude. Aussi, les personnes isolées en situation de veuvage, de monoparentalité, ainsi que les catégories sociales défavorisées (chômage de longue durée, bas revenus...) développeraient une plus grande sensibilité au sentiment de solitude, particulièrement en cas de cumul des difficultés. Enfin, majoritairement touchées par le veuvage et la monoparentalité, les femmes, largement surreprésentées dans les deux premières catégories, seraient donc plus fréquemment frappées par la « pauvreté relationnelle » et par la solitude psychologique (*ibid.*).

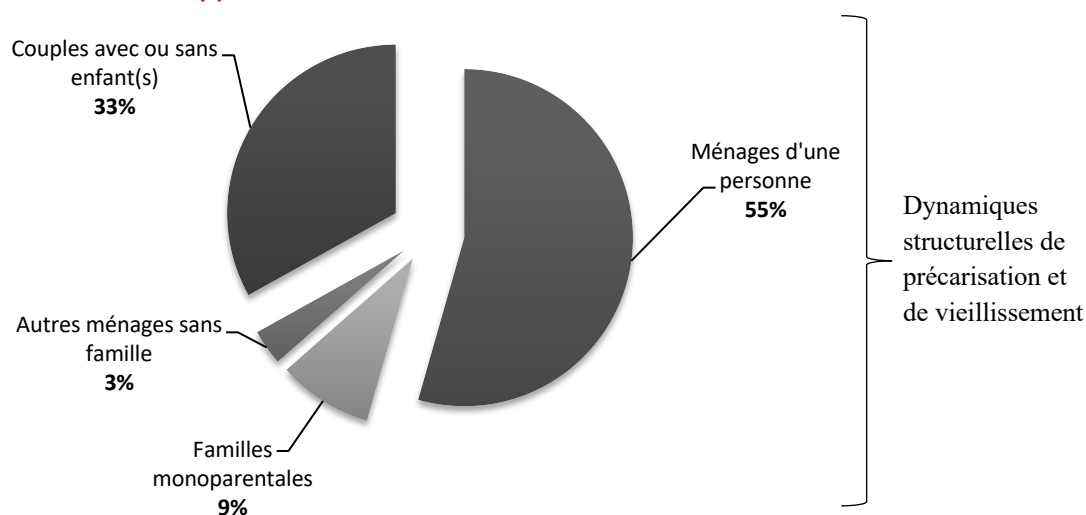
Sur *kentropoli* la reprise des éléments sociodémographiques marquait la tendance et élargissait le périmètre de l'enquête à la lecture d'un certain nombre de signes :

- Le net recul du fait familial et la progression des personnes vivant seules avec une dynamique vieillissante (45% avaient plus de 55 ans) et genrée (près d'un ménage *kentropolien* sur trois était une femme seule) ;
- Les migrations résidentielles favorables à la région chez les plus de 60 ans, couplées au vieillissement structurel la population ;
- La progression de la monoparentalité (85% étaient des femmes dont près de la moitié, chômeuses ou inactives) ;
- Les dynamiques de précarisation à l'analyse de la dépendance des ménages aux minimas sociaux, concernant en majorité les ménages isolés (90% des bénéficiaires du RSA socle vivaient seuls ou en famille monoparentale).

La figure suivante venait synthétiser graphiquement ces évolutions sociétales et contextualisées intéressant la situation problématique identifiée.

**Figure 29** - Extrait d'une note de synthèse « Vivre seul, pauvreté relationnelle et sentiment de solitude : éclairages dans la perspective de la réflexion de la DAS de la ville *kentropoli* »

**Pour synthétiser : en 2014, près de 2/3 des ménages de *kentropoli* sont constitués de personnes seules ou de familles monoparentales. Près de 40% des ménages *kentropoliens* sont des femmes seules ou des mères célibataires avec enfant(s)**



Une problématique jugée prioritaire par les praticiens et les seniors interrogés par une ABS participative mais séquentielle : de la nécessité d'envisager un processus coopératif

Les usagers seniors ayant répondu en nombre à l'enquête proposée par le CCAS en première phase de l'ABS, s'étaient largement exprimés sur les souffrances psychologiques majoritairement induites par les situations d'isolement relationnel : ces premiers signes assuraient la collectivité d'une problématique sociale *vécue*. De même, les équipes métier consultées, particulièrement celles du CCAS et de la direction de l'habitat, s'étaient particulièrement inquiétées des impacts de la fragmentation sociétale chez les habitants *kentropoliens* : isolement relationnel, absence plus fréquente de la solidarité (notamment familiale), évolution de la précarité financière touchant de plus en plus de ménages et limitant leur accès aux activités créatrices de lien social (d'autant plus lorsque ces facteurs



sont couplés à la dépendance physique)... De manière surprenante, les équipes de l'habitat avaient aussi révélé que les efforts de recherche et les aides publiques, concentrés ces dernières années sur les innovations techniques et technologiques en matière de domotique et de rénovation du logement, avaient pu produire des effets pervers chez l'utilisateur en perte d'autonomie. S'il était nécessaire de faire évoluer le parc social ancien et le parc privé au regard de l'obsolescence et de la vétusté d'une partie des logements, certains d'entre eux désormais suréquipés, avaient rendu leurs occupants « *prisonniers* », dans des copropriétés et des parties communes restées elles, inadaptées. Dans cette perspective, une série d'aménagements relevant du « *bon sens* », c'est-à-dire centrés sur les *usages*, pouvaient aisément s'imaginer sans engendrer de surcoûts faramineux pour la collectivité.

Leurs contributions pour lutter contre l'isolement avaient commencé à tisser un faisceau de leviers transversaux appelant à construire un processus de réflexion et d'action renouvelé et coopératif, tant l'incertitude autour de la connaissance et des réponses à apporter était forte. Si, dans une ABS certes participative mais encore marquée par la séquentialité, usagers comme groupes de praticiens n'avaient pas construit simultanément leurs propositions, ils avaient esquissé sans le savoir, une pluralité d'échelles d'intervention complémentaires auxquelles il convenait de s'intéresser :

- L'accessibilité et l'ouverture du lieu de vie : « *du logement isolé à l'espace de vie intégré* ».
- L'importance de la chaîne de déplacements : « *du déplacement subi à la mobilité accompagnée* » ;
- L'activation du lien social : « *des activités culturelles adaptées pour la création durable de liens sociaux* ».

Par-delà ces pistes de réponses partielles, il apparaissait ainsi fondamental d'agir sur une « *méthodologie partenariale* » à rénover sur le territoire. Les référentiels professionnels et d'usage convoqués précédemment montraient que la fragmentation des échelles d'intervention s'insérait finalement dans la construction d'un parcours cohérent pour la personne souffrant de solitude. Un des enjeux du nouveau processus consisterait à créer des

ponts entre ces différents fragments du puzzle. Ceux-ci se trouvaient au carrefour de plusieurs registres d'intervention thématiques et de métiers, organisés au sein de directions traditionnellement cloisonnées de la collectivité : le social, la culture, le sport, l'habitat, les aménagements et la rénovation urbains... mais aussi et surtout en dehors de ses frontières, au cœur de la société civile et de son expertise d'usage. Dans un projet où tout restait à définir et à construire, se dessinait l'idée ambitieuse d'un plan de réflexion et d'action conçu avec l'ensemble des parties prenantes de la ville, dans lequel les habitants et le tissu associatif auraient un rôle de premier plan.

**Le processus serait transversal et participatif, impliquant la société civile *via* des ateliers des coproduction.**

Une expertise extérieure aidant à fixer un premier *cap* au prisme des nouvelles formes urbaines de solidarité

Afin d'organiser la démarche sous forme d'ateliers participatifs, l'équipe projet fit appel à une architecte psycho-sociologue, spécialiste de la ville et de ses usages, ainsi qu'à un cabinet expert en techniques d'intelligence collective. A l'instar des propositions agrégées formulées par les groupes de travail d'ABS, la première poussa l'équipe projet à phosphorer par « *ronds concentriques* » centrés sur les usages. Pour enrayer la spirale négative de l'isolement, il convenait d'agir sur plusieurs échelles d'intervention, repérant pour chacune les leviers d'action, du domicile à la ville en passant par le pied d'immeuble et le quartier :

*On sait pertinemment qu'il faut **aller vers les gens** et il faut cesser de dire que l'on va faire une salle, que l'on va faire une conciergerie solidaire et puis, ils vont venir. Ça n'est pas vrai. Dans un premier temps il faut aller en pied d'immeuble. Il faut aller dans les halls de partage donc c'est à nous d'aménager les halls de partage, c'est à nous d'aménager des pieds d'immeuble **de manière à ce qu'il se passe des choses à proximité de chacun**. On est dans la bulle des vingt mètres.*

*On va amener le service aux pieds des immeubles et une fois que l'on a fait ça, les gens savent que ça existe. [...] Donc **créer des bulles de curiosité pour amener à faire quelques pas de plus et faire en sorte que les gens se rencontrent**. Et là on est en train de dessiner le vivre ensemble. Et le bien vivre à l'échelle de son quartier toutes générations confondues.*

*Tous les aménagements sont pensés en fonction des usages de tous et de tout un chacun. Et c'est cette **approche globale** qui va nous permettre de retrouver [...] un petit peu de tout ce qu'il faut à chacun pour que tout le monde ait envie, non seulement de venir y vivre, mais de rester y vivre et de pouvoir y vivre plusieurs années. Parce qu'on lui permet de s'asseoir, parce qu'on lui permet d'aller aux sanitaires. Parce qu'on lui permet de s'abriter, ça fait toute la différence. Parce qu'on lui permet à un feu rouge, de s'appuyer sur un appui ischiatique, soit de caler une fesse, soit de poser un sac ou un bébé qui peut être lourd. Parce qu'on va lui permettre de traverser en rehaussant la chaussée à hauteur des trottoirs et cesser d'abaisser les trottoirs à hauteur des chaussées. Parce qu'on va installer des minuteurs au niveau de certains feux rouges qui vont lui indiquer qu'elle a le temps ou pas de traverser. Parce qu'on va réduire la largeur de la grande avenue, ce qui permettra de faire de cette dernière une frontière qui ne soit plus infranchissable comme elle l'était jusqu'à présent, pour aller au marché, pour ceux qui n'habitaient pas du bon côté. Voilà toutes ces petites subtilités qui n'ont l'air de rien mais qui vont faire la différence. [...] **Le chantier commence quand on parle avec les habitants.** La démarche consiste à inventer ensemble la « boîte à petits pas » et à coproduire les « petites joies » qui aideront tout un chacun à partager, sortir, ressortir et, in-fine, vivre mieux. (architecte psychosociologue, souligné par nous)*

Ces nouveaux enjeux dessinaient progressivement la philosophie de la démarche et une répartition des rôles encore floue, inspirant ce qui deviendrait la maxime du plan : « *faire pour, par et avec* ». Certes la collectivité devrait impulser l'« *aller vers* » et susciter l'intérêt, « *les curiosités* » en infléchissant « *des transformations dans le bon sens* ». Les premiers ateliers de coproduction marqueraient une telle volonté. Mais une lutte efficace et durable contre la problématique pernicieuse de la pauvreté relationnelle induisait l'immense ambition de faire émerger de nouvelles formes de solidarité et de citoyenneté, « *pour dessiner le vivre ensemble* ». Pas uniquement au prisme des formes classiques de l'engagement associatif mais de « *tout un chacun* », de la personne en mal de lien social au citoyen *lambda* (voisin, entourage...). Le projet se donnait comme but de déconstruire la représentation selon laquelle la solitude serait uniquement une affaire de politiques publiques. Elle était l'affaire de tout citoyen. Se profilait ainsi le rôle d'une « *ville médiatrice-facilitatrice* » d'une forme de citoyenneté émancipée, dont la consistance se bâtirait dans le temps, par étapes intermédiaires, marquant les contours d'une progression expérimentale.

**Le processus serait centré sur les usages, expérimental et itératif, visant l'émancipation et l'engagement citoyens comme *fins sociales*.**

II.1.2. *Une mobilisation institutionnelle inédite : l'isolement social, une situation problématique légitimée sur kentropoli*

L'incarnation de la démarche au plus haut sommet de la hiérarchie, par un Maire étant par ailleurs une figure politique d'envergure nationale, serait le facteur déclencheur de la mise en route des collaborations et des mobilisations. Il portait la volonté de construire « *un plan pour les relations humaines qui soit placé au même niveau que les équipements, ou les transports en commun, l'architecture, la circulation, le commerce* » (Maire de *kentropoli*). Il s'engagea publiquement à ce que la collectivité expérimente une partie du produit des délibérations collectives avec une consigne claire : « *des actions simples, à hauteur d'homme* ».

Avec l'appui du DGS, ce portage politique d'envergure permit à la directrice de la cohésion sociale d'enrôler efficacement les autres directions thématiques et leurs élus référents. Afin de les sensibiliser, celles-ci furent invitées à participer à la création d'un premier catalogue d'actions qui serait mis à la discussion des ateliers de coproduction. Les élèves du programme intensif de management interne à la collectivité, issus de ces différentes directions, viendraient aussi gonfler les rangs de l'équipe projet animant les temps d'échanges et constitueraient des ambassadeurs du plan au sein de leurs propres unités.

S'appuyant sur une vaste campagne de communication invitant représentants d'associations, services de la collectivité, élus et partenaires institutionnels, la démarche fut officiellement lancée par le Maire lui-même et animée par la directrice de la cohésion sociale. Un forum des associations était adossé à l'événement permettant mobiliser plus facilement la société civile et les forces vives et hétérogènes du territoire.

## ***II.2. Co-construction d'un premier plan avec la société civile : l'enjeu ambitieux d'une ville facilitatrice de liens entre les parties prenantes***

### *II.2.1. Traduction du processus en ateliers thématiques et méthode d'animation*

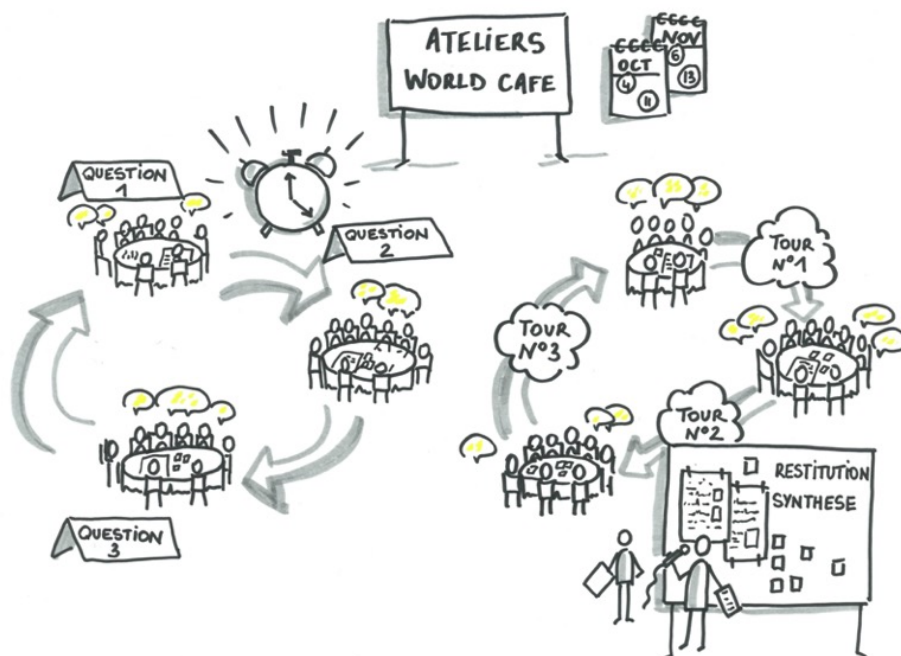
A partir des éléments de problématisation précités, le groupe projet dut traduire le processus en thématiques qui seraient au programme des ateliers de coproduction. Opérant par « ronds concentriques » comme l'avait suggéré l'architecte psycho-sociologue, ceux-ci s'imposèrent assez naturellement. Seraient ainsi mis à l'épreuve des mécanismes de délibération collective les axes de réflexion suivants :

- Cuisiner et partager le repas ;
- Sortir et bouger ensemble ;
- Apprendre et grandir ensemble ;
- Des lieux de partage et une mobilité douce et accompagnée.

Tous les quinze jours, une soixantaine d'habitants, de représentants d'associations, d'agents de la collectivité, d'élus municipaux et de partenaires institutionnels étaient répartis de manière aléatoire en sous-groupes d'une dizaine de personnes. Chaque atelier était introduit par une vidéo construite par les services de la cohésion sociale et donnant à voir la diversité des visages de la solitude. Elle permettait d'élargir le spectre des réflexions dont le référentiel était traditionnellement construit autour de l'isolement relationnel des seniors. Tantôt sur le ton de l'humour, tantôt dans des registres plus graves, on pouvait y croiser une femme atteinte de surdité passant la porte d'une discothèque et ressentir simplement les vibrations des basses, la détresse d'un jeune garçon subissant des violences intrafamiliales, une vieille dame souffrant de troubles cognitifs vivant ses routines journalières, un homme moquant les paradoxes d'aménagements urbains désertés dans une cité... Ensuite, pour gérer la dynamique des groupes en intelligence collective, les petits effectifs étaient successivement invités, au prisme de chaque thématique, à recenser l'existant en matière de lutte contre l'isolement social (qu'il s'agisse d'actions institutionnelles, associatives ou citoyennes) ; réagir aux actions proposées par la collectivité, issues du catalogue construit transversalement par les services ; abonder la

réflexion de nouvelles initiatives citoyennes et associatives. Une restitution finale en plénière venait clôturer chaque temps de collaboration.

**Figure 30** - Synthèse graphique de la méthode d'animation



Un cinquième atelier transversal, « entrer dans des cercles de solidarité », fédéra l'ensemble des échanges proposant d'expérimenter les différents visages de la solitude au moyen de cartes empathiques à construire *via* différents « *personas* » : une mère en situation de monoparentalité, un homme seul, un étudiant étranger, une aidante familiale âgée s'occupant seule de son mari, un jeune déficient visuel, une femme au chômage. Chaque groupe était en charge de bâtir un récit émancipateur des situations problématiques sur la base de la description de la carte empathique précédemment construite, en mobilisant les leviers imaginés lors des quatre premiers ateliers.

Les temps de coproduction puis une phase intense d'analyse et de synthèse en interne aboutirent à la rédaction d'un cahier de restitution rassemblant enjeux, enseignements et plus d'une centaine de propositions innovantes pour lutter contre la solitude. Seize actions furent finalement sélectionnées en collaboration avec le Maire, avec une attention particulière portée à leur diversité permettant un portage administratif diffusé dans toutes

les composantes de l'administration : centralisées comme décentralisées, support comme thématiques, avec parfois l'appui logistique ou financier d'associations ou d'institutions du territoire, ou l'intervention de citoyens bénévoles.

Faisant suite à une restitution des ateliers aux participants sous forme d'exposition graphique commentée, le Maire annonça officiellement le premier plan d'action destiné à lutter contre la solitude sur la ville de *kentropoli*, dans les mêmes conditions de publicité que celles du lancement. Un message inédit fut communiqué, à la hauteur d'une problématique éminemment complexe se donnant comme ambition la construction durable d'un « nouveau monde social » en cœur de ville : le « *droit à expérimenter* » et donc à *se tromper* et l'« *inscription dans le temps* » de la « résolution » du problème. Le premier édile posait les bases de la gestion de la gouvernance et du système d'évaluation de la démarche, intimement liées.

### II.2.2. *Des actions de structuration pour « faire ville ensemble » : esquisse progressive de la gouvernance et de la répartition des rôles*

Par-delà les réponses techniques (particulièrement sur les questions de mobilité et d'accessibilité physique à des lieux de partage) et les douze actions phares annoncées, quatre leviers de structuration venaient répondre à une lecture transversale des enjeux majeurs, posés en filigrane lors des ateliers de coproduction : **le repérage de la personne isolée et les conditions de sa mise en relation, avec les autres d'une part, mettant la première en confiance et les seconds dans une position de « légitimité à » ; avec une offre abondante d'autre part, jugée méconnue, désorganisée et inégalement communiquée.** De l'aveu des habitants cette fois, en forte résonance avec les connaissances produites lors de l'ABS, la valorisation, l'adaptabilité et l'accessibilité d'une offre pléthorique s'imposaient comme des nécessités. Il apparut assez clairement qu'une action efficace sur les signes endémiques de l'isolement relationnel et des souffrances psychologiques qu'il était susceptible d'induire, relevaient principalement de causes organisationnelles et de leurs capacités à mettre individus, groupes sociaux et dispositifs en relation. La *communauté d'enquête*, constituée dans cette première phase de réflexion des

participants aux ateliers de coproduction, précisa la répartition des rôles et particulièrement celui de la collectivité. Pour « *faire ville ensemble* », elle était attendue sur « *un rôle de coordination entre les différentes parties prenantes (habitants, associations, intervenants professionnels et partenaires) [...] un rôle d'ensembliser* » lui permettant par-là même de « *garantir la visibilité des informations et de l'offre, ainsi que leur fiabilité* ».

Ces enjeux jugés systématiquement incontournables amenèrent la collectivité à consolider ses actions autour de :

- L'amélioration de la visibilité de l'offre et des acteurs associatifs existants grâce à de nouvelles fonctionnalités numériques sur un site de la ville refondé, et l'attribution d'un label, reconnaissant aux projets actifs ou à venir une légitimité à agir en matière de lutte contre la solitude.
- La création d'un outil de coordination et de mise en relation des parties prenantes, permettant le repérage de la personne en situation d'isolement (particulièrement les seniors coupés des canaux numériques d'information) et le signalement éventuel de situations inquiétantes vers les services compétents, grâce à la constitution progressive d'un réseau de voisins aidants et vigilants. Cette action particulière serait soutenue par une solution technique financée par un projet européen portant sur l'innovation sociale dans l'espace arc-atlantique. Il permettrait de mettre en réflexion les impacts attendus de l'action, à soumettre à la communauté « anti solitude » dans la phase d'évaluation du plan 1 (cf. annexe 10) dont il est question ci-dessous.
- L'animation dans le temps d'une communauté, le réseau « anti solitude », dont les participants à la première salve d'ateliers, volontaires pour poursuivre l'expérience, feraient partie. « *L'objectif est de poursuivre ce travail de co-construction pour favoriser l'implication de chacun et pas à pas réduire l'isolement. Un à deux temps partagés entre la collectivité et les habitants par an seront organisés pour poursuivre l'action, l'évaluer et l'ajuster dans le temps, dans le même esprit que les ateliers de coproduction* ». En sus des informations descendantes ponctuellement communiquées, la collectivité devrait provoquer sa réunion et assurer son animation



selon les principes d'intelligence collective déjà expérimentés. En tant qu'ambassadrice de la démarche auprès des habitants, touchés ou non par la solitude, l'existence active de cette communauté représentait l'essence du plan, puisque considérée comme le principal levier d'un changement de regard sur la citoyenneté et la ville de demain.

### ***II.3. Dépourvue de moyens, la communauté « anti solitude » à l'épreuve de l'administration publique traditionnelle***

#### *II.3.1. Une démarche projet en transversalité peinant à pénétrer les pratiques quotidiennes des services : une gouvernance interne faiblement structurée*

*Le portage par une direction opérationnelle a généré des incompréhensions sur l'objet du plan, le portage opérationnel des actions afférentes. Les actions retenues dans le premier plan d'actions supposaient un portage par la collectivité. Elles se sont ajoutées au plan de charge des services et nécessitaient de fonctionner en transversalité, en mode projet, méthodologie inégalement appréhendée. (coordinatrice de la démarche)*

Passé le temps de l'émulation collective et de la collaboration médiatique, la démarche nourrirait dans une collectivité caractérisée par le cloisonnement institutionnel typique de l'administration publique, des incompréhensions ou des blocages de certaines directions thématiques et parfois de leurs élus référents. La survie du dispositif en ligne de mire, il fut décidé que la démarche et sa coordinatrice (chargée de mission auprès de la directrice cohésion sociale) remonteraient d'un niveau hiérarchique, relevant désormais de la responsabilité du DGA Développement Social de la collectivité, en devenant le chef de projet. En même temps que ce choix s'inscrivait dans la logique philosophique intégratrice du plan, surplombant les questions sociales, éducatives, sportives, culturelles ou encore d'aménagements urbains, portées par les directions thématiques, il éloignait quelque peu, fonctionnellement et géographiquement, la coordination générale de l'équipe opérationnelle chargée des expérimentations, toujours rattachée à la direction de la cohésion sociale. Aussi, les points de vue et registres d'expertise des différentes parties prenantes qui

avaient trouvé dans les premières phases de coproduction une scène d'échanges permettant de construire une vision collective du projet, étaient désormais mis à l'épreuve d'une gouvernance interne faiblement structurée, altérant la qualité des interactions dans le temps :

*Si les actions portées par la Ville ont été financées à budget constant, la réussite [de la démarche] repose également sur des temps de dissémination et de mise en visibilité [...] qui ont fait défaut. [...] Ce qui a manqué c'est du temps de sensibilisation sur le terrain. Avec [la directrice] on a fait comme on a pu, en sortant le bâton de pèlerin et en allant frapper à la porte des instances thématiques. (coordinatrice de la démarche)*

L'absence de moyens déployés sur la traduction interne du processus *post* ateliers, reposaient ainsi principalement sur la démarche transversale proactive de la directrice de la cohésion sociale et de la coordinatrice de la démarche, et leur volonté, possibilité et capacités de sensibilisation auprès de services, directions et départements plus ou moins investis, dans un contexte organisationnel global peu soutenant.

### II.3.2. Un déploiement d'actions à deux vitesses : une temporalité politique en décalage avec la temporalité des enjeux

*La gouvernance resserrée autour du Maire, de l'élue référente et de la Direction générale ainsi que la coordination opérationnelle assurée par Direction [cohésion sociale] ont permis le déploiement du plan d'actions à un rythme soutenu. Toutefois, les délais impartis n'ont pas permis d'informer et sensibiliser tous les services, élus et associations. (coordinatrice de la démarche)*

La campagne de sensibilisation interne, mais aussi externe, limitée pour les raisons évoquées dans la section précédente avait eu pour incidence un déploiement inégal des actions, en particulier *structurantes*. Malgré les efforts conjugués du binôme de la direction cohésion sociale pour rappeler l'« importance des quatre leviers de réussite, moins visibles, mais constituant l'épine dorsale de la lutte contre l'isolement social », ceux-ci avaient été occultés au profit des « actions phares » servant davantage la communication politique, en particulier en période pré-électorale.

En phase de traduction opérationnelle, l'hétérogénéité des temporalités en jeu menaçait l'existence dynamique du réseau « anti solitude » qui ne fut réuni de nouveau qu'un an après le lancement du premier plan d'actions :

*Nous n'avons pas su faire fructifier la démarche de participation, au cœur de la période de mise en œuvre du plan d'action. Les contraintes de communication pré-électorales nous obligeaient à lancer tous les projets avant septembre 2019. Nous n'avons donc pas pu nous appuyer comme nous le souhaitions sur ce réseau pour porter ou valider les dispositifs. Le lien aux habitants et associations impliquées dans la démarche amont se sont distendus au fil des mois, par manque de temps et de moyens. La stratégie de communication axée sur l'information et la valorisation de chaque action n'a pas permis par ailleurs de bien cerner les objectifs et la finalité [de la démarche] qui repose sur l'engagement individuel et collectif, la citoyenneté active. Un bilan et un travail de coproduction a toutefois été opéré avec ce réseau début 2020. (coordinatrice de la démarche)*

Au prisme de ces limites et dans cet entre-deux temporel, situé entre les phases 1 et 2 du plan, la nouvelle équipe projet réaffirmait les finalités sociales de la démarche, centrées sur les usages et leurs évolutions vers une nouvelle forme de citoyenneté : « *l'isolement est l'affaire de tous. Nous devons donner une autre dimension à la communauté [anti-solitude]. Jusqu'à présent ils étaient considérés comme des 'ambassadeurs fournisseurs d'idées'. Maintenant on voudrait qu'ils soient 'pourvoyeurs d'actions'* ». Et de rappeler que « *l'inscription dans le temps* » était la condition pour y parvenir. Dans une note évaluative à l'attention du Maire et du DGS, la coordinatrice et le DGA réaffirmaient de telles ambitions et le besoin de moyens organisationnels en réponse : des instances internes plus régulières et une représentation de la société civile en leur sein, discutant le *sens* et la définition des rôles ; un réinvestissement citoyen de la démarche, notamment dans ses phases de déclinaison opérationnelle, organisé dans une communauté agissant comme un « *laboratoire d'expérimentation et d'évaluation* » ; un budget dédié et une stratégie de communication transversale portant le plan comme « *grande cause locale* ».

Au cœur de cette phase évaluative en prise avec des difficultés organisationnelles, l'expérimentation de certaines actions avaient été le théâtre de résultats et réactions inattendus des parties prenantes intéressées, allant jusqu'au questionnement des habitudes et pratiques professionnelles pour certaines.

#### **II.4. Au cœur de l'expérimentation des actions, les premiers signes d'un décloisonnement et d'un questionnement des pratiques professionnelles**

Chez les publics ciblés d'une part, sans préjuger d'une évaluation d'impact hâtive sur la spirale complexe de la pauvreté relationnelle, certaines des expérimentations avaient suscité chez eux des réactions enthousiasmantes. Chez les publics accompagnants d'autre part, composés d'agents bénévoles de la collectivité et d'élus référents s'étant positionnés par appétence sur les actions thématiques, ces dernières avaient pu jusqu'à bousculer la manière d'appréhender le *public* et questionner pratiques et habitudes.

Une des douze actions expérimentales proposait aux habitants en situation d'isolement, repérés et prescrits *via* les assistants sociaux, les établissements médico-sociaux ou les associations partenaires, de participer gratuitement à une « *sortie culturelle surprise* », la collectivité assurant le transport et la médiation culturelle. Le temps du transport, une des responsables de services sociaux à destination des aînés avait vu son référentiel d'expertise particulièrement bouleversé par celui de la primo-prévention « *de bon sens* » et la dimension collective de l'expérimentation, marquant la philosophie du plan :

*Elle a été extrêmement étonnée de voir la primo-relation à l'usager. La simplicité dans laquelle se nouait naturellement le contact, émancipé du schéma classique de l'intervention sociale, avec une approche individuelle et une entrée par dispositif. Elle nous a dit qu'il fallait absolument que les travailleurs sociaux y prennent part pour faire évoluer leur pratique vers du collectif, et encourager les bénéficiaires à participer. (coordinatrice de la démarche)*

Par-delà le questionnement de son propre registre de pratiques, la responsable métier était en position et en passe d'enrôler ses équipes vers un possible décloisonnement transdisciplinaire. Dans une autre direction, la rencontre entre ces publics *invisibles* et les pratiques professionnelles quotidiennes avaient produit des effets similaires :

*Les collègues de la culture étaient habitués à des publics captifs. Or, dans le projet, il fallait intégrer la question de l'accessibilité et du rythme des publics empêchés<sup>127</sup>. Quand ils ont vu arriver les seniors, parfois porteurs de troubles cognitifs ou se mouvant avec difficulté et lenteur, ils ont pris conscience des facteurs à intégrer dans les modalités d'accueil et de programmation. L'occasion de se reconnecter avec une réalité du quotidien peu appréhendée dans le champ culturel. On est tellement standardisé, rencontrant toujours les mêmes publics. Cette expérience a permis de réinterroger les pratiques et de revoir les modalités des sorties suivantes. (coordinatrice de la démarche)*

L'observation des expérimentations et réactions suscitées, médiatisaient également le référentiel de la coordinatrice, dans une sorte d'évaluation en action et en continu.

### **III. Discussion du cas**

Une fois encore, notre cas souligne l'importance de l'activité dialogique médiatisée comme artefact essentiel pour faire progresser l'enquête et faire émerger la nouveauté organisationnelle : la communauté « *anti solitude* ». L'observation de la démarche en action (toujours en position de facilitatrice pour le chercheuse-intervenante), montre que des acteurs aux pratiques hétérogènes et registres d'expertise différents (politique, professionnel, citoyen) parviennent à enquêter, motivés par un but fédérateur et la volonté de transformer la situation : la lutte durable contre la solitude urbaine. La conscientisation progressive autour de ce *trouble* sociétal s'est traduite par une incarnation et un portage politiques sans précédent, facilitant l'introduction de méthodes de démocratie participative et autorisant la reconnaissance collective de son existence, ainsi que par une implication des forces vives de la ville dans l'exercice de coproduction destiné à construire les futures réponses expérimentales.

Dans sa phase d'émergence, les interactions entre les membres de la communauté *anti solitude* s'imposent comme un instrument efficace en capacité de redéfinir les rôles de chacun dans le processus de lutte contre l'isolement relationnel. En particulier, la

---

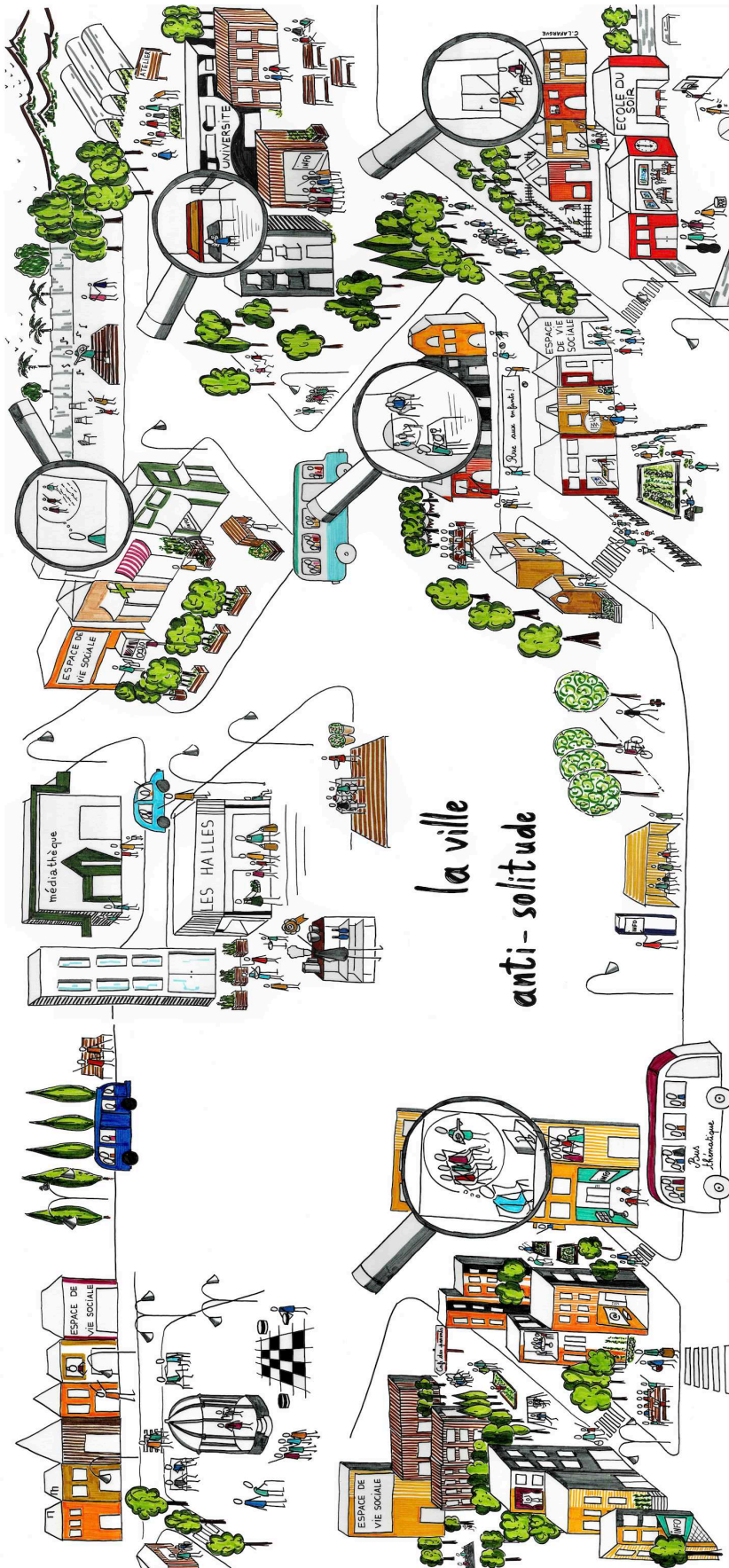
<sup>127</sup> Identifiés par le Ministère de la Culture comme les publics ne pouvant se déplacer sur les lieux culturels, essentiellement pour raisons de santé, de détention ou de handicap.

reconception du rôle de la collectivité, attendue comme animatrice de liens d'un nouveau monde social, assurant l'émergence puis le maintien dans le temps des relations entre les individus, les groupes sociaux (notamment professionnels et associatifs) et les dispositifs existants, chargeait l'administration publique d'une tâche d'ampleur et de long terme, nécessitant la *patience scientifique* : réinventer de nouvelles formes urbaines de citoyenneté.

Mais dans sa phase d'existence, dans un cadre spatio-temporel critique pour le processus à l'heure des premières déclinaisons opérationnelles, tant les temporalités professionnelles que politiques exprimaient des attentes différentes, révélant la difficulté de maintenir conscientisée l'action collective autour de fins existentielles lointaines. Les élus concentraient notamment leur effort de présence à des fins de communication politique autour des expérimentations des « 12 actions phares », ne donnant pas à la communauté *anti solitude* les moyens de développer son existence dans le temps. Elle était figée dans un rôle statique et consultatif alors même que son caractère dynamique, durable et relationnel représentait une des fins existentielles de la démarche. Son existence encore active n'était due qu'à la présence de la directrice de la cohésion sociale et de la coordinatrice assurant sa survie à contre-courant des pratiques quotidiennes de l'administration publique, dans le respect du processus de coproduction du sens défini lors des ateliers. Faute d'une traduction claire des enjeux dans un système de gouvernance interne traditionnel, la coordinatrice devait adapter sa stratégie de communication et de publicité de la démarche.

Ce cas montre ainsi, pour l'administration publique traditionnelle, la difficulté et le défi de maintenir active la démocratie participative dans le temps, confrontée à des volontés politiques qui souvent se cantonnent aux premières phases des processus stratégiques émergents.

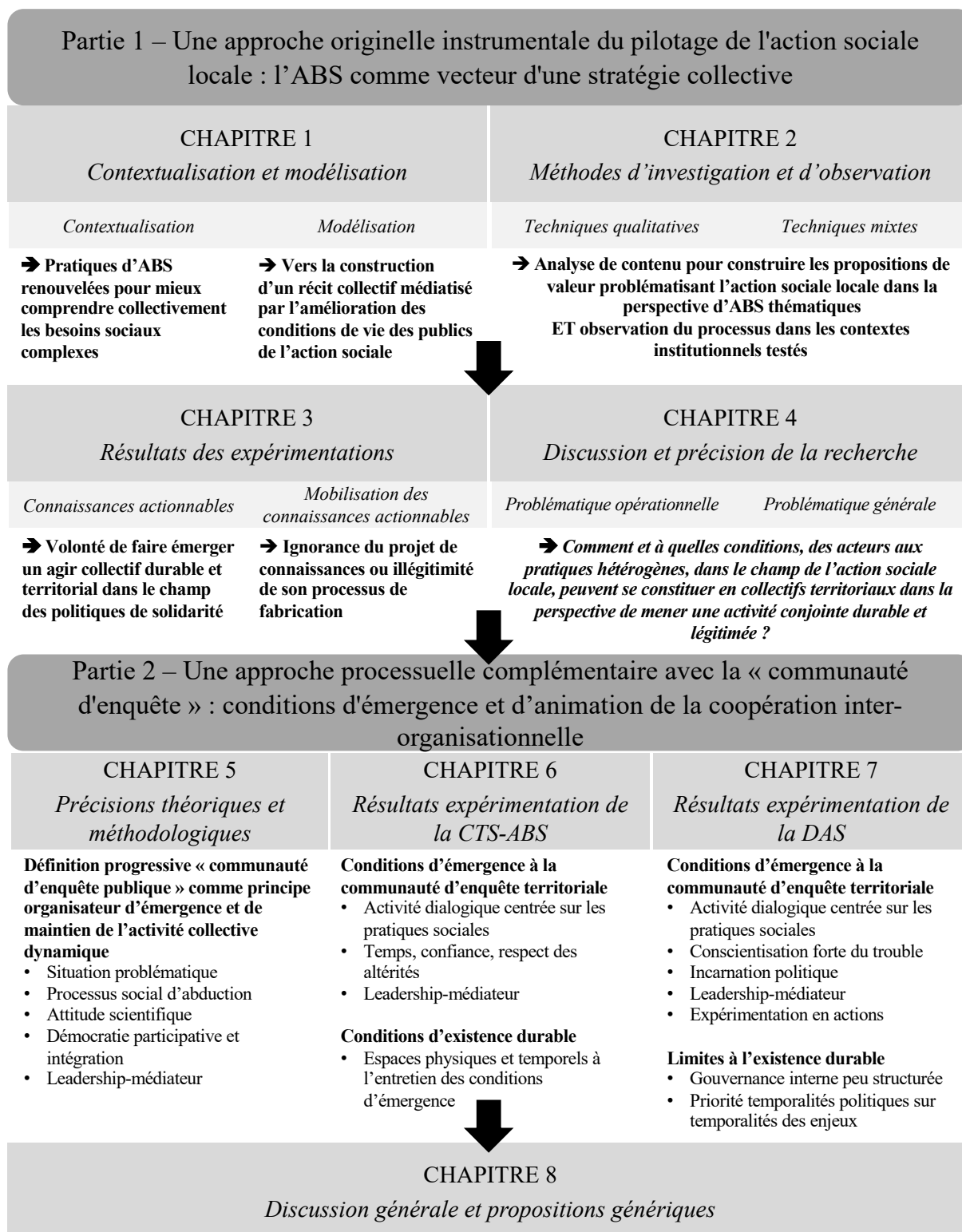
Figure 31 - Fresque de la ville anti solitude dessinée par la communauté d'enquête



## IV. Conclusion du chapitre 7

Pour conclure, nous complétons le schéma de structuration de la recherche doctorale.

Figure 32 - Schéma n°9 de structuration de la recherche doctorale







## Chapitre 8 – Discussion générale : « propositions génériques » autour de la rénovation des modes de pilotage de l'action sociale locale et des conditions de formation de l'agir collectif

---

*« Critical optimism is the faith or sense that if we put our heads together and act using a scientific attitude to approach a problematic situation, the identified problem has the potential to be resolved. [...] If a public administrator is not a critical optimist as defined here, they have no business being a public administrator; no more than that one should be a doctor who does not believe in the sanctity of life. »*  
*Patricia M. Shields, 2003, p. 514-515, souligné par nous.*

L'objet de cette discussion générale n'est pas, à l'instar de l'évolution des travaux dont nous rendons compte dans ce manuscrit, de faire la synthèse de l'ensemble du propos déjà commenté. Elle offre plutôt, progressivement enrichie de l'exposé de situations problématiques ayant pour points communs, le pilotage de l'action sociale locale comme unité d'analyse, l'émergence et l'amélioration de l'action collective pour visée, une montée *générale* en abstraction. Aussi, en accord avec les positionnements épistémique et méthodologique décrits en introduction, et reprenant les termes de Martinet (2016) lorsqu'il exhortait les chercheurs en stratégie à produire des connaissances à partir de « situations mal structurées et indéterminées faisant problème pour la vie des hommes en société », il ne s'agit pas ici de qualifier des lois générales mais de faire des *propositions génériques*. Nourries des aller-retours systématiques entre théorie et pratique, elles suggèrent des pistes de rénovation des modes pilotage stratégique de l'action sociale locale et des conditions de formation de l'agir collectif, au prisme des pratiques managériales expérimentées et observées. Rappelons utilement que ces positionnements limitent la généralisation des propositions finales contenues dans cette thèse, celle-ci ne revêtant pas une importance capitale dans une recherche inscrite dans le Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique (PECP), dont « la connaissance a le statut d'hypothèses plausibles adaptées à l'expérience des sujets qui l'élaborent [...] et ne prétendent pas être des miroirs fidèles des phénomènes qu'elles sont censées représenter » (Avenier, 2008).

## I. Ne pas chercher à maîtriser l'incertitude, cheminer avec elle

### I.1. *Rechercher à maîtriser l'incertitude limite l'innovation et le fonctionnement démocratique des organisations*

Les réponses organisationnelles et dispositions managériales observées lors de la phase critique de modélisation de stratégies émergentes – blocages des ABS, montée en abstraction de la DAS pour faire taire les querelles politiques, évacuation fonctionnelle de la CTS – révèlent dans les contextes institutionnels testés, les difficultés de problématisation et de mobilisation collectives dans l'enquête (Dewey, 1938), de quête progressive et de construction conjointes de sens (Weick, 1995). Dans le champ de l'action sociale locale investigué, la reconnaissance collective d'un « trouble » au sens de Dewey (1938), d'une situation incertaine et ambiguë au sens de Weick (1995) – pour exemple, la prévalence des besoins sociaux en contexte inter-organisationnel et la nécessité de s'y attaquer conjointement – peinent souvent à « briser les structures rigides [...] mettre en question les frontières et les habitudes professionnelles » (Lorino, 2018) dans le sens où l'entendent les *pragmatistes*.

Dans cette thèse, des exemples sont donnés d'acteurs, au premier rang desquels les *leaders* administratifs locaux, cherchant à maîtriser coûte que coûte une complexité inhérente<sup>128</sup> au secteur, à neutraliser les conflits de valeur, en limitant les espaces dialogiques inter-fonctionnels, inter-institutionnels ou la portée de leurs productions. Par exemple, en souhaitant sécuriser *a priori* les arènes délibératives de toute croyance – les « postures et représentations professionnelles et institutionnelles » exprimées dans des discours et corpus sémantiques particuliers – ou en maintenant sous silence voire en rejetant *a posteriori* les propositions de valeur délibérées collectivement, dont la consistance narrative était jugée peu scientifique. Le monde de l'action sociale, de par ses fondations culturelles et historiques, est peuplé de registres professionnels singuliers qui fondent ses

---

<sup>128</sup> Rappelons « qu'une réforme de la gouvernance locale des politiques sociales est peut-être moins à espérer du côté d'une clarification des compétences, que du côté d'une rénovation des modes de faire et de coopération autour d'un projet de territoire » (Avenel, 2013).

valeurs, sa richesse et même sa fin existentielle dans l'exercice de sa pratique quotidienne. Si l'inintelligibilité généralisée frappant un secteur habité de « barrières linguistiques », renforcées par des configurations inter-organisationnelles d'une rare complexité, appelle à l'action, celle-ci ne pourra s'envisager par tout moyen. Notre thèse montre en effet qu'en poursuivant une ontologie de la « vérité vraie », les acteurs n'agissent pas en faveur de l'émergence de nouvelles formes de coopération, fréquemment convoquées dans les discours d'intention et la littérature académique comme spécialisée. A contre-courant des pratiques traditionnelles de l'administration publique, nous avons voulu montrer que le pilotage de la « complémentarité hétérogène » (Lorino, 2007) fonde l'essence démocratique de l'activité collective. La recherche rationnelle de sa maîtrise et de son contrôle freine souvent, bloque parfois, le passage de la *pensée créative* à l'*action* et modère fortement les expériences positives et durables en matière d'innovation organisationnelle, en même temps qu'elle éloigne la prise de décision de la valeur à créer *pour* le public. Engagée dans cette voie, l'action sociale locale continuera à être accusée d'immobilisme ou à proposer des réponses de surface qui ne sont pas à la hauteur des enjeux sociétaux.

La tâche est ardue, elle est immense, en ce qu'elle pose des « défis cognitifs-analytiques » (Head et Alford, 2015) à la pratique professionnelle, à la formation et à la recherche, aux managers comme aux enseignants-chercheurs, dans un contexte où :

*Le secteur de la recherche scientifique tente d'améliorer les bases de connaissances pour mieux comprendre les modèles complexes de causalité et l'interdépendance des problèmes. Cependant, l'autorité de la « science » a elle-même été profondément compromise dans le contexte moderne des médias sociaux et du débat politique fondé sur des valeurs (Pielke, 2007). (Head et Alford, 2015, p. 717, notre traduction)*

Dans un contexte où, à l'ère du Big Data et de l'Intelligence Artificielle, la profusion de l'information disponible et l'autonomisation de la décision donnent aux décideurs l'illusion d'un contrôle possible sur la complexité de l'action collective (Lorino, 2018), bien que :

*[...] les systèmes artificiels, notamment les modèles rationnels, ne peuvent jamais anticiper fidèlement les défis futurs ni la créativité ou le pouvoir destructeur de l'action engagée pour y faire face [...] En utilisant la métaphore de Peirce, essayer d'obtenir une représentation (au sens fort, cognitiviste) contrôlable de la réalité est*

*la même chose que peler un oignon pour essayer d'atteindre l'oignon « lui-même » : la gouvernance épluche l'oignon d'un monde énigmatique, et continue à éplucher, couche après couche, sans jamais toucher au but final, parce que l'oignon n'a pas de noyau... (Lorino, 2018, traduction de l'auteur, 2020, p. 361-362)*

### **1.2. Repenser la place de l'instrumentation dans le processus de pilotage de l'enquête permet d'investiguer plus efficacement les cadres de valeur concurrents de problèmes sociaux complexes et endémiques**

Que le lecteur ne se méprenne pas vis-à-vis de nos positions. Il n'est question ici, ni de nier l'existence et l'influence de comportements défensifs qui peuvent caractériser la conduite de l'activité collective dialogique et parfois bloquer l'enquête, encore moins de nier l'importance des instruments dans la conduite des processus en gestion. Nous avons pu observer de nombreuses fois les premiers à l'œuvre, et défendu le rôle clé des seconds pour supporter l'action et médiatiser une activité dialogique efficace. A l'instar de la littérature pragmatiste, un des enjeux de cette thèse était plutôt de questionner leur place, leur rôle, non plus comme promesses de représentations fidèles de la réalité mais comme supports à la discussion de cadres de valeur potentiellement conflictuels, encadrant la compréhension et le traitement des besoins sociaux, ainsi que les voies d'amélioration au pilotage du secteur.

S'agissant particulièrement de la question des « représentations institutionnelles » et des « postures professionnelles », fréquemment convoquées comme motif d'évitement ou d'échec au pilotage de l'activité dialogique, nous pensons que l'entretien de cette croyance relève elle-même d'une *représentation* puissante, entretenant une sorte de système autoréférentiel inhibant l'émergence de l'innovation inter-organisationnelle. En effet, nous soutenons que lesdites représentations institutionnelles et postures professionnelles, qui peuvent s'exprimer dans les espaces de dialogue collectif et parfois créer des conflits qui paraissent insolubles, relèvent davantage de causes organisationnelles (en l'occurrence les configurations territoriales fragmentées peu animées) que de comportements par nature individualistes. Tout comme les « *représentations des représentations* » exprimées par certains gestionnaires publics de nos contextes institutionnels lors des activités

participatives, révèlent une identité professionnelle assise sur une formation et un exercice de la fonction largement dominés par le « pilotage de gestion » (Nioche, 1982 ; Gibert, 1989 ; Carassus et Favoreu, 2017), même si Gibert et Thoening (1993) concèdent pour leur cas spécifique, une propension croissante à l'opportunisme et au carriérisme.

Pour faire évoluer et transformer ces représentations vers un nouveau référentiel plus large et participatif, les pragmatismes soutiennent qu'il faut s'intéresser à la mécanique complexe de l'action, intimement liée à celle des habitudes.

## **II. Expérimenter pour susciter l'engagement et la nouveauté : l'action comme moteur de la création de sens**

### ***II.1. Bouleverser les croyances et les habitudes : la mécanique complexe de l'action***

Dans la pensée pragmatiste, *croyances*, *habitudes* et *action* forment un tout unifié (Lorino, 2018), bouleversable et transformable. Les *habitudes* se construisent dans l'expérience et sont le langage de l'*action* (Mead, 1934), elle-même déclenchée par un système de *croyances* établissant des classes d'*habitudes* provoquant l'action... (Peirce, 1931-1935). Finalement, « une croyance, c'est ce à partir de quoi un homme est prêt à agir » (Debrock, 2003, cité par Lorino, 2018). C'est dire l'importance de ces notions primitives pour qui souhaite étudier la complexité de l'action collective de groupes sociaux, engagés par exemple dans des processus émergents inter-organisationnels qui font l'objet de cette thèse.

C'est également ce qu'exprime Karl E. Weick dans son ouvrage fondateur « *Sensemaking in organizations* » (1995) lorsqu'il s'interroge sur le processus de construction de *sens*, permettant ainsi de générer l'*action*, au sens fort d'*engagement* (*commitment*), au sens de l'*action délibérée* et non *imposée* (Lorino, 2007). Tout comme les *pragmatistes* sont inscrits dans un paradigme actionnel (Lorino, 2018), Weick (1995)

postule que les *croyances* et l'*action* sont les pivots du processus de *sensemaking* dans les organisations, et que les premières soutiennent et prédéterminent la seconde. Il décide de souligner cette interaction fondamentale par la présentation de paradoxes organisationnels provocateurs, rapportés ici par Laroche (2016) :

*Pourquoi les anarchies organisées (au sens de March) n'entraînent-elles pas souffrance et angoisse chez leurs membres, malgré leur caractère déstructuré ? Et pourquoi les bureaucraties classiques, organisations apparemment rassurantes, génèrent-elles des phénomènes d'anomie ? La réponse est celle-ci : l'absence de sens préformé dans les organisations anarchistes induit un engagement plus fort chez les membres de ces organisations, amenés à s'approprier fortement leurs actions, ce qui les incite à en produire le sens par eux-mêmes. Par contraste, les bureaucraties, univers d'actions rationalisées a priori, où les motifs sont extérieurs aux individus, excluent les membres de la fabrication du sens de ces mêmes actions. (Laroche, 2016, p. 229)*

## **II.2. *Activité dialogique médiatisée par l'intérêt des usagers, expérimentation et moyens d'existence durable***

Dans une ontologie relationnelle et actionnelle, et dans des temporalités de « *patience scientifique* » ouvertes au respect des altérités professionnelles, la littérature pragmatiste sur la communauté d'enquête invite donc à confronter et transformer conjointement les habitudes dans l'action. Une lecture transversale de nos analyses suggère qu'au-delà d'une animation créative de cadres de valeurs concurrents, le bouleversement des pratiques dans l'action peut déboucher sur une prise de conscience (autour d'un trouble et/ou de modalités de réponses organisationnelles en décalage avec son traitement) et semble être la seule voie en capacité de mener à des transformations durables, puisque l'action sociale locale dans sa dimension stratégique territoriale est peut-être autant frappée d'immobilisme que ses configurations organisationnelles sont frappées d'inintelligibilité.

Dans la phase d'émergence de l'action collective, nous montrons transversalement l'efficacité de l'activité dialogique médiatisée par l'intérêt des usagers, non seulement dans le cadre du renouvellement des pratiques d'ABS mais aussi à travers les applications locales évoquées en partie 2. Aussi, les exemples même très localisés de la démarche anti-solitude,

questionnant brutalement les représentations professionnelles au contact direct des « publics invisibles » soulignent la force du processus. Dans le cas de l'ABS *pragmapolienne*, la transformation des habitudes par la création de ponts inter-organisationnels et la modification du système de gouvernance de la collectivité interviennent comme des conséquences, des externalités positives, à l'émergence de la communauté d'enquête et signifient dans le même temps un signal positif à sa durabilité.

Ce signal positif décrit un tout extrêmement fragile, à entretenir, en donnant à la communauté les moyens de son existence : un lieu ressource, une traduction durable et donc une représentation au cœur de la gouvernance organisationnelle, des outils utiles au questionnement permanent centrés sur les intérêts des individus... Ce passage critique de l'émergence à la durabilité nécessite donc un accompagnement permettant de guider l'action collective quotidienne en gardant à l'esprit la fin existentielle du management public : la recherche de l'intérêt général et de réponses efficaces en réponse aux contraintes de l'environnement. La position du *leader-médiateur* des penseurs pragmatistes traduit ces exigences.

### **III. Viser l'« optimisme critique » et cultiver la confiance, dans les projets stratégiques comme dans l'action plus quotidienne : du leader-médiateur à la communauté d'enquête consciente et durable**

Les cadres théoriques mobilisés dans cette thèse font peser de fortes responsabilités sur les épaules du *gestionnaire public* à la recherche de *valeur publique* (Moore, 1995), sur celles de l'*administrateur public* leader-médiateur de la *communauté d'enquête* (Shields, 2003, 2008). A l'instar de la richesse des cas présentés et de notre positionnement constructiviste pragmatique (Avenier, 2011), notre discussion se permet de partager les préconisations établies par Patricia M. Shields lorsqu'elle applique les principes de la *communauté d'enquête* à l'administration publique (*ibid.*). A travers son concept d'*optimisme critique* et convoquant les pragmatistes classiques, elle vient ainsi préciser et donner de la consistance aux qualités primitives qui devraient être détenues par les leaders publics (pragmatistes) et diffusées au cœur des *communautés d'enquête*, en s'autorisant à



revenir à l'essentiel : un fonctionnement démocratique des organisations publiques – au sens fort des interactions entre les individus, les groupes sociaux, les objets et les faits – orienté vers la recherche permanente de l'intérêt général.

*L'optimisme critique oriente le praticien vers ses obligations envers son devoir et envers son superviseur. Une communauté d'enquête mature (imprégnée d'un esprit d'optimisme critique) devrait atténuer ou orienter même les impulsions égoïstes vers des résultats d'intérêt général ; en tant que pragmatiste, on ne compterait jamais uniquement sur la motivation personnelle pour atteindre cet objectif. (Shields, 2003, p. 515, notre traduction).*

L'*optimisme critique* se distingue ainsi de l'optimiste et du pessimisme purs, par sa « confiance en la possibilité de progrès » (*ibid.*) mais son « attitude sceptique » (*ibid.*) remettant systématiquement en question les « vérités » établies. Cet état d'esprit « à la *Hull-House* » (Addams, 1910-1930), ouvert à des systèmes d'évaluation basés sur les expériences professionnelles et citoyennes (Head et Alford, 2015), nous semble particulièrement pertinent pour envisager une approche publique rénovée des problèmes sociaux pernicioeux et endémiques – tels que l'isolement social, le chômage et la pauvreté de longue durée, la protection de l'enfance, le vieillissement structurel de la population, le non-recours aux droits, etc. – qui se satisfont peu d'une planification rationnelle et de solutions techniques définitives (Rittel et Weber, 1973 ; Schön et Rein, 1994 ; Schorr, 2003 ; Head et Alford, 2015).

Notre thèse, en particulier dans sa deuxième phase, a permis de spécifier le profil de ces créateurs de « ponts » suscitant confiance et engagement et accompagnant la communauté d'enquête vers une « existence délibérée » (Lorino, 2007). Le cas parlant de la CdC *pragmapoli* entraînant praticiens comme élus, novices dans les pratiques de gouvernance participative, en est une illustration. Si ces profils sont rares, il n'en demeure pas moins que leur recherche fonde aussi des enjeux plus quotidiens au pilotage de l'action sociale locale, dans l'exercice de relations stables « leader-praticien » et « leader-élu », prérequis à l'action collective inter-organisationnelle :

- Concernant le premier binôme, la directrice adjointe sur *kentropoli* nous confiait par exemple lors de l'évaluation de la démarche, que l'ABS était un sujet qui

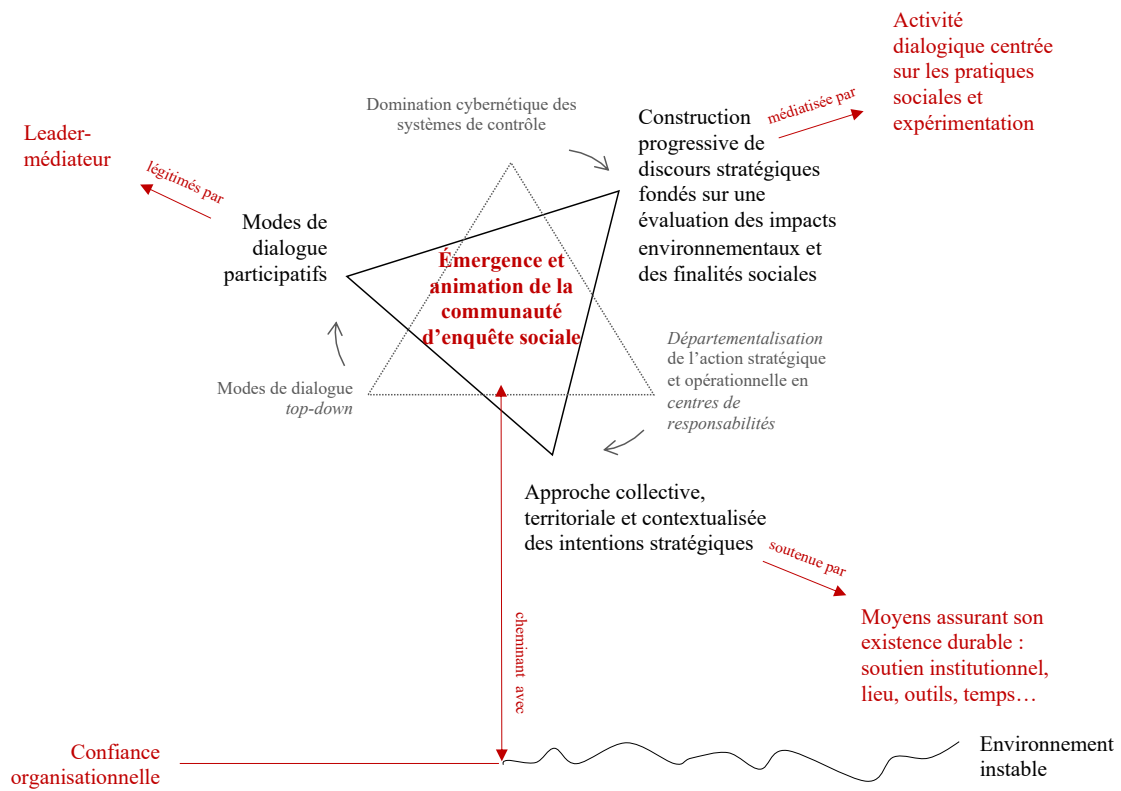
« *terrorisait* » les chefs de service. Tout comme notre binôme de référentes sur *mitropoli* s'étaient finalement senties incapables d'animer les groupes de travail partenariaux, révélant un sentiment de crainte, d'appréhension de la confrontation entre les différents registres d'expertise et de valeur. Sur *pragmapoli*, la stabilité organisationnelle et la confiance réciproque qui régnait entre les individus avait fait la différence.

- Concernant le second binôme, la coordinatrice de la DAS soulevait un élément fondamental, tout en esquissant une perspective intéressant la survie de la communauté d'enquête et de ses fins existentielles à l'impermanence politique :

*Il n'y a pas de réflexion de fond sur le binôme élu-responsable au sortir des élections municipales. Un élu on ne le forme pas, on ne l'accompagne pas, on ne le choisit pas. Quelle que soit la politique publique, il est là parce que, au mieux, il a une appétence sur le sujet. Bien souvent, ils ne connaissent pas les rouages administratifs, ils ont une connaissance empirique du territoire mais limitée par leurs propres représentations des champs qu'ils investissent. Dès le départ il faudrait reprendre le contrat de mandature et les projets en cours, et passer par une phase d'acculturation, un séminaire, pour savoir comment on fait chemin ensemble. Et parler des usagers, qui sont toujours la dernière roue du carrosse. (coordinatrice de la DAS)*

Enrichie de ces propositions, nous en faisons la synthèse en complétant notre figure introductive des enjeux posés au pilotage de l'action sociale locale.

**Figure 33 - Perspectives à l'amélioration du pilotage de l'action sociale locale**



Nous concluons dans la section suivante avec le schéma final de structuration de la recherche doctorale.

## IV. Conclusion du chapitre 8

Figure 34 - Schéma n°10 de structuration de la recherche doctorale





## **Conclusion générale – contributions, légitimation, limites et prolongements de la recherche**

---

*« La pensée pragmatiste met l'accent sur des valeurs simples : humilité, respect, audace et sens pratique. Humilité face à la complexité et à l'imprévisibilité des situations. Respect de l'altérité précieuse d'autrui. Audace d'imaginer et d'essayer de faire advenir dans la réalité des récits rendant compte de ce qu'il y a de neuf dans nos expériences. Et sens pratique : audace ne signifie pas obstination. Si ça ne marche pas, ça ne marche pas, et il faut essayer autre chose... »  
Philippe Lorino, 2018, traduction de l'auteur, 2020, p. 362-363.*

Cette thèse a globalement cherché à éclairer la question de la gestion locale des besoins sociaux complexes et perniciose, dont la prévalence d'une part, l'inefficacité des réponses et configurations organisationnelles traditionnelles, entravant leur compréhension et tentative de résolution d'autre part, ont été paradoxalement démontrées à travers les artefacts mobilisés par la recherche-intervention et les discours et dispositions des acteurs qui s'en sont saisis. Cette thèse démontre aussi que, sous certaines conditions et dans certains contextes, des acteurs aux pratiques, métiers et cultures profondément hétérogènes, parviennent à coopérer et envisager un futur conjoint, fédérés autour de l'intérêt de la personne en situation de fragilité passagère ou permanente.

Notre approche constructiviste nous a ainsi poussée à investiguer la question générale suivante : « comment améliorer le pilotage stratégique de l'action sociale locale ? » et adopter des méthodes expérimentales pour tenter d'y répondre, en collaboration avec plusieurs CCAS/CIAS et un département français. Par l'expression d'une demande sociale de terrain en apparence unifiée et volontariste, la première phase de la recherche avait pour objectif d'expérimenter un nouveau processus d'Analyse des Besoins Sociaux piloté par les CCAS/CIAS. Celui-ci, soutenu par la modélisation d'instruments particuliers construits sur la base de lectures transdisciplinaires et sectorielles, proposait d'impulser une réflexion stratégique et partenariale autour de la problématisation des besoins sociaux territoriaux les plus urgents. Visant une prise de recul sur les pratiques quotidiennes, l'observation sociale partagée médiatisait la construction progressive d'une narration collective, organisée sous forme de *propositions de valeur publique* appelant à l'action conjointe inter-organisationnelle. Malgré les potentialités de l'activité dialogique provoquées et observées par ces premiers temps collectifs, tous plaçant la coopération durable des parties prenantes

comme enjeu principal du secteur, les prédispositions culturelles des leaders techniques locaux, peu à l'aise avec l'incertitude caractérisant l'émergence de la nouveauté d'une part, avec les mécanismes de délibération participatifs d'autre part, imposaient à une partie de la communauté un aménagement de la recherche.

Dans un mode de raisonnement abductif, faisant dialoguer les faits et les concepts, ces premiers résultats, partagés avec la communauté de recherche lors d'un COPIL « de crise », nous invitaient à préciser les attentes collectives tant du point de vue de la théorie que de la pratique (et des praticiens), dans une deuxième phase d'étude. Sur le plan expérimental d'abord, une importance particulière serait accordée à la conduite de l'activité dialogique et à la légitimité des interactions et des modes de délibération qui avaient alors fait défaut. Philosophiquement compatible et complémentaire avec les cadres conceptuels précédemment mobilisés, nous empruntons au courant *pragmatiste* sur le plan théorique. Soutenant une approche participative, démocratique et expérimentale de la valeur à créer, le concept fédérateur de la communauté d'enquête réunissait les caractéristiques du processus visé en matière d'agir collectif. A la fois support agissant et cadre d'analyse, il montrait toute la pertinence de l'activité dialogique dans la phase d'émergence de l'enquête, respectueuse des altérités imposées par les pratiques hétérogènes en présence, guidées par des fins sociales visant l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables, et permettant la formation en action des parties prenantes à la construction de collectifs conscients, mais aussi fragiles à l'épreuve du temps.

Au prisme de ces avancées, un chapitre final venait enfin discuter de la rénovation des modes de pilotage stratégique de l'action sociale locale et des conditions de formation de l'agir collectif dans ce contexte de lutte contre les problèmes sociaux complexes et endémiques, intéressant les pratiques managériales à travers quatre grandes propositions génériques, contextualisées et temporaires.

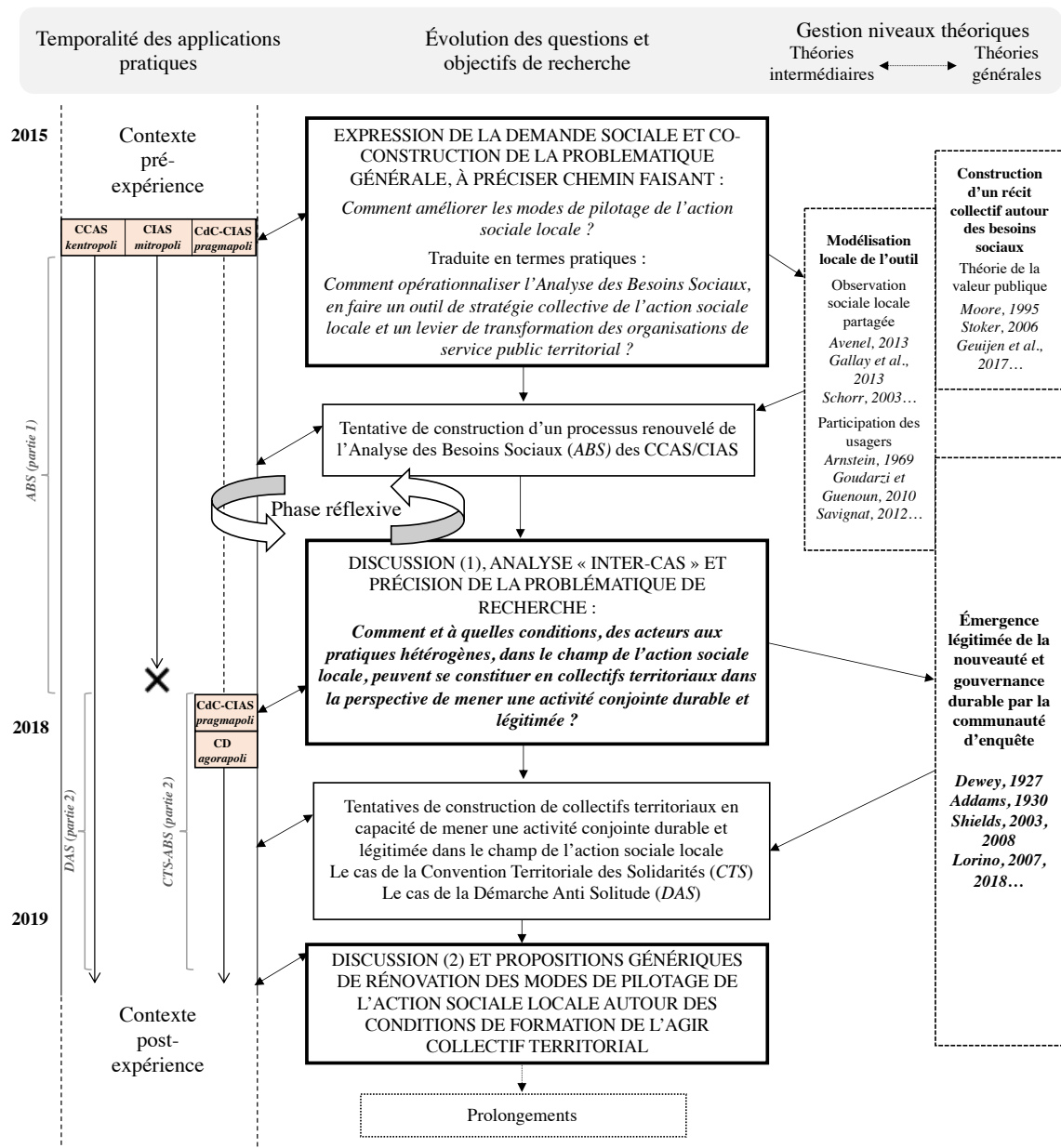
Faisant suite à cette brève synthèse, nous concluons ce manuscrit par les principales contributions de ce travail et formulons des perspectives de recherche futures. Nous commençons par rappeler notre design de recherche, tant notre mode de raisonnement abductif entrelace contributions pratiques, théoriques et méthodologiques.



# I. Contributions et légitimation de la recherche

Figure 35 - Rappel du design de recherche selon une approche abductive

Inspiré de Lorino et Gomez (2005, p. 673)



## **I.1. Contributions pratiques**

Au regard de notre positionnement épistémologique, la légitimité de notre recherche se discute avant tout sur le champ des contributions pratiques. En effet, nous rappelons que notre processus de création de connaissances devait s'évaluer à l'aune des effets pratiques produits.

### *I.1.1. Pour les contextes institutionnels testés*

Au-delà des nombreuses connaissances actionnables construites et commentées dans cette thèse, particulièrement *via* l'implémentation des processus d'analyse des besoins sociaux, nous avons vu que toutes n'avaient pas produit les mêmes effets sur l'action collective. Ainsi, notre première partie de recherche-intervention proposait, pour caractériser localement des besoins sociaux associés au *pluralisme social*, à la *complexité institutionnelle* et à l'*incertitude scientifique* (Head et Alford, 2015), une modélisation de l'ABS comme artefact médiateur de valeurs publiques, territoriales et émergentes. Au moyen de théories intermédiaires présumées utiles à l'action, nous avons investigué les perceptions des usagers de chaque CCAS/CIAS, au prisme de la qualité des services administrés, du respect de leurs droits et de l'expression de leurs attentes. Aussi, pour médiatiser la discussion de constats sociodémographiques et la co-construction de problématiques expérimentales du point de vue des praticiens, nous avons mis en place, sur chaque territoire, une démarche d'observation sociale partagée, par public relevant de l'action sociale. Si certains processus avaient eu une existence silencieuse, dans le cas du CCAS *kentropoli*, d'autres seraient prématurément classés sans suite dans le cas du CIAS *mitropoli*. Cependant, ces premières expériences ne seraient pas frappées d'inutilité et participeraient de la consolidation d'un champ d'expérience (Cefaï, 2016) accueillant d'autres expérimentations, précisées et médiatisées de concepts théoriques complémentaires.

De par les méthodes mobilisées toujours au plus proche des problématiques des acteurs, les accompagnements de la convention territoriale des solidarités sur *agorapoli*, de

l'expérimentation locale sur *pragmapoli*, de la démarche anti solitude sur *kentropoli*, participeraient de l'amélioration des modalités démocratiques de collaboration entre les parties prenantes œuvrant dans le champ des solidarités locales, et nous l'espérons, des conditions de vie des intérêts affectés.

Là aussi au moyen de théories intermédiaires, nous poserions sur *agorapoli* les bases d'un réseau territorial inter-organisationnel ayant pour objet la mutualisation de techniques d'observation sociale locale. Nous développerions, sur la base d'une évaluation des travaux précédents, une boîte à outils expérimentale, porteuse d'innovations organisationnelles sur *pragmapoli*, allant jusqu'à impacter la gouvernance de la collectivité et son ouverture sur l'environnement. Enfin, sur *kentropoli*, les pratiques initiales d'ABS marqueraient aussi, comme signes médiateurs, les prémisses de la démarche anti solitude de la ville.

### I.1.2. *Par-delà la base empirique*

Le niveau de précision avec lequel nous nous sommes attachée à décrire les conditions, les méthodes, le déroulement et les limites des différents temps collectifs rapportés dans cette thèse, contribue à sa riche valorisation pratique auprès des gestionnaires publics. Il s'agit à notre sens de l'une des principales contributions de ce travail de recherche. Aussi, malgré les résultats décevants emportés par la modélisation de la Convention Territoriale des Solidarités au plan départemental, les travaux alors en cours ont fait l'objet, en 2018, d'une présentation dans le cadre d'un colloque réunissant praticiens publics et académiques autour des questions de l'innovation managériale locale.

Plus largement, la pluralité des expérimentations présentées dans cette thèse, aboutissant à des propositions génériques affectant les pratiques managériales dans le champ du pilotage de l'action sociale locale, peuvent utilement intéresser les praticiens en charge de ces questions, gestionnaires de CCAS/CIAS, d'intercommunalités, d'agglomérations ou d'institutions. Elle les invite à :

- Repenser fondamentalement le rôle artefacts et des systèmes d'évaluation, particulièrement dans des contextes ambigus et incertains appelant à l'innovation

organisationnelle, et paradoxalement marqués par la prévalence de problèmes sociaux endémiques et l'impermanence des configurations politiques locales.

- Dépasser la crainte du conflit et se former à son animation, puisque semble résider dans sa résolution créative, orientée vers l'intérêt général, la voie d'un bouleversement durable des habitudes inter-organisationnelles et un fonctionnement plus démocratique du territoire, prenant comme unité d'analyse fédératrice le parcours de la personne en situation de vulnérabilité.
- Conscientiser, légitimer et autonomiser progressivement de telles communautés en leur donnant les ressources nécessaires à la poursuite de l'enquête : du temps, des lieux, des ressources financières et instrumentales pour dialoguer, imaginer et expérimenter des pratiques conjointes, coopératives et coordonnées.
- Utiliser ces arènes dialogiques légitimées comme processus sociaux de référence d'analyse des besoins en continu, d'étude d'impacts des expérimentations menées et de questionnement permanent.

## ***1.2. Contribution théorique***

A l'instar d'Alain-Charles Martinet qui dans le cadre d'une conférence portant sur les approches paradoxales en management dénonçait l'impasse de la discipline du *management stratégique* et invitait les chercheurs à « *retrouver un projet de connaissances qui soit à la fois critique, transformateur et actif* »<sup>129</sup>, nos contributions théoriques se sont construites dans les expérimentations menées sur le terrain. Elles ont donc un statut contextuel et temporaire.

Cependant, cette thèse propose une contribution progressive à la question du pilotage de l'action sociale locale, médiatisée par les expérimentations de terrain et guidée par une littérature inspirée des courants de la *valeur publique* et du *pragmatisme*. Notre recherche

---

<sup>129</sup> « Dialogique et Management Stratégique : Une inséparabilité épistémique et pragmatique » dans *Les approches paradoxales en management : formes usages, dynamiques*, UPtv (web TV de l'Université de Poitiers).

doctorale défend une approche processuelle, dynamique et dialogique de la gouvernance des parties prenantes, dans un secteur où domine une incompréhension structurelle des rôles de chacun. Dans ce cadre particulier, elle contribue à spécifier les conditions de formation de l’agir collectif, tant dans les phases d’émergence stratégique que dans la perspective de son maintien dans le temps.

### ***1.3. Contributions méthodologiques***

« [D]ans la démarche constructiviste, la connaissance est un processus et la façon de chercher est déjà un élément de recherche » (Saussois, 2019).

Une des originalités de cette recherche-intervention tient à son protocole de recherche abductif et profondément exploratoire, périodiquement réorienté au gré de résultats surprenants observés et permettant à la chercheuse bénéficiant d’un large terrain d’analyse, d’investiguer en profondeur et progressivement, la question complexe du pilotage stratégique de l’action sociale locale et les causes de la difficile émergence d’une activité collective conjointe dans le secteur.

Ce travail doctoral contribue ainsi à mettre en lumière l’intérêt des recherches immersives et constructivistes, des recherches *en action*, pour investiguer la complexité des situations stratégiques contemporaines (Martinet, 2016). Suivant le principe d’opportunisme méthodique de Girin (1989), soutenu par un paradigme épistémologique assurant la cohérence des connaissances produites, cette pluralité et flexibilité des méthodes mobilisées et expérimentées nous a permis d’entretenir un dialogue permanent entre théorie et pratique afin de préciser les questions de recherche chemin faisant et d’accompagner le raisonnement académique à l’aune des effets pratiques observés et espérés.

À l’image de la remarque de Jean-Michel Saussois, cette thèse questionne également la place et le rôle du chercheur dans des travaux de type recherche-action. Dans la forme de recherche-intervention conceptualisée par David (1999, 2000) combinant observation des faits, contextualisation et formalisation du changement organisationnels, il nous semble que

notre expérience interroge au regard des réflexions relatives à l'évolution de notre positionnement, si ce n'est la hiérarchisation de ces éléments, au moins l'approche participative praticiens-chercheur comme prérequis. C'est particulièrement le cas lorsque sont programmées des activités de conception en chambre de supports heuristiques, pouvant donner l'illusion que leur réalisation constitue *la fin* à atteindre dans des organisations au quotidien rythmé par le paradigme informationnel (Lorino, 2018). À travers les lectures mobilisées dans cette thèse, il nous semble qu'il est de la responsabilité du chercheur comme du praticien, engagés dans de telles démarches, de s'assurer que le projet de recherche correspond bien à cette volonté processuelle de développer, au sein des organisations, des systèmes d'apprentissage collectifs.

## II. Limites et prolongements de la recherche

### II.1. *Limites de la recherche*

Nous l'avons exprimé plus haut, notre projet de création de connaissances nouvelles intégrait une perspective locale et évaluative *via* « des mises à l'épreuve successives dans une démarche itérative » (Avenier et Thomas, 2012) grâce à une méthodologie adaptée. Réalisées sur un nombre limité de cas, « des mises à l'épreuve dans des recherches qualitatives menées dans d'autres contextes demeurent indispensables pour tester la validité externe des connaissances ainsi produites » (*ibid.*). Ces positionnements limitent *de facto* la portée générale des propositions finales contenues dans cette thèse et appellent à des prolongements locaux et dans d'autres contextes organisationnels.

Aussi, dans l'approche compréhensive dans laquelle nous nous sommes inscrite, nous pensons que l'approche multi-terrain et multi-cas fut, bien que complexe, intéressante pour discuter des cas présents sur une même unité d'analyse. Cependant, le caractère chronophage d'une telle recherche a pu parfois, non pas gommer, mais limiter le contenu des descriptions spécifiques dans l'exercice temporellement contraint que représente la rédaction d'une thèse. Bien que le financement de la doctorante ait imposé une telle configuration et convaincue de l'intérêt de la recherche immersive, nous nous attacherons

dans nos travaux futurs à limiter le temps d’immersion concomitant sur plusieurs sites géographiques.

Enfin, il pourrait être reproché à la chercheuse-intervenante constructiviste et à légitimité des connaissances produites, une implication trop forte vis-à-vis de ses terrains de recherche. Lorino (2018) soulève le paradoxe « proximité/profondeur de compréhension versus distance lucidité » et la clé de sa gestion équilibrée :

*Plus l’enquêteur est initié (insider) et partage les cadres narratifs tacites avec les acteurs, plus sa compréhension des situations est profonde, mais plus il risque d’être aveugle à l’identification et à la critique potentielle de ces cadres présupposés. [...] Pour accéder au processus organisant et le comprendre, il est nécessaire d’y prendre part d’une manière ou d’une autre. Mais y participer impose une perspective spécifique et limitée. (Lorino, 2018, traduction de l’auteur, 2020, p. 317)*

S’il fut complexe de se retirer d’enquêtes en cours, notamment celles évoquées dans la deuxième partie de la thèse, nous profitons de l’opportunité d’accéder à un poste d’ATER à la rentrée 2019 pour opérer une phase de distanciation. Celle-ci nous permet de prendre du recul à l’égard du riche matériau récolté pour le sélectionner et l’organiser. C’est également pendant cette phase que nous procéderions aux entretiens complémentaires permettant au-delà de l’évaluation du chercheur de sa propre production, d’inclure le jugement des « personnes » impactées par la construction de connaissances (Bourguignon, 2010) donnant de la force à la légitimation des résultats et à leur discussion.

## **II.2. Prolongements locaux de la recherche**

Dans leur diversité politique, géographique, culturelle et sociale, nos terrains actuels de recherche dessinent des prolongements imminents et plus lointains aux résultats communiqués dans cette thèse, bénéficiant du développement de la connaissance progressive de la chercheuse-intervenante vis-à-vis d’un objet d’étude tout aussi complexe que passionnant.

D'une part, dans le cadre du renouvellement des Conseils Municipaux des dernières élections locales, la direction des solidarités appuyée du département développement social du territoire *kentropoli* souhaite donner une nouvelle dimension à l'ABS. Ils ont de nouveau fait appel à l'auteure de cette thèse pour accompagner la démarche dès le premier semestre 2021 dans le cadre d'une nouvelle recherche-action. Si les modalités de l'intervention n'ont pas encore été précisées, l'expérience vécue, la connaissance du territoire acquise et l'assurance d'un leadership présent promettent des pistes de travail fructueuses, dans le prolongement des résultats discutés dans ce travail doctoral.

D'autre part, l'étude des conditions à l'émergence puis à l'existence de collectifs territoriaux en capacité d'enquêter durablement sur un trouble, invite à des investigations dans la durée. Notre approche essentiellement constructiviste, bien qu'attentive à la production des effets provoqués par les artefacts de la recherche, limite naturellement ce temps d'analyse. Aussi, dans la perspective des travaux menés par les chercheurs pragmatistes ayant analysé la constitution du *public* comme un processus social dynamique (Dewey, 1927 ; Shields, 2003 ; Kerveillant Lepape, 2017), nous souhaitons, toujours sur le territoire *kentropoli* et profitant de l'accès à la collectivité évoqué précédemment, poursuivre l'étude dans le temps de l'ambitieuse « *démarche anti solitude* », offrant une proximité évidente avec l'analyse des besoins sociaux. Particulièrement, il nous semble intéressant de focaliser notre examen sur le rôle de l'animation de la communauté citoyenne, principale ambassadrice du plan auprès des habitants, touchés ou non par la solitude, et considérée comme le principal levier d'un changement de regard sur la citoyenneté et la ville de demain.

Enfin, sur le territoire *pragmapoli*, nous aspirerons à analyser les impacts, en profondeur et dans le temps, de la création de l'*espace ressources* sur les pratiques professionnelles des acteurs locaux de la solidarité, au prisme inter-institutionnel, à la suite du rapprochement observé entre les services d'accueil de l'enfance de droit commun et ceux du champ de la protection de l'enfance : comment, dans une perspective interactionnelle, l'innovation organisationnelle a-t-elle transformé les habitudes et pratiques professionnelles des acteurs territoriaux ? Quels effets ces transformations progressives ont emporté sur la gouvernance complexe de ce secteur ?



### **III. Propos d'ouverture**

La gestion publique des problèmes sociaux, en particulier les silencieux, les endémiques, les pernicioseux, est associée au pluralisme social et s'inscrit dans un contexte décentralisé facilitant le désinvestissement politique, dont la stratégie principale et tacitement partagée s'attache à maintenir, non sans difficulté, un système à bout de souffle. Entre déni, tentatives rationalistes et sentiment d'impuissance, cette recherche a souhaité montrer qu'une pratique respectueuse et démocratique du territoire peut encore fabriquer la coopération durable et susciter l'action créative, porteuse de réelles innovations pour la pratique quotidienne. Il nous semble que cette voie est la plus prometteuse pour un pilotage renouvelé des politiques de solidarité.

## Bibliographie

---

Addams J. (1910-1930). *Twenty years at Hull-House*. New York: McMillan. (Original work published 1910).

Aggeri F. (2016). « La recherche-intervention: fondements et pratiques », dans Barthélémy J., Mottis N. (dirs.), *A la pointe du management. Ce que la recherche apporte au manager*, Dunod, p. 79-100.

Aggeri F., Labatut J. (2010). « La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, 13, n° 3, p. 5-37.

Albert M.-N., Avenier M.-J. (2011). « Légitimation de savoirs élaborés dans une épistémologie constructiviste à partir de l'expérience de praticiens », *Recherches Qualitatives*, 30, n° 2, p. 22-47.

Alford J., Douglas S., Geuijen K., Hart P. 't (2017). « Ventures in public value management: introduction to the symposium », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 589-604.

Alford J., Hughes O. (2008). « Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management », *The American Review of Public Administration*, 38, n° 2, p. 130-148.

Alford J., O'Flynn J. (2005). « Inside and Beyond the Black Box of Contracting Out: Evidence from Local Government », *PAC Annual Conference – Public Administration and Management, University of Nottingham, United Kingdom*.

Alford J., O'Flynn J. (2009). « Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings », *International Journal of Public Administration*, 32, n° 3-4, p. 171-191.

Allard-Poesi F., Perret V. (2003). « La Recherche-Action », dans Giordano Y. (dir.), *Conduire un projet de recherche: Une perspective qualitative*, Éditions ems, p. 85-132.

Allard-Poesi F., Perret V. (2014). « Fondement épistémologique de la recherche », dans Thietart R.-A. (dir.), *Méthodes de recherche en management*, 4e édition, Dunod, Paris, p. 14-46.

Angleraud B. (2011). *Lyon et ses pauvres: Des oeuvres de charité aux assurances sociales 1800-1939*, Editions L'Harmattan, Paris.

Anthony R.N. (1965). *Planning and Control Systems. A Framework for Analysis*, First Edition, Division of Research, Harvard Business School, Boston.

Avenel C. (2013). « Introduction. Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 4-5.

Avenel C. (2017). « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 359-392.

Avenier M.-J. (2008). « Quelles perspectives le paradigme des sciences de l'artificiel offre-t-il à la recherche en management stratégique ? », *XVIIe Conférence internationale de l'AIMS*.

Avenier M.-J. (2011). « Les paradigmes épistémologiques constructivistes: post-modernisme ou pragmatisme? », *Management & Avenir*, 43, n° 3, p. 372-391.

Avenier M.-J., Gavard-Perret M.-L. (2012). « Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique », dans Gavard-Perret M.-L., Gotteland D., Haon C., Jolibert A. (dirs.), *Méthodologie de la recherche en sciences de gestion. Réussir son mémoire ou sa thèse*, 2e édition, Pearson Education France, Paris, p. 11-62.

Avenier M.-J., Parmentier Cajariba A. (2012). « The Dialogical Model: Developing Academic Knowledge for and from Practice », *European Management Review*, 9, n° 4, p. 199-212.

Avenier M.-J., Thomas C. (2012). « À quoi sert l'épistémologie dans la recherche en Sciences de gestion », *Le libellio d'Aegis*, 8, n° 4, p. 13-27.

Ayache M., Dumez H. (2011). « Le codage dans la recherche qualitative une nouvelle perspective ? », *Le Libellio d'Aegis*, 7, n° 2, p. 33-46.

Balladur É., Veil S., Pasqua C., Sarkozy N., Hoeffel D. (1995). « Décret n°95-562 du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale », 95-562.

Baribeau C. (2005). « Le journal de bord du chercheur. Actes du colloque L'instrumentation dans la collecte de données, UQTR, 26 novembre 2004 », *Recherches Qualitatives, Hors-série*, n° 2, p. 98-114.

Baudot P.-Y., Marrel G., Nonjon M. (2015). « Encore une révolution informatique ? Open et big data dans les organisations administratives », *Informations sociales*, 5, n° 191, p. 8-18.

Benington J. (2011). « From Private Choice to Public Value? », dans Benington J., Moore M.H. (dirs.), *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, New-York, p. 31-51.

Beyer A.M. (2011). « Improving Student Presentations: Pecha Kucha and Just Plain PowerPoint », *Teaching of Psychology*, 38, n° 2, p. 122-126.

Blaison E., Haudier B., Lebourgeois M., Mazars A. (2016). « Contingence des moyens financiers et progression de la demande sociale : quelles conséquences pour les CCAS/CIAS ? », UNCCAS-INET.

Bourguignon A. (2010). « Les instruments de gestion sont-ils éthiques ? Les enjeux de la réification », dans Palpacuer F., Leroy M., Naro G. (dirs.), *Management, mondialisation, écologie. Regards critiques en sciences de gestion*, Hermès Science Publications, Lavoisier, Paris, p. 163-183.

Bourque D. (2013). « Le développement social au Québec : sortir de politiques curatives pour aller vers des politiques préventives », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 38-46.

Buchanan J.M., Tullock G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan press.

Cappelletti L. (2010). « La recherche-intervention: quels usages en contrôle de gestion? », *Crises et nouvelles problématiques de la Valeur, Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité (AFC), Nice*.

Carassus D., Dupuis J., Favoreu C., Guenoun M., Maurel C. (2014a). « Le pilotage de la performance des politiques publiques locales : le cas de l'action sociale communale », *Quels contrôle de gestion pour les services publics? Colloque AIRMAP, Aix-en-Provence*.

Carassus D., Favoreu C. (2017). « La mesure et l'évaluation des résultats des organisations publiques. Le cas d'un centre communal d'action sociale », dans Mazouz B. (dir.), *Gestion par résultats. Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Presses de l'Université du Québec, Québec.

Carassus D., Favoreu C., Gardey D., Maurel C. (2014b). « Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises », *Finance Contrôle Stratégie*, n° 17-1.

Carlo L. de (2004). « Dispositifs de médiation et facilitation en négociations complexes : un regard en termes de dynamiques de groupes », *Negotiations*, 2, n° 2, p. 91-109.

Casey W., Peck W., Webb N.J., Quast P. (2008). « Are we driving strategic results or metric mania? Evaluating performance in the public sector », *International Public Management Review*, 9, n° 2, p. 90-106.

Cefaï D. (2016). « Publics, problèmes publics, arènes publiques.... Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication*, n° 30, p. 25-64.

Chanal V., Lesca H., Martinet A.-C. (2015). « Vers une ingénierie de la recherche en sciences de gestion », *Revue Française de Gestion*, 41, n° 253, p. 213-229.

Chanut V. (2010). « Pour un agir évaluatif. Libre propos », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 51-70.

Chiapello È. (1996). « Les typologies des modes de contrôle et leurs facteurs de contingence : un essai d'organisation de la littérature », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Tome 2, n° 2, p. 51-74.

Claveau N., Tannery F. (2002). « La recherche à visée ingénierique en management stratégique ou la conception d'artefacts médiateurs », dans Mourgues N. (dir.), *Questions de méthodes en Sciences de Gestion*, Éditions ems, p. 121-150.

Cour des comptes (2016). « Le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie. Une organisation à améliorer, des aides à mieux cibler. »

Coussieu I., Dubois P., Grimm S., Marechal O. (2019). « Évaluation de la méthodologie d'intervention sociale. Département de l'Yonne. », Rapport universitaire, Tome 1.

Crosby B.C., Hart P. 't, Torfing J. (2017). « Public value creation through collaborative innovation », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 655-669.

Czarniawska B. (1999). « Management she wrote: organization studies and detective stories », *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, 5, n° 1, p. 13-41.

Dahl R.A. (1990). *After the Revolution?: Authority in a Good Society*, Yale University Press, New Haven.

David A. (1998). « Outils de gestion et dynamique du changement », *Revue Française de Gestion*, n° 120, p. 44-59.

David A. (1999). « Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion », *Conférence de l'AIMS*.

David A. (2000). « La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ? », *IXème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier*.

Demoustier S., Priou J. (2013). « Les lois de 2002 et la participation des usagers dix ans après », *Contraste*, 1, n° 37, p. 73-92.

Dewey J. (1927). *Le public et ses problèmes*, traduit par Zask J., Gallimard, 2010, Paris.

Dewey J. (1938). *Logique : La théorie de l'enquête*, traduit par Deledalle G., 2e édition, Presses Universitaires de France, 1993, Paris.

DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983). « The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields », *American Sociological Review*, 48, n° 2, p. 147-160.

Donahue J.D., Moore M.H. (2012). *Ports in a Storm: Public Management in a Turbulent World*, Brookings Institution Press.

- Drevet B. (2015). « L'étude de la responsabilité sociale du chercheur-intervenant: quelles conséquences méthodologiques? », *Management international/International Management/Gestión Internacional*, 19, n° 2, p. 83-94.
- Drucker P.F. (1995). « Introduction », dans Graham P. (dir.), *Mary Parker Follett, prophet of Management*, Beard Books, Washington DC.
- Dumay J. (2014). « Developing strategy to create a public value chain », dans Guthrie J., Marcon G., Russo S., Farneti F. (dirs.), *Public Value Management, Measurement and Reporting*, Emerald (Studies in public and non-profit governance), p. 65-83.
- Dumez H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative: Les questions clés de la démarche compréhensive*, 2e édition, Vuibert, Paris.
- Dumez H., Rigaud E. (2008). « Comment passer du matériau de recherche à l'analyse théorique : à propos de la notion de "template" », *Le Libellio d'Aegis*, 4, n° 2, p. 40-46.
- Elstein D. (2004). « Building Public Value: the BBC's New Philosophy », *London: Institute of Economic Affairs*.
- Evans K.G. (2000). « Reclaiming John Dewey: Democracy, Inquiry, Pragmatism, and Public Management », *Administration & Society*, 32, n° 3, p. 308-328.
- Fann K.T. (1970). *Peirce's Theory of Abduction*, The Hague: Martinus Nijhoff.
- Follett M.P. (1924). *Creative Experience*, Longmans, Green and Co., New-York.
- Follett M.P. (1941). *Dynamic administration: The collected papers of Mary Parker Follett*, Harpers Bros Publisher, New-York.
- Fouquet A. (2010). « L'usage des statistiques : de l'aide à la décision à l'évaluation des politiques publiques », *Revue française des affaires sociales*, n° 1, p. 307-322.
- Freud S. (1967). « Conseils aux médecins », dans *La technique psychanalytique*, PUF, Paris.

Gallay M., Megglé C., Padiou C., Sanchez J.-L. (2013). « Focus – Observation sociale et développement social : l'indispensable rencontre », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 70-74.

Gand S., Hénaut L., Sardas J.-C. (2014). *Aider les proches aidants. Comprendre les besoins et organiser les services sur les territoires*, Transvalor - Presses des mines, Paris.

Georgescu I., Naro G. (2012). « Pressions budgétaires à l'hôpital : une étude qualitative du concept de « RAPM » auprès de praticiens hospitaliers », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, 18, n° 3, p. 67-95.

Geuijen K. (2004). *De Asielcontroverse: argumenteren over mensenrechten en nationale belangen (The Asylum Controversy: Arguing about Human Rights and National Interests)*, Dutch University Press, Amsterdam.

Geuijen K., Moore M., Cederquist A., Ronning R., Twist M. van (2017). « Creating public value in global wicked problems », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 621-639.

Gibert P. (1989). « L'analyse de politique », *Revue d'économie politique*, 99, n° 2, p. 355-392.

Gibert P., Thoenig J.-C. (1993). « La gestion publique : entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, 11, n° 1, p. 3-21.

Girin J. (1989). « L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations », *Communication à la journée d'étude la recherche-action en action et en question, AFCET, Collège de systémique, École Centrale de Paris*.

Girin J. (1990). « Problèmes du langage dans les organisations », dans Chanlat J.-F. (dir.), *L'individu dans l'organisation. Les dimensions oubliées*, Éditions Eska, Québec, p. 37-77.

Glaser B.G., Strauss A.L. (1967). *Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Routledge.

Glaserfeld E. von (2001). « The Radical Constructivist View of Science », *Foundations of Science*, 6, n° 1-3, p. 31-43.



Godereau J.-L. (2016). « Comment comprendre la logique des politiques publiques actuelles qui concernent les secteurs du social, du médico-social, du sanitaire et tenter de s'acculturer à un nouveau paradigme : celui du parcours intégré ? », *Gouvernance associative et management institutionnel des politiques sociales, Université de Pau et des Pays de l'Adour*.

Goudarzi K., Guenoun M. (2010). « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale », *Politiques et management public*, 27, n° 3, p. 31–54.

Graham, P. (dir.) (1995). *Mary Parker Follett, prophet of Management*, Beard Books, Washington DC.

Gross M. (2009). « Collaborative experiments: Jane Addams, Hull House and experimental social work », *Social Science Information*, 48, n° 1, p. 81-95.

Groutel E., Carluer F., Le Vigoureux F. (2010). « Le leadership follettien : un modèle pour demain ? », *Management & Avenir*, 6, n° 36, p. 284-297.

Guéry H., Maurin L. (2013). « Les enjeux de l'observation sociale locale », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 76-83.

Habermas J. (1992). « "L'espace public", 30 ans après », *Quaderni*, 18, n° 1, p. 161-191.

Hajer M.A. (1995). *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*, Oxford University Press, Oxford.

Hallée Y. (2013). « L'abduction et l'enquête sociale comme procédé méthodologique pragmatiste », *Revue multidisciplinaire sur l'emploi, le syndicalisme et le travail*, 8, n° 1, p. 51-82.

Harden R.M. (2008). « Death by PowerPoint—the need for a 'fidget index' », *Medical Teacher*, 30, n° 9-10, p. 833-835.

Hartley J., Alford J., Knies E., Douglas S. (2017). « Towards an empirical research agenda for public value theory », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 670-685.

Hatchuel A. (1994). « Les savoirs de l'intervention en entreprise », *Entreprises et histoire*, 7, n° 3, p. 59-75.

Head B.W., Alford J. (2015). « Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management », *Administration & Society*, 47, n° 6, p. 711-739.

Herreros G. (2012). « Vers des organisations réflexives : pour un autre management », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 13, n° 1, p. 43-58.

Hofstede G. (1981). « Management Control of Public and Not-for-Profit Activities », *Accounting, Organizations and Society*, 6, n° 3, p. 193-211.

Hopwood T., Carsberg B. (1974). *Accounting and Human Behaviour*, Haymarket Publishing Ltd, London.

Horner L., Hazel L. (2005). « Adding Public Value », *The Work Foundation, London*.

Jacquey-Vasquez B. (2017). « L'accompagnement social », Inspection générale des affaires sociales.

Janvier R., Matho Y. (2011). *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, 4e édition, Dunod, Paris.

Jong J. de, Douglas S., Sicilia M., Radnor Z., Noordegraaf M., Debus P. (2017). « Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 605-620.

Kaplan R.S., Norton D.P. (1992). « The Balanced Scorecard—Measures that Drive Performance », *Harvard Business Review*, 83, n° 7, p. 71-79.

Kelly R.M. (1998). « An Inclusive Democratic Polity, Representative Bureaucracies, and the New Public Management », *Public Administration Review*, 58, n° 3, p. 201-208.

Kerveillant Lepape M. (2017). *The Role of the Public in the French Nuclear Sector The Case of « Local Information Commissions » (CLIS) for Nuclear Activities in the West of France*, Thèse de doctorat, ESSEC Business School, France.

Kettl D.F. (2008). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*, W. W. Norton & Company.

Labazée G. (2017). « Mission relative à la tarification et aux perspectives d'évolution des services d'aide et d'accompagnement à domicile », Ministère des Solidarités et de la Santé.

Lascoumes P., Le Bourhis J.-P. (1998). « Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures », *Politix. Revue des sciences sociales du politique*, 42, n° 11, p. 37-66.

Laszczuk A., Garreau L. (2018). « Le journal de bord sibyllique », *Finance Contrôle Stratégie*, 21, n° 3.

Le Moigne J.-L. (2012). *Les épistémologies constructivistes*, Presses Universitaires de France (Que sais-je ?).

Leroux I. (2013). « Focus – Le réseau des indicateurs sociaux départementaux », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 84-87.

Létourneau A. (2001). « Remarques sur le journalisme et la presse au regard de la discussion dans l'espace public », dans Brunet P.J. (dir.), *L'éthique dans la société de l'information*, Les Presses de l'Université Laval, L'Harmattan, Québec, Paris, p. 47-71.

Lévesque B. (2012). « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique? », *Vie économique*, 4, n° 2, p. 1-18.

Lewin K. (1946). « Action Research and Minority Problems », *Journal of Social Issues*, 2, n° 4, p. 34-46.

Lewin K. (1951). *Field Theory in Social Science*, Harper and Row, New-York.

Lits M. (2014). « L'espace public : concept fondateur de la communication », *Hermès, La Revue*, 3, n° 70, p. 77-81.

Löchen V. (2016). *Comprendre les politiques sociales*, 5e édition, Dunod, Paris.

Lorino P. (1995). *Comptes et récits de la performance*, Éditions d'Organisation.

Lorino P. (1999). « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et Management Public*, 17, n° 2, p. 21–34.

Lorino P. (2001). « Le Balanced Scorecard revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique », *22ème congrès de l'AFC*, p. CD-Rom.

Lorino P. (2007). « Communautés d'enquête et création de connaissances dans l'organisation: le modèle de processus en gestion », *Annales Des Télécommunications*, 62, n° 7-8, p. 753-771.

Lorino P. (2009). « Concevoir l'activité collective conjointe: l'enquête dialogique. Étude de cas sur la sécurité dans l'industrie du bâtiment », *Activités*, 6, n° 6-1.

Lorino P. (2018). *Pragmatism and Organization Studies*, Oxford University Press.

Lorino P. (2020). *Pragmatisme et Étude des Organisations*, Economica.

Lorino P., Gomez M.-L. (2005). « The passion for inquiry: The contribution of abduction for research on organizational knowledge and learning », *The passion for learning and knowing, Proceedings of the 6th International Conference on Organizational Learning and Knowledge, University of Trento, 1*, p. 657-680.

Lorino P., Tricard B., Clot Y. (2011). « Research Methods for Non-Representational Approaches to Organizational Complexity: The Dialogical Mediated Inquiry », *Organization Studies*, 32, n° 6, p. 769-801.

Manhec G. (2014). « Chapitre 8. L'avenir incertain des CCAS », dans Guéguen J.-Y. (dir.), *L'année de l'action sociale 2015. Objectif: Autonomie*, Dunod, Paris, p. 107-117.

Marshall G. (1998). *Oxford dictionary of sociology*, 2e édition, Oxford University Press, New-York.

Martinet A.-C. (1990). *Épistémologie et Sciences de Gestion*, Economica, Paris.

Martinet A.-C. (2007). *Sciences du management: épistémique, pragmatique et éthique*, Vuibert FNEGE, Paris.

Mead G.H. (1934). *L'esprit, le soi et la société*, traduit par Cefaï D., Quéré L., Presses Universitaires de France, 2006, Paris.

Meyer P.B. (1995). « Review of Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies », *Journal of Economic Issues*, 29, n° 3, p. 965-968.

Moore M.H. (1994). « Public Value as the Focus of Strategy », *Australian Journal of Public Administration*, 53, n° 3, p. 296-303.

Moore M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press.

Moore M.H. (2000). « Managing for Value: Organizational Strategy in for-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29, n° 1\_suppl, p. 183-204.

Moore M.H. (2003). « The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan », SSRN Scholarly Paper, Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, Rochester, NY, Social Science Research Network.

Moore M.H. (2012). « Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard », Cambridge, MA. USA., John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

Moore M.H. (2013). *Recognizing Public Value*, Harvard University Press.

Morin E. (2003). « 12. Une anthroposociogenèse de la violence politique », dans *La violence politique*, ERES, Toulouse, p. 183-209.

Mourey D. (2018). « Coordination et coopération des supply chains - Un processus dialogique, créatif et résistible qui s'accomplit chemin faisant », *Revue Française de Gestion*, 44, n° 277, p. 125-141.

Mourey D. (2019). « L'activité managériale en question : du contrôle à l'enquête instrumentée », *Pragmata*, n° 2, p. 254-261.

Mousli M. (2000). *Mary Parker Follett: Pionnière du Management*, Laboratoire d'Investigation en Prospective, Stratégie et Organisation - Conservatoire National des Arts et Métiers, Paris (Cahier du Lipsor, Série recherche n°2).

Naro G. (2010). « Chapitre 8. Perspectives critiques en comptabilité: le nouveau management public en question », dans Palpacuer F., Leroy M., Naro G. (dirs.), *Management, mondialisation, écologie, regards critiques en sciences de gestion*, Hermès Science, Paris, p. 185-213.

Naro G., Travaillé D. (2010). « Construire les stratégies avec le Balanced Scorecard: vers une approche interactive du modèle de Kaplan et Norton », *Finance Contrôle Stratégie*, 13, n° 2, p. 33-66.

Nezosi G. (2007). « Alain Lefebvre. Dominique Méda. Faut-il brûler le modèle social français? », *Revue des politiques sociales et familiales*, n° 87, p. 105-106.

Nioche J.-P. (1982). « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques », *Revue française de science politique*, 32, n° 1, p. 32-61.

Nobre T. (2006). « Pour une lecture en hypertexte des organisations par la recherche-action: le cas du changement à l'hôpital », *Finance Contrôle Stratégie*, 9, n° 4, p. 143-168.

O'Flynn J. (2005). « A Public Value Framework for Contractual Governance », *PUBLIC*, n° 07, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.

O'Flynn J. (2007). « From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications », *Australian Journal of Public Administration*, 66, n° 3, p. 353-366.

Palier B. (2005). « Vers un État d'investissement social », *Informations sociales*, 8, n° 128, p. 118-128.

Pan Ké Shon J.-L. (1999). « Vivre seul, sentiment de solitude et isolement », *Insee Première*, 678.

Peirce C.S. (1931-1935). *Collected Papers of Charles Sanders Peirce, Volumes 1-6*, edited by C. HARTSHORNE, P. WEISS, Harvard University Press, Cambridge.

Perez Y.A. (2008). « La pratique de la recherche-intervention dans les organisations : retour sur les modes de production des connaissances gestionnaires à partir du terrain », *Humanisme et Entreprise*, 3, n° 288, p. 101-113.

Piaget J. (1967). « Logique et connaissance scientifique », *Encyclopédie de la Pléiade*.

Pratt M.G. (2009). « From the Editors: For the Lack of a Boilerplate: Tips on Writing Up (and Reviewing) Qualitative Research », *Academy of Management Journal*, 52, n° 5, p. 856-862.

Pruitt J., Adlin T. (2010). *The Persona Lifecycle: Keeping People in Mind Throughout Product Design*, Elsevier.

Raulet-Croset N. (2008). « La dimension territoriale des situations de gestion », *Revue française de gestion*, 4, n° 184, p. 137-150.

Raulet-Croset N. (2014). « Le territoire comme objet de gestion », *Annales des Mines - Responsabilité et environnement*, 2, n° 74, p. 48-52.

Rein M. (1976). *Social Science and Public Policy*, Penguin Books, Harmondsworth, UK.

Rhodes R. a. W., Wanna J. (2007). « The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians », *Australian Journal of Public Administration*, 66, n° 4, p. 406-421.

Rittel H.W.J., Webber M.M. (1973). « Dilemmas in a general theory of planning », *Policy Sciences*, 4, n° 2, p. 155-169.

Roberts A. (1995). « “Civic discovery” as a rhetorical strategy », *Journal of Policy Analysis and Management*, 14, n° 2, p. 291-307.

Salais R. (2011). « Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? », *Informations sociales*, 5, n° 167, p. 60-70.

Saussois J.-M. (2019). « I. Épistémologie et méthodes », dans *Théorie des organisations*, 3e édition, La Découverte, Paris (Repères), p. 9-31.

Savignat P. (2009). « Le travail social aux défis du néolibéralisme. Entre le et la politique », *Le sociographe*, 3, n° 30, p. 21-29.

Savignat P. (2012). *L'action sociale a-t-elle encore un avenir?*, Dunod, Paris.

Savignat P. (2016). « Chapitre 2. Action sociale : contribution à un débat qui risque de ne pas avoir lieu », dans Guéguen J.-Y. (dir.), *L'année de l'action sociale 2017. Quelles politiques d'action sociale pour le prochain quinquennat ?*, Dunod, Paris, p. 21-37.

Schön D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*, Basic Books, New-York.

Schön D.A. (1995). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York.

Schön D.A., Rein M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York.

Schorr L.B. (2003). « Determining “What Works” in Social Programs and Social Policies: Toward a More Inclusive Knowledge Base », Brookings Institution, 1775 Massachusetts Ave.

Shields P.M. (2003). « The Community of Inquiry: Classical Pragmatism and Public Administration », *Administration & Society*, 35, n° 5, p. 510-538.

Shields P.M. (2005). « Classical Pragmatism Does Not Need an Upgrade: Lessons for Public Administration », *Administration & Society*, 37, n° 4, p. 504-518.

Shields P.M. (2008). « Rediscovering the Taproot: Is Classical Pragmatism the Route to Renew Public Administration? », *Public Administration Review*, 68, n° 2, p. 205-221.

Simons R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business Review Press, Boston, Mass.

Stoker G. (2006). « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? », *The American Review of Public Administration*, 36, n° 1, p. 41-57.



Tiberghien F. (2016). « Europe, droit d'asile et crise migratoire », *Après-demain*, 39, NF, n° 3, p. 7-9.

Trom D., Zimmermann B. (2001). « Cadres et institution des problèmes publics: Les cas du chômage et du paysage », dans Cefaï D., Trom D. (dirs.), *Les formes de l'action collective (mobilisations dans des arènes publiques)*, Éditions de l'école des hautes études en sciences sociales, Paris, p. 281-315.

Valls M., Touraine M. (2016). « Décret n° 2016-824 du 21 juin 2016 relatif aux missions des centres communaux et intercommunaux d'action sociale », *2016-824*.

Visscher C. de (2004). « Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? », *Revue internationale de politique comparée*, 11, n° 2, p. 205-224.

Vulbeau A. (2007). « L'usager : un nouveau protagoniste ? », *Informations sociales*, 3, n° 139, p. 69-70.

Weick K.E. (1979). *The Social Psychology of Organizing*, 1e édition, Random House.

Weick K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, SAGE Publications Inc, Thousand Oaks.

Weick K.E. (2005). « Organizing and Failures of Imagination », *International Public Management Journal*, 8, n° 3, p. 425-438.

Weick K.E., Browning L.D. (1986). « Argument and Narration in Organizational Communication », *Journal of Management*, 12, n° 2, p. 243-259.

## Table des matières

---

<b>REMERCIEMENTS .....</b>	<b>7</b>
<b>SOMMAIRE.....</b>	<b>11</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE – DES RECHERCHES-INTERVENTIONS POUR APPREHENDER LES EVOLUTIONS DU PILOTAGE DES POLITIQUES SOCIALES LOCALES .....</b>	<b>13</b>
<i>I. Contexte de la recherche : le pilotage stratégique de l’action sociale en tension.....</i>	
I.1. Les politiques sociales éprouvées par le New Public Management.....	16
I.1.1. Convergence budgétaire, systèmes métriques et tentation à la standardisation des besoins.....	17
I.1.2. Déconcentration et décentralisation, le social en quête d’un leader .....	20
I.2. Action sociale locale et rénovation des modes de faire : où sont les marges de manœuvre ? .....	24
<i>II. Problématique générale de la thèse : l’amélioration des modes de pilotage de l’action sociale locale .....</i>	
	28
<i>III. Prérequis épistémologiques et méthodologiques : une recherche-intervention abductive .....</i>	
	30
III.1. Le mode de raisonnement abductif au centre du processus de recherche .....	30
III.1.1. L’abduction comme socle de l’enquête scientifique .....	31
III.1.2. Implications épistémologiques et méthodologiques.....	34
III.2. Le mariage d’une épistémologie constructiviste pragmatique et d’une recherche- intervention.....	35
III.2.1. Une recherche ancrée dans le Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique (PECP) .....	36
III.2.2. Une méthodologie de recueil et d’analyse des données construites dans l’expérience : la recherche-intervention comme méthode d’enquête principale.....	39
III.2.3. Analyse et validité de la recherche.....	46
<i>IV. Design de la recherche : une précision de la recherche chemin faisant .....</i>	
	51
IV.1. Des premières expérimentations révélant un paradoxe surprenant et précisant la recherche .....	51
IV.2. Annonce du plan de la première partie.....	54

**PREMIERE PARTIE – UNE APPROCHE ORIGINELLE INSTRUMENTALE DU  
PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE : L'ANALYSE DES BESOINS  
SOCIAUX COMME VECTEUR D'UNE STRATEGIE COLLECTIVE ..... 57**

CHAPITRE 1 – CONTEXTUALISATION ET MODELISATION : VERS LA CONSTRUCTION D'UN RECIT  
COLLECTIF MEDIATISE PAR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES PUBLICS DE  
L'ACTION SOCIALE ..... 59

*I. Contexte de l'intervention et premières investigations : profusion d'activités stables et  
gestion publique (t)ra(di)tionnelle versus instabilité et complexité des besoins sociaux 61*

I.1. Monographies organisationnelles introductives : premiers éléments à la  
problématisation du pilotage de l'action sociale locale..... 61

I.1.1. Généralités autour de la réponse publique aux besoins sociaux locaux ..... 61

I.1.2. Le CIAS mitropoli : un système de pilotage interne « sophistiqué » coupé de  
son environnement ..... 66

I.1.3. Le CCAS kentropoli : une administration publique traditionnelle au carrefour  
d'une révolution culturelle ..... 78

I.2. Synthèse et primo-analyses transversales : une ABS pour rééquilibrer les termes  
du débat et investir un contexte d'incertitude stratégique ..... 85

I.3. Comité de pilotage de lancement : attentes techniques et partage d'une  
problématique opérationnelle ..... 88

*II. Background théorique : quelle stratégie pour s'attaquer localement aux problèmes  
sociaux complexes ? ..... 92*

II.1. Du contrôle des moyens au pilotage stratégique de la performance publique :  
intérêts et limites pour notre démarche ..... 92

II.1.1. Du contrôle des moyens au pilotage stratégique de la performance : vers une  
approche stratégie-contrôle réconciliée et interactionnelle ..... 92

II.1.2. Les limites des outils traditionnels d'évaluation de la performance dans un  
contexte public fragmenté marqué par le pluralisme des fins sociales ..... 94

II.2. Genèse du paradigme émergent de la valeur publique : d'une critique du New  
Public Management à un traitement collectif des problèmes sociaux complexes..... 95

II.2.1. Une théorie pour un nouveau paradigmatique..... 96

II.2.2. Généralités et implications managériales pour une orientation stratégique  
émergente et renouvelée ..... 99

II.2.3. Un guide à construire plutôt qu'un cadre à tester, des outils supports au débat démocratique plutôt que porteurs de vérités .....	105
II.2.4. Synthèse : vers la construction d'un récit collectif médiatisé par l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale.....	113
<i>III. Construction d'un guide d'analyse participatif des besoins sociaux : proposition locale du « compte de la valeur publique » et choix des outils de support à l'activité collective .....</i>	<i>115</i>
III.1. L'observation sociale locale et partagée : faire progresser le référentiel du territoire et l'innovation collaborative.....	116
III.1.1. Du territoire « prescrit » au territoire « construit » : l'espace comme « situation de gestion », l'amélioration des parcours de vie des usagers comme ambition collective .....	117
III.1.2. Profusion de la donnée et nécessité de médiation : l'ABS comme produit interactionnel d'une expertise statistique et d'une expertise professionnelle .....	119
III.1.3. L'animation et la facilitation comme conditions de réussite à l'innovation collaborative : ouvrir la boîte noire du processus de la construction collective ...	123
III.2. L'implication de l'utilisateur bénéficiaire : investiguer ses perceptions et ses attentes .....	125
III.2.1. La consultation : définition et implications pour notre enquête .....	126
III.2.2. La qualité de l'accompagnement et l'exercice des droits de l'utilisateur en action sociale : première modalité de l'enquête évaluative.....	128
<i>IV. Conclusion du chapitre 1 .....</i>	<i>130</i>
CHAPITRE 2 – METHODOLOGIE : UNE RECHERCHE-INTERVENTION SOUTENUE PAR DES METHODES MIXTES D'INVESTIGATION.....	133
<i>I. Modes de collecte de la donnée : une pluralité d'outils pour une recherche exploratoire .....</i>	<i>134</i>
I.1. Techniques qualitatives de la recherche-intervention .....	134
I.1.1. Construction des artefacts, animation des groupes de travail prospectifs et recueil des perceptions des acteurs.....	135
I.1.2. Immersion, observation et développement d'un « point de vue d'initié ».	146
I.2. Techniques mixtes de la recherche-intervention : l'adaptation du modèle Qualité des Services Publics pour recueillir la parole de l'utilisateur .....	148

I.2.1. Un modèle quantitatif exploratoire pour évaluer la qualité et la satisfaction perçues des bénéficiaires .....	149
I.2.2. Des questions ouvertes pour investiguer l'évolution prospective des besoins et attentes des usagers .....	151
I.2.3. Limites de la consultation par questionnaire : une agrégation des préférences individuelles .....	151
II. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire .....	152
III. Conclusion du chapitre 2 .....	155
CHAPITRE 3 – RESULTATS DES EXPERIMENTATIONS : L'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX, UN PROJET DE CONNAISSANCES APPELE A LA DURABILITE MAIS IGNORE ET ILLEGITIME .....	157
I. Création de connaissances actionnables avec l'ABS : signes d'une société fragmentée appelant à l'action conjointe et durable .....	158
I.1. L'enquête auprès des usagers : les relations sociales au cœur de l'évaluation de la satisfaction et des attentes .....	158
I.1.1. Une évaluation de la satisfaction mettant globalement en évidence les relations avec les agents comme point fort de l'intervention sociale .....	159
I.1.2. L'analyse prospective des attentes sociales récurrentes : de l'action sociale fragmentée à la cohésion sociale .....	160
I.2. Le diagnostic sociodémographique : une prévalence des situations de fragilité caractéristique des aires urbaines .....	163
I.2.1. Le diagnostic sociodémographique comme stimulant à la construction de récits collectifs .....	163
I.2.2. Villes intermédiaires et trajectoires de paupérisation économique et relationnelle .....	164
I.2.3. La progression des personnes vivant seules et des foyers monoparentaux, une résultante des évolutions sociétales et du recul du fait familial .....	165
I.2.4. Vieillesse structurel de la population et évolution du rapport de poids entre les générations .....	166
I.2.5. Dans le sillon du chômage de longue durée, se dessinent les incertitudes économiques et une intensification des dynamiques de vulnérabilité chez les personnes en situation de fragilité .....	166

I.3. La problématisation collective des groupes de travail : des réponses fortes attendues sur la coordination et la coopération de long terme .....	168
II. <i>Mobilisation des connaissances actionnables avec l'ABS : apports, difficultés et limites à la reconnaissance d'un récit conjoint dans les contextes institutionnels testés</i> .....	169
II.1. L'ABS mitropolitaine : une existence courte et tumultueuse .....	170
II.1.1. Premier point de rupture : dans la construction collective, la fuite des leaders technique et politique .....	170
II.1.2. Deuxième point de rupture : une consistance participative et narrative de l'ABS jugée peu scientifique.....	172
II.1.3. Troisième point de rupture : sacralisation de la parole de l'« expert » versus nécessité de l'investigation dialogique et collective .....	175
II.1.4. Quatrième point de rupture : une consultation des usagers embarrassante, dégageant une forme de consensus sur la problématisation des besoins à destination des personnes en perte d'autonomie.....	181
II.1.5. Cinquième point de rupture : COPIL « de crise » et rupture du partenariat.....	184
II.2. L'ABS kentropolitaine : une naissance silencieuse .....	184
II.2.1. Un « entre-deux hiérarchique » limitant la compréhension des rôles et le portage de la démarche : un « gestionnaire » sur le départ, une « développeuse » en quête progressive de légitimité.....	185
II.2.2. Une ABS encore séquentielle mais participative : des collectifs accompagnés en capacité de dessiner de nouvelles fins sociales .....	186
II.2.3. L'Analyse des Besoins Sociaux collective appelant à l'action conjointe transformée en caution informationnelle.....	194
III. <i>Conclusion du chapitre 3</i> .....	196
CHAPITRE 4 – DISCUSSION ET PRECISION DE LA RECHERCHE : VERS UNE FORME D'ACTION CONJOINTE DURABLE ET LEGITIMEE COMME MODE DE PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE .....	199
I. <i>Contribution à la problématique opérationnelle : dans un contexte de société fragmentée, des acteurs parvenant à mobiliser des capacités collectives réflexives mais peu écoutés</i> .....	200
I.1. L'activité dialogique animée provoque des échanges créatifs et la construction de sens .....	200

I.2. Les mécanismes de délibération et leurs potentiels d'action à l'épreuve du mythe représentationnaliste et de compétences abductives limitées .....	201
I.2.1. L'absence de perception du trouble bloque l'expérience .....	202
I.2.2. La visée représentationnaliste des instruments d'analyse bloque l'expérience .....	203
II. <i>Contribution à la problématique générale et précision de la recherche : vers l'action collective légitimée et inscrite dans le temps</i> .....	205
II.1. La communauté d'enquête pour visée à l'amélioration du pilotage de l'action sociale locale .....	206
II.2. Précision de la problématique et annonce du plan de la deuxième partie .....	207
<b>DEUXIEME PARTIE – UNE APPROCHE PROCESSUELLE COMPLEMENTAIRE AVEC LA « COMMUNAUTE D'ENQUETE » : CONDITIONS D'EMERGENCE ET D'ANIMATION DE LA COOPERATION INTER-ORGANISATIONNELLE .....</b>	<b>209</b>
CHAPITRE 5 – PRECISIONS THEORIQUES ET METHODOLOGIQUES : LA COMMUNAUTE D'ENQUETE COMME PRINCIPE ORGANISATEUR DE L'ACTIVITE COLLECTIVE EMERGENTE, DURABLE ET LEGITIMEE .....	211
I. <i>Background théorique : émergence de la nouveauté, action collective durable et administration publique chez les pragmatistes</i> .....	214
I.1. Situation problématique et émergence de l'activité collective : l'indissociabilité de l'environnement expérientiel, du problème public et de ses potentiels d'action .....	214
I.2. L'émergence et la gouvernance de la nouveauté chez les pragmatistes : cap sur la communauté d'enquête .....	218
I.2.1. L'abduction comme processus social : du paradigme épistémologique à une méthode de raisonnement pratique .....	218
I.2.2. Le concept d'intégration créative de Follett : la réponse circulaire comme processus et visée à la coopération et à la coordination inter-organisationnelles .	221
I.2.3. La communauté d'enquête pour objectif : les apports de Dewey et Addams pour une gouvernance participative et durable de l'administration publique .....	224
II. <i>Implications méthodologiques locales : vers une communauté d'enquête acteur-chercheuse équilibrée</i> .....	228
II.1. Nécessité de l'aménagement de notre positionnement vis-à-vis de la communauté de praticiens .....	228

II.2. Implications pour nos modes de collecte et d'analyse de la donnée .....	229
III. Conclusion du chapitre 5 .....	230
CHAPITRE 6 – RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION DE LA CONVENTION TERRITORIALE DES SOLIDARITES : L'EMERGENCE INATTENDUE D'UNE COMMUNAUTE D'ENQUETE TERRITORIALE HORS DU CADRE INSTITUTIONNEL .....	233
I. Méthodes de recherche : une pluralité d'outils pour une recherche exploratoire ....	235
I.1. Modes de collecte de la donnée : poursuite de la recherche-intervention initiée en première partie et aménagement du positionnement de la chercheuse dans la communauté .....	235
I.1.1. Revue des modes de collecte de la donnée .....	235
I.1.2. Aménagement du positionnement de la chercheuse-intervenante dans la communauté .....	236
I.2. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire .....	237
II. Résultats de l'expérimentation : émergence et conditions d'existence de la communauté d'enquête territoriale .....	238
II.1. La modélisation de la Convention Territoriale des Solidarités à l'épreuve de la réflexion collective : vers un cadre de gouvernance « macro » de l'observation sociale et partagée.....	238
II.1.1. Contexte : le « département-providence » au carrefour d'une révolution paradigmatique institutionnelle, territoriale et professionnelle.....	238
II.1.2. Première phase d'enquête, entre défiance et quête de sens : le département et les MDS à la conquête inévitable des territoires .....	241
II.1.3. Deuxième phase d'enquête : concertation inter-institutionnelle et expression de la nécessité d'une expertise sociale territoriale conjointe et mutualisée .....	243
II.1.4. La Convention Territoriale des Solidarités à « expérimentation N+1 » : une existence finalement « balbutiante » focalisée sur la dimension technique .....	246
II.2. La Convention Territoriale des Solidarités à l'épreuve de l'expérimentation : l'ABS pragmapolienne, de l'activité dialogique à l'évolution de la gouvernance territoriale .....	248
II.2.1. Un contexte organisationnel présentant des conditions favorables au changement.....	248



II.2.2. Problématisation progressive et traduction en challenges soumis à l'enquête pluraliste, partenariale et territoriale .....	250
II.2.3. L'intégration par le dialogue au cœur du conflit créatif : focus sur le processus de construction du réseau d'« élus sentinelles » .....	254
II.2.4. Mise en intrigue du devenir collectif de la démarche : l'espace ressources comme centre névralgique d'une dynamique partenariale en quête progressive de légitimité.....	259
II.2.5. Évolution et perspectives de maintien de la confiance et de l'intérêt mutuel pour la pratique collective : le temps et le respect de l'altérité comme déterminants .....	263
II.2.6. Vers un bouleversement des pratiques intra et inter-organisationnelles : la confiance comme support des coopérations passées et à venir .....	265
II.3. De l'intérêt de l'évaluation de la démarche pour faire progresser la dynamique partenariale au-delà du territoire pragmapoli : quel retour d'expérience pour la Convention Territoriale des Solidarités ? .....	268
<i>III. Discussion du cas</i> .....	269
<i>IV. Conclusion du chapitre 6</i> .....	271
CHAPITRE 7 – RESULTATS DE L'EXPERIMENTATION DE LA DEMARCHE « ANTI SOLITUDE » :	
LA DEMOCRATIE PARTICIPATIVE A L'EPREUVE DU TEMPS .....	273
<i>I. Méthodes de recherche : une pluralité d'outils pour une recherche exploratoire</i> ....	274
I.1. Modes de collecte de la donnée : une observation participante dans la lignée de la recherche-intervention .....	274
I.1.1. Revue des modes de collecte de la donnée .....	274
I.1.2. Aménagement du positionnement de la chercheuse-intervenante dans la communauté .....	275
I.2. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire .....	276
<i>II. Résultats de l'expérimentation : émergence et difficulté d'existence de la communauté « anti solitude »</i> .....	277
II.1. De l'ABS à la programmation des ateliers thématiques et participatifs : une problématisation progressive et légitimée appelant un processus inédit.....	277
II.1.1. Mise en intrigue du processus : l'isolement social, une situation problématique complexe sur kentropoli .....	277

II.1.2. Une mobilisation institutionnelle inédite : l'isolement social, une situation problématique légitimée sur kentropoli.....	283
II.2. Co-construction d'un premier plan avec la société civile : l'enjeu ambitieux d'une ville facilitatrice de liens entre les parties prenantes .....	284
II.2.1. Traduction du processus en ateliers thématiques et méthode d'animation	284
II.2.2. Des actions de structuration pour « faire ville ensemble » : esquisse progressive de la gouvernance et de la répartition des rôles .....	286
II.3. Dépourvue de moyens, la communauté « anti solitude » à l'épreuve de l'administration publique traditionnelle .....	288
II.3.1. Une démarche projet en transversalité peinant à pénétrer les pratiques quotidiennes des services : une gouvernance interne faiblement structurée .....	288
II.3.2. Un déploiement d'actions à deux vitesses : une temporalité politique en décalage avec la temporalité des enjeux .....	289
II.4. Au cœur de l'expérimentation des actions, les premiers signes d'un décloisonnement et d'un questionnement des pratiques professionnelles .....	291
<i>III. Discussion du cas</i> .....	292
<i>IV. Conclusion du chapitre 7</i> .....	295
CHAPITRE 8 – DISCUSSION GENERALE : « PROPOSITIONS GENERIQUES » AUTOUR DE LA RENOVATION DES MODES DE PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE ET DES CONDITIONS DE FORMATION DE L'AGIR COLLECTIF .....	297
I. <i>Ne pas chercher à maîtriser l'incertitude, cheminer avec elle</i> .....	298
I.1. Rechercher à maîtriser l'incertitude limite l'innovation et le fonctionnement démocratique des organisations.....	298
I.2. Repenser la place de l'instrumentation dans le processus de pilotage de l'enquête permet d'investiguer plus efficacement les cadres de valeur concurrents de problèmes sociaux complexes et endémiques .....	300
II. <i>Expérimenter pour susciter l'engagement et la nouveauté : l'action comme moteur de la création de sens</i> .....	301
II.1. Bouleverser les croyances et les habitudes : la mécanique complexe de l'action .....	301
II.2. Activité dialogique médiatisée par l'intérêt des usagers, expérimentation et moyens d'existence durable .....	302

<i>III. Viser l'« optimisme critique » et cultiver la confiance, dans les projets stratégiques comme dans l'action plus quotidienne : du leader-médiateur à la communauté d'enquête consciente et durable</i> .....	303
<i>IV. Conclusion du chapitre 8</i> .....	307
<b>CONCLUSION GENERALE – CONTRIBUTIONS, LEGITIMATION, LIMITES ET PROLONGEMENTS DE LA RECHERCHE</b> .....	<b>309</b>
<i>I. Contributions et légitimation de la recherche</i> .....	312
I.1. Contributions pratiques .....	313
I.1.1. Pour les contextes institutionnels testés .....	313
I.1.2. Par-delà la base empirique .....	314
I.2. Contribution théorique .....	315
I.3. Contributions méthodologiques .....	316
<i>II. Limites et prolongements de la recherche</i> .....	317
II.1. Limites de la recherche .....	317
II.2. Prolongements locaux de la recherche.....	318
<i>III. Propos d'ouverture</i> .....	320
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	<b>321</b>
<b>TABLE DES MATIERES</b> .....	<b>337</b>
<b>ANNEXES</b> .....	<b>347</b>
<b>SOMMAIRE DES ANNEXES</b> .....	<b>348</b>
<b>Liste des abréviations et acronymes</b> .....	<b>378</b>
<b>Liste des figures</b> .....	<b>381</b>
<b>Liste des tableaux</b> .....	<b>383</b>

## **Annexes**

---

## Sommaire des annexes

---

<b>ANNEXE 1</b> - LISTE DES PRINCIPAUX ENTRETIENS, EVENEMENTS ET TEMPS D’OBSERVATION (NON EXHAUSTIVE).....	349
<b>ANNEXE 2</b> - APERÇU DE LA COMPLEXITE INSTITUTIONNELLE FRAPPANT L’ACTION SOCIALE LOCALE : EXEMPLE DETAILLE DE LA TENTATIVE DE SEGMENTATION DE L’OFFRE SUR LE PARCOURS DES SENIORS.....	360
<b>ANNEXE 3</b> - MODALITES DE CONSTRUCTION ET DE VALIDATION DES ITEMS DE MESURE QSP ADAPTES A NOTRE CHAMP DE RECHERCHE.....	361
<b>ANNEXE 4</b> - MAQUETTES D’INDICATEURS SOCIODEMOGRAPHIQUES ET INSTITUTIONNELS, MEDIATISANT LA COMPREHENSION ET L’ANALYSE COLLECTIVES DES BESOINS SOCIAUX PRIORITAIRES, AU PRISME DE L’ENVIRONNEMENT ET DE L’AMELIORATION DES PARCOURS DES PUBLICS DE L’ACTION SOCIALE .....	362
<b>ANNEXE 5</b> - HISTORICITE ET COMPOSITION DES GROUPES DE TRAVAIL ABS SUR MITROPOLI, KENTROPOLI ET PRAGMAPOLI .....	365
<b>ANNEXE 6</b> - EXEMPLE DE DEROULE D’UN GROUPE DE TRAVAIL ABS (GROUPE « ENFANCE FAMILLES » SUR KENTROPOLI).....	368
<b>ANNEXE 7</b> - EXEMPLE DE SUPPORT DISTRIBUE LORS D’UN GROUPE DE TRAVAIL ABS .....	371
<b>ANNEXE 8</b> - SYNTHESE DES PROPOSITIONS DE VALEUR SUR LE TERRITOIRE MITROPOLI.....	373
<b>ANNEXE 9</b> - PROPOSITION D’UNE ABS THEMATIQUE SUR LE TERRITOIRE MITROPOLI.....	374
<b>ANNEXE 10</b> - PISTE DE REFLEXION SUR UN SYSTEME DE MESURE D’IMPACT DU RESEAU DE SOLIDARITE DE LA DAS A SOUMETTRE A L’ENQUETE DU RESEAU « ANTI SOLITUDE » ....	377

**Annexe 1 - Liste des principaux entretiens, événements et temps d'observation (non exhaustive)**

<b>Date</b>	<b>Acteur/Fonction</b>	<b>Territoire concerné</b>	<b>Objet</b>
29/09/2015	Acteurs convention de recherche	Tous	Comité de pilotage 1
02/10/2015	Statisticien, Service Information Géographique et Observation Territoriale	kentropoli	Formation au traitement statistique
16/10/2015	Responsable ABS	Besançon	Partage d'expérience 1 Méthodo ABS
19/11/2015	SAAD / SSIAD / Direction	mitropoli	Entretiens
23/11/2015	Directeur de l'action sociale territoriale	agorapoli	Présentation démarche ABS / mutualisation observation sociale locale
27/11/2015	Responsable ABS	Besançon	Partage d'expérience 2 Méthodo ABS
03/12/2015	Aide sociale / épicerie socio-éducative	mitropoli	Entretiens
07/12/2015	Chefs de service du CCAS	kentropoli	Réunion direction méthodo ABS
14/12/2015	Parties prenantes du territoire	pragmapoli	Groupe de travail 1 diagnostic enfance jeunesse
14/12/2015	Cabinet de sociologie	pragmapoli	Partage d'expérience Méthodo ABS
15/12/2015	Service Accueil et Logistique	kentropoli	Entretien + temps observation
15/12/2015	Service Portage de Repas	kentropoli	Entretien
16/12/2015	Service Animation	kentropoli	Entretien
16/12/2015	Association caritative	kentropoli	Entretien + temps observation
17/12/2015	Service Accueil et Logistique	kentropoli	Temps d'observation
18/12/2015	Association caritative	kentropoli	Temps d'observation
22/12/2015	Services MAIA / SSIAD-ESA / CLIC	kentropoli	Entretiens

05/01/2016	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Groupe de travail méthodo. Réseau élus référents
06/01/2016	Service RH	kentropoli	Entretien
07/01/2016	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Réunion direction méthodo ABS
11/01/2016	Parties prenantes du territoire	pragmapoli	Groupe de travail 2 diagnostic enfance jeunesse
12/01/2016	Foyer logement 1	kentropoli	Entretien
13/01/2016	Direction	mitropoli	Réunion direction
13/01/2016	Direction	mitropoli	Temps de travail fusion
18/01/2016	SSPR	kentropoli	Entretien
19/01/2016	Mission Gens du Voyage	kentropoli	Entretien
20/01/2016	SAAD	kentropoli	Entretien
21/01/2016	Finances/Marchés publics	kentropoli	Entretien
22/01/2016	SAAD	mitropoli	Entretien
	Service insertion	kentropoli	Entretien
09/02/2016	Référentes ABS	mitropoli	Groupe de travail indicateurs diagnostic
11/02/2016	SAAD-SPRAD / services enfance, jeunesse, petite enfance	pragmapoli	Entretiens
11/02/2016	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Groupe de travail méthodo. Réseau élus référents
18/02/2016	EHPAD	pragmapoli	Entretien
18/02/2016	Comité technique (CAF, CdC, cabinet)	pragmapoli	Suivi diagnostic enfance jeunesse
18/02/2016	Conseil communautaire	pragmapoli	Présentation réseau
24/02/2016	Épicerie socio-éducative	mitropoli	Groupe de travail mécénat local
26/02/2016	Centre social	kentropoli	Entretien
01/03/2016	Responsables métier et fonctions support	kentropoli	Réunion direction Méthodo RA/ABS
01/03/2016	Foyer logement 2	kentropoli	Entretien
07/03/2016	EHPAD	kentropoli	Entretien

08/03/2016	Responsables métier et fonctions support	kentropoli	Réunion direction Méthodo RA/ABS
14/03/2016	SAD	kentropoli	Restitutions méthodo RA
24/03/2016	Commission enfance jeunesse élargie	pragmapoli	Suivi diagnostic enfance jeunesse
30/03/2016	Responsable ABS	kentropoli	Entretien UNCCAS Partage d'expérience Méthodo ABS
07/04/2016	Responsables métier et direction	mitropoli	Réunion direction validation méthodo
06/05/2016	Service CLIC	kentropoli	Entretien
09/05/2016	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Réunion de direction validation méthodo
13/05/2016	Acteurs convention de recherche	tous	Comité de pilotage 2
19/05/2016	Chaire OPTIMA	Pau	Colloque annuel
06/06/2016	Directeur de l'action sociale territoriale	kentropoli	Présentation démarche ABS / mutualisation observation sociale locale
22/06/2016	UNCCAS et SAD	Paris	Formation et partage expérience ABS
08/07/2016	SIGOT	kentropoli	Formation au traitement statistique
11/07/2016	CCAS	kentropoli	Temps de travail Présentation de la démarche
06/09/2016	SIGOT	kentropoli	Formation au traitement statistique
16/09/2016	CARSAT	kentropoli	Entretien
27/09/2016	Référent ABS	kentropoli	Temps de travail ABS
06/10/2016	ITS / UPPA	kentropoli	Colloque "gouvernance associative et management institutionnel"
07/10/2016	Responsables métier et directrice adjointe	kentropoli	Réunion de cadrage ABS
11/10/2016	Responsables métier et directrice adjointe	kentropoli	Réunion de direction ABS
12/10/2016	Conseil Départemental	mitropoli	Temps de travail
18/10/2016	CCAS	kentropoli	Réunion et point ABS



02/11/2016	Directeur de l'action sociale territoriale	agorapoli	Finalisation convention mutualisation observation sociale locale
04/11/2016	CCAS	kentropoli	Groupe de travail Vieillessement actif et en bonne santé
14/11/2016	CIAS	pragmapoli	Point ABS et point enfance
17/11/2016	CCAS	kentropoli	Temps de travail
21/11/2016	Directeur de l'action sociale territoriale	agorapoli	Finalisation convention mutualisation observation sociale locale
21/11/2016	Mission Locale	agorapoli	Entretien
23/11/2016	Cercle Colbert et Assemblée des départements de France	Paris	Colloque "Politiques sociales, politiques locales, innovations sociales et économiques : changer de modèle"
01/12/2016	Référentes ABS	mitropoli	Temps de travail ABS
08/12/2016	Chaire OPTIMA	Pau	Comité des partenaires et comité scientifique
09/12/2016	Direction	pragmapoli	Temps de travail
12/12/2016	Directrice adjointe	kentropoli	Présentation diagnostic
10/01/2017	Commission enfance jeunesse élargie	pragmapoli	Suivi diagnostic enfance jeunesse
19/01/2017	Coordination gérontologique du CCAS	kentropoli	Groupe de travail ABS : pecha kucha et diagnostic
24/01/2017	Responsables métier et direction	mitropoli	Groupe de travail interne : analyse diagnostic insertion
24/01/2017	Responsables métier et direction	mitropoli	Groupe de travail interne : analyse diagnostic PA/PH
30/01/2017	SAAD	kentropoli	Réunion réorganisation SPASSAD
02/02/2017	Agents ville	kentropoli	Présentation pecha kucha + "l'ABS pour les nuls"
03/02/2017	Directrice adjointe	kentropoli	Planning phasage ABS
16/02/2017	Référentes ABS	mitropoli	Analyse reste diagnostic (handicap, jeunesse, enfance/famille)
02/03/2017	Référentes ABS	mitropoli	Suivi ABS
14/03/2017	Commission enfance jeunesse élargie	pragmapoli	Suivi diagnostic enfance jeunesse

17/03/2017	Responsables métier et équipes	kentropoli	Groupe de travail ABS équipes MAIA-CLIC-SSPR
21/03/2017	CCAS	kentropoli	Temps de travail
04/04/2017	Responsable ABS	mitropoli	Temps de travail ABS
11/04/2017	Services de l'agglomération	mitropoli	Groupes de travail enfance/famille insertion/jeunesse
25/04/2017	Parties prenantes du territoire	mitropoli	Groupe de travail partenarial PA/PH
25/04/2017	Parties prenantes du territoire	mitropoli	Groupe de travail partenarial insertion/jeunesse
25/04/2017	Parties prenantes du territoire	mitropoli	Groupe de travail partenarial enfance/famille
05/05/2017	Responsables métier et équipes	kentropoli	Groupe de travail ABS équipes SAD/SSIAD
10/05/2017	UPPA	Pau	Séminaire de recherche "Dynamiques d'intégration et société"
11/05/2017	Chaire OPTIMA	Bordeaux	Colloque annuel
18/05/2017	Directeur de l'action sociale territoriale	agorapoli	Convention mutualisation observation sociale locale
29/05/2017	Directeur de l'action sociale territoriale	agorapoli	Convention mutualisation observation sociale locale
29/05/2017	CIAS	agorapoli	Temps de travail ABS
30/05/2017	Responsables métier	pragmapoli	Temps de travail enfance jeunesse
01/06/2017	AIRMAP	Nice	Colloque scientifique
06/06/2017	CIAS	mitropoli	Restitution ABS + phases à venir
08/06/2017	CCAS	kentropoli	ABS
09/06/2017	Équipe habitat	kentropoli	Rencontre préalable équipe habitat et PLH
14/06/2017	Responsables métier	pragmapoli	Temps de travail EHPAD/SAAD
15/06/2017	Conseil Départemental	agorapoli	Temps de travail
21/06/2017	Parties prenantes du territoire	kentropoli	ABS groupe partenarial PA/PH
22/06/2017	ISEOR	Lyon	Colloque scientifique
26/06/2017	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Convention mutualisation observation sociale locale

27/06/2017	Parties prenantes du territoire	kentropoli	ABS groupe partenarial enfance/famille
03/07/2017	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Convention mutualisation observation sociale locale
03/07/2017	Directeur de l'action sociale territoriale, directeur et référentes CIAS	mitropoli/agorapoli	Réflexion ABS
05/07/2017	Responsables métier	pragmapoli	Temps de travail EHPAD/SAAD
10/07/2017	Parties prenantes du territoire	kentropoli	Groupe de travail ABS et habitat
11/07/2017	Chaire OPTIMA	UPPA, Pau	Comité de suivi de thèse
12/07/2017	CCAS	kentropoli	Finalisation ABS
17/07/2017	Conseil Départemental	agorapoli	ABS
20/07/2017	CIAS	mitropoli	Finalisation ABS
23/08/2017	CCAS	kentropoli	Temps de travail ABS
18/09/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Réunion plénière CTS
20/09/2017	Parties prenantes du territoire	kentropoli	Groupe de travail ABS précarité jeunesse
21/09/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Réunion plénière CTS
25/09/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Réunion plénière CTS
03/10/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Réunion plénière CTS
10/10/2017	Référentes ABS	mitropoli	Point ABS
12/10/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Réunion plénière CTS
16/10/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Réunion plénière CTS
08/11/2017	Directrice adjointe	kentropoli	Débriefing ABS
10/11/2017	Maison Départementale des Solidarités	agorapoli	Temps de travail

16/11/2017	Direction et responsables métier	kentropoli	Présentation rapport questionnaire
17/11/2017	Équipe habitat	kentropoli	Formation pecha kucha équipes habitat
20/11/2017	Coordonnateur	kentropoli	Temps de travail projet européen
du 27/11/2017 au 30/11/2017	Partenaires européens	Porto (Portugal)	Déplacement projet européen
04/12/2017	Chaire OPTIMA	UPPA, Pau	Temps de travail
05/12/2017	Chaire OPTIMA	UPPA, Pau	Comité des partenaires
07/12/2017	Équipe habitat	kentropoli	Formation pecha kucha équipes habitat
15/12/2017	Directeur de l'action sociale territoriale et directeurs de recherche	agorapoli	Temps de travail CTS
18/12/2017	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
03/01/2018	Mission ingénierie sociale	kentropoli	Finalisation panorama social
03/01/2018	Directrice adjointe	kentropoli	Entretien projet européen
10/01/2018	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
11/01/2018	Mission ingénierie sociale	kentropoli	Finalisation panorama social
17/01/2018	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Temps de travail ABS
18/01/2018	Chargée de mission habitat	kentropoli	Entretien projet européen
29/01/2018	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
05/02/2018	Départements de ville/agglomération	kentropoli	Séminaire partenarial projet européen
14/02/2018	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
15/02/2018	CCAS	kentropoli	Formation à la facilitation

21/02/2018	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Temps de travail ABS
du 05/02/2018 au 08/02/2018	Partenaires européens	Derry (Irlande)	Déplacement projet européen
14/03/2018	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
15/03/2018	Directrice adjointe et directeurs de recherche	kentropoli	Comité de pilotage 3
16/03/2018	Acteurs convention de recherche	pragmapoli	Comité de pilotage 3
28/03/2018	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
10/04/2018	Conseil Départemental 64 et partenaires du territoire	kentropoli	Présentation diagnostic de territoire (projet social de territoire)
20/04/2018	Directrice adjointe	kentropoli	Bilatérale
30/05/2018	Chaire OPTIMA	Biarriz	Colloque annuel
du 31/05/2018 au 01/06/2018	AIRMAP	Biarriz	Colloque scientifique
11/06/2018	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Temps de travail ABS
18/06/2018	Directeurs du département développement social	kentropoli	Intervention en CODIR Restitution ABS
22/06/2018	Partenaires institutionnels et territoriaux CTS	agorapoli	COFIL restreint CTS 1
29/06/2018	Coordination gérontologique élargie	kentropoli	Intervention en CODIR Restitution ABS
du 03/07/2018 au 04/07/2018	Partenaires européens	Rennes	Déplacement projet européen
11/07/2018	Directeur de l'action sociale territoriale et MDS	agorapoli	Temps de travail CTS
12/07/2018	Partenaires institutionnels et territoriaux CTS	agorapoli	COFIL restreint CTS 2

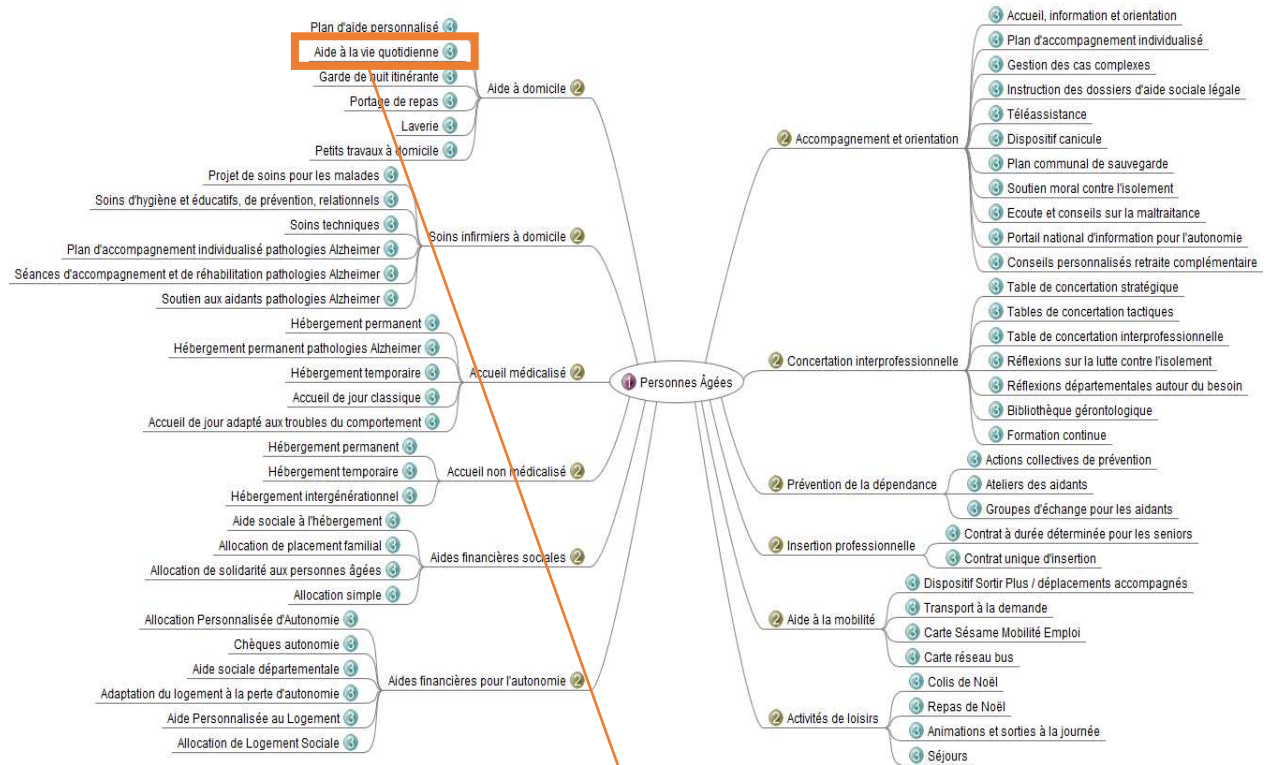
06/08/2018	Directrice	pragmapoli	Temps de travail ABS
31/08/2018	Mission ingénierie sociale et architecte psychosociologue	kentropoli	Temps de travail DAS
03/09/2018	Directeur de projet rayonnement culturel	kentropoli	Temps de travail ABS - démarche action cœur de ville
07/09/2018	Partenaires institutionnels et territoriaux CTS	agorapoli	COPIL élargi CTS
29/09/2018	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Lancement de la consultation citoyenne de la DAS
01/10/2018	Partenaires territoire expérimental	agorapoli	Forum de lancement CTS
02/10/2018	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Préparation atelier ABS-CTS
04/10/2018	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Atelier DAS 1
09/10/2018	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Atelier DAS 2
10/10/2018	Parties prenantes du territoire	pragmapoli	Atelier ABS-CTS 1
11/10/2018	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Atelier DAS 3
du 22/10/2018 et 23/10/2018	Mission ingénierie sociale, Programme Intensif de Management, équipes de la direction sport et éducation	kentropoli	Facilitation séminaire fusion Direction Sport Éducation
du 29/10/2018 au 01/11/2018	Partenaires européens	Santiago Compostela (Espagne)	de Déplacement projet européen
06/11/2018	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Atelier DAS 4

08/11/2018	Partenaires territoire expérimental	agorapoli	Forum de lancement CTS
13/11/2018	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Atelier DAS 5
15/11/2018	Partenaires territoire expérimental	agorapoli	Forum de lancement CTS
28/11/2018	FEDER-UIA	Bruxelles	Journées informatives programmation européenne
29/11/2018	Partenaires territoire expérimental	agorapoli	Forum de lancement CTS
07/12/2018	Responsables métier, directrice, élus référents	pragmapoli	Préparation atelier ABS-CTS
11/12/2018	Parties prenantes du territoire	pragmapoli	Atelier ABS-CTS 2
10/01/2019	Mission ingénierie sociale	kentropoli	Séminaire de structuration de la mission
11/02/2019	Parties prenantes du territoire	pragmapoli	Atelier ABS-CTS 3
12/02/2019	Réseau des facilitateurs	kentropoli	Formation à la facilitation
20/02/2019	Centre social	kentropoli	Diagnostic quartier prioritaire
07/03/2019	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Restitution citoyenne DAS
15/03/2019	Services de la ville, associations et habitants	kentropoli	Annonce plan d'actions expérimental DAS
20/03/2019	Réseau territorial d'EHPAD	kentropoli	Colloque "Quelle politique demain pour le grand âge ?"
22/03/2019	Conseil Départemental	agorapoli	Point ABS-CTS
du 26/03/2019 au 27/03/2019	Partenaires européens	Cork (Irlande)	Déplacement projet européen
28/03/2019	France Urbaine	Toulouse	Colloque "Journées Nationales de France Urbaine"
03/04/2019	Mission ingénierie sociale et partenaires européens	Irun (Espagne)	Groupe de travail projet européen transfrontalier

09/04/2019	Mission ingénierie sociale et structures départementales (gestion cas complexe dans le champ de l'autonomie)	kentropoli	Facilitation séminaire fusion plateforme territoriale d'appui 1
19/04/2019	Services de l'enfance et direction	agorapoli	Accompagnement contrat enfance jeunesse
02/05/2019	Mission ingénierie sociale et structures départementales (gestion cas complexe dans le champ de l'autonomie)	kentropoli	Facilitation séminaire fusion plateforme territoriale d'appui 2
16/05/2019	Chaire OPTIMA	Toulouse	Colloque annuel
14/06/2019	Société Française de l'Évaluation	Bordeaux	Communication colloque "Journées Françaises de l'Évaluation"
10/07/2019	Services de l'enfance et direction	agorapoli	Compte-rendu accompagnement contrat enfance jeunesse
27/08/2019	Services de l'enfance, direction et agents	agorapoli	Restitution accompagnement contrat enfance jeunesse



## Annexe 2 - Aperçu de la complexité institutionnelle frappant l'action sociale locale : exemple détaillé de la tentative de segmentation de l'offre sur le parcours des seniors



Libellé de l'AA	Structure pilote	Structure de mise en œuvre	Partenaires	Cible	Territoire d'intervention	Fonctionnement
<b>Aide à la vie quotidienne</b> : aide matérielle (ménage, linge, courses, préparation des repas), aide administrative simple, aide aux besoins essentiels (toilette, prise de repas, transferts), aide morale par une présence bienveillante, stimulation physique et/ou cognitive	Service d'Aide à Domicile du CCAS de [ ]; Association Aide et Intervention à Domicile [ ] et [ ]; Association [ ]; Société Anonyme A2micile [ ]; SARL APR Services ; SARL Adecco ; EURL [ ] Services à la Personnes ; Association Service à la Personne Handicapée Psychique ; Association APS ; Proxim'Services [ ] ; Association La Croix Rouge française ; Association AIDER des [ ]- [ ] SARL ADHEO Services [ ] ; SARL O2	Service d'Aide à Domicile du CCAS de [ ] ; Association Aide et Intervention à Domicile [ ] et [ ] ; Association [ ] ; Société Anonyme A2micile [ ] ; SARL APR Services ; SARL Adecco ; EURL [ ] Services à la Personnes ; Association Service à la Personne Handicapée Psychique ; Association APS ; Proxim'Services [ ] ; Association La Croix Rouge française ; Association AIDER des [ ]- [ ] SARL ADHEO Services [ ] ; SARL O2	Conseil Départemental [ ] (autorisation tarif, APA, aide sociale), Caisse de retraite, mutuelles (financement), Médecins (prescription), GRETA [ ] et Soule, ITS Pierre [ ], Lycée professionnel Saint Vincent de [ ] autres organismes de formation, écoles préparant les diplômés en lien avec le métier d'aide à domicile (partenariat recrutement), CNFPT, CHP, les ateliers du [ ] (partenariat, conventions, formations)	Personnes âgées de 60 ans et plus, vivant à domicile	Ville de [ ] et communes conventionnées, agglomération [ ] ou département	Entre 20,30€ (caisses de retraite) et 21,58€ euros de l'heure (tarifs 2016)

Annexe 3 - Modalités de construction et de validation des items de mesure QSP adaptés à notre champ de recherche

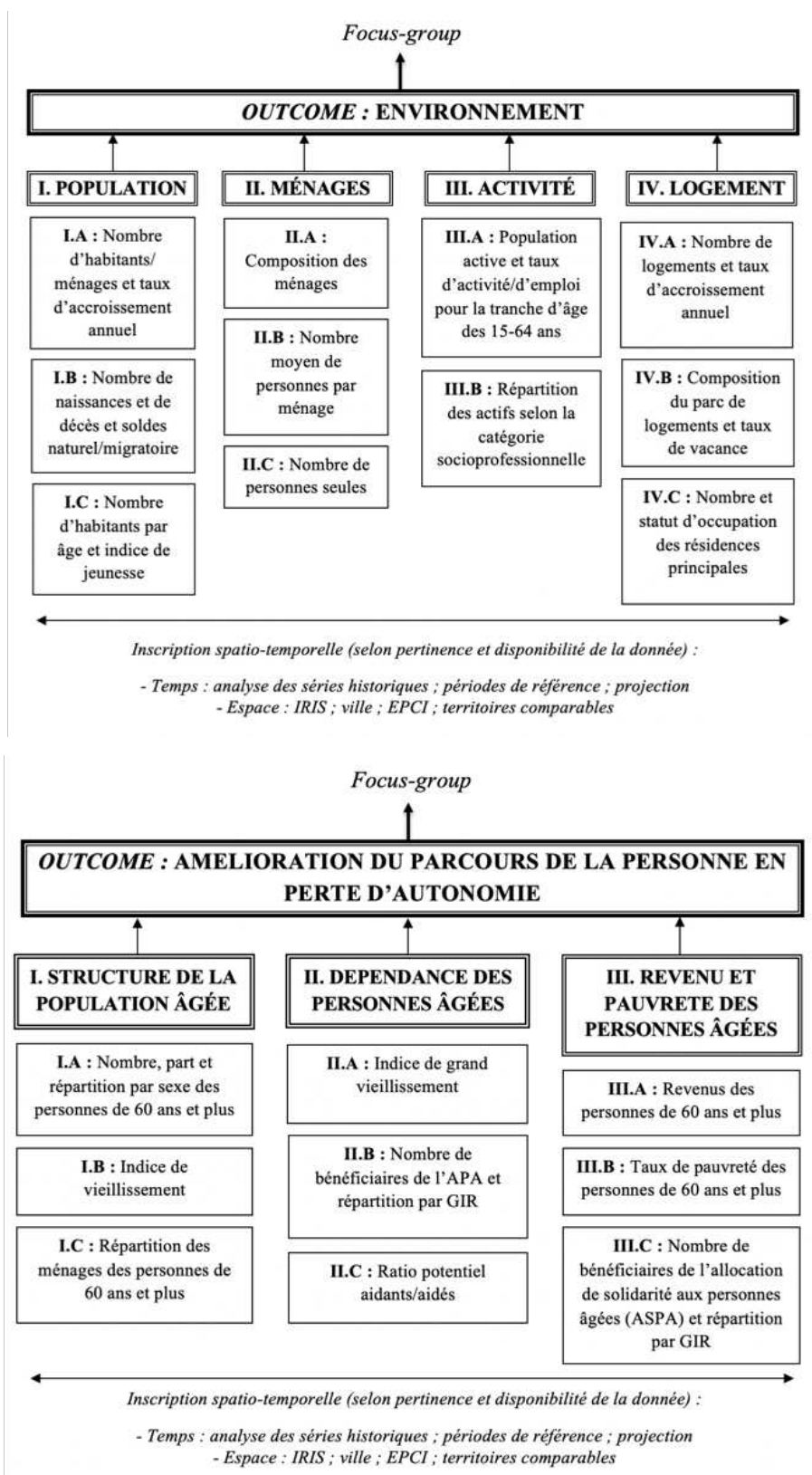
Dimension QSP (2010)	Origine dimension	Items QSP (2010)	Items questionnaire adapté	Exercice des droits de l'usager en action sociale et médico-sociale	
<b>Mesure de la qualité perçue</b>					
<b>Relations</b>	<b>SERVQUAL</b> <i>Parasuraman et al. (1985, 1988)</i>	Vous êtes satisfait de l'efficacité des agents des services municipaux que vous avez rencontrés	Je suis satisfait(e) du travail effectué par les agents :	<p>Article 9 du décret du 14/11/2003 relatif au règlement de fonctionnement du CASF (article L311-7 du CASF) "fine les obligations faites aux personnes accueillies ou prises en charge pour permettre la réalisation des prestations qui leurs sont nécessaires..."</p> <p>Alinéa 3° de l'article L311-3 du CASF : les droits de l'usager s'exercent par "une prise en charge et un accompagnement individualisés de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision"</p> <p>Article 1 de la charte des droits et libertés de la personne accueillie (prévue à l'article L311-4 du CASF) dispose que la prise en charge s'organise "dans le respect des conditions particulières de prise en charge et d'accompagnement prévues par la loi"</p> <p>Article 9 du décret du 14/11/2003 relatif au règlement de fonctionnement du CASF (article L311-7 du CASF) : "... ces obligations concernent notamment le respect des décisions de prise en charge, des termes du contrat ou du document individuel de prise en charge"</p> <p>Article 2 de la charte des droits et libertés de la personne accueillie (prévue à l'article L311-4 du CASF) : "la personne doit se voir proposer une prise en charge ou un accompagnement, individualisé et le plus adapté possible à ses besoins, dans le cadre de la continuité des interventions"</p> <p>Alinéas 5° et 6° de l'article L311-3 du CASF : les droits de l'usager s'exercent via "l'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires" et "une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition"</p> <p>Alinéas 2° et 7° de l'article L311-3 du CASF : les droits de la personne s'exercent selon "le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes soit dans le cadre d'un service à son domicile, soit dans le cadre d'une admission au sein d'un établissement spécialisé" et "la participation directe ou avec l'aide son représentant légal à la conception et à la mise en oeuvre du projet d'accueil et d'accompagnement qui la concerne"</p> <p>Alinéa 4° de l'article L311-3 du CASF : les droits de la personne s'exercent dans le respect de "la confidentialité des informations la concernant"</p>	
		Cette ville n'emploie que des agents de qualité	- Qui sont intervenus à mon domicile		Le service et ses agents ont à cœur de m'aider au mieux : ils sont toujours disposés à me rendre service dans le cadre de leurs missions
		Les agents des services municipaux sont compétents	- Que j'ai rencontrés dans les locaux du CCAS/CIAS		Le service et ses agents prennent le temps de m'écouter et de s'adapter à ma situation personnelle
		Les agents des services municipaux vous donnent des informations exactes			Le service me fournit des informations claires et précises :
		Les agents des services municipaux ont vraiment la volonté de vous rendre service même lorsque cela dépasse leurs obligations			- Sur des prestations complémentaires pour répondre à l'évolution de mes besoins
		Les agents municipaux sont toujours disposés à aider les usagers			- Sur le suivi de mon dossier
<b>Transparence</b>	<b>Modèle légal</b> <i>Sabadie (2003)</i>	La ville et ses agents ont à cœur de vous aider au mieux	En cas de réclamation, le service prend en compte le problème et me tient toujours informé(e)		
		Les agents des services municipaux vous accordent une attention personnalisée (ils prennent le temps de vous écouter et de s'adapter à votre situation personnelle)			
		La ville explique clairement aux habitants les décisions qui les concernent			
		Votre ville fournit des informations claires et précises sur les prestations disponibles			
<b>Fiabilité</b>	<b>Hybride</b> <b>SERVQUAL - modèle légal</b>	Votre ville informe les habitants du suivi de leur dossier	Le service tient compte de mes suggestions pour faire évoluer la prestation		
		En cas de problème votre ville précise aux habitants les possibilités de recours dont ils disposent	Lorsque je formule une demande, le service intervient dans des délais raisonnables		
		En cas de réclamation, votre ville corrige le problème			
<b>Tangibilité</b>	<b>SERVQUAL</b> <i>Parasuraman et al. (1985, 1988)</i>	Votre ville informe rapidement les habitants de tout problème ou changement de situation	Les locaux du CCAS/CIAS sont confortables et bien aménagés		
		La ville est à l'écoute des attentes des habitants			
		Les habitants participent à la définition des services délivrés par la ville			
<b>Assurance</b>	<b>SERVQUAL</b> <i>Parasuraman et al. (1985, 1988)</i>	La ville est digne de confiance	Le me sens en confiance avec les agents du service		
		La ville fournit des services dans les délais sur lesquels elle s'est engagée			
		Votre ville répond aux demandes des habitants avec rapidité et efficacité			
<b>Ethique</b>	<b>Modèle légal</b> <i>Sabadie (2003)</i>	Votre ville assure un service rapide			
		La ville utilise les nouvelles technologies pour améliorer la qualité de ses services			
<b>Satisfaction</b>	<i>Llasa (1996), Sabadie (2003)</i>	La décoration et l'esthétique des installations matérielles des services municipaux sont agréables	Globalement, je suis satisfait(e) du service		
		Les installations matérielles des services municipaux sont confortables et bien aménagées			
		La ville possède des installations matérielles modernes			
		Dans cette ville la plupart des agents municipaux sont honnêtes et désintéressés			
<b>Mesure de la satisfaction</b>					
		Globalement vous êtes satisfait des services offerts par votre municipalité			
		Quand vous repensez à la façon dont votre municipalité rend ses services, le sentiment que vous éprouvez est plutôt agréable			
		Globalement votre municipalité est bien gérée et ses services bien organisés			
		Comparée à d'autres, cette municipalité développe plus de projets utiles à ses habitants			

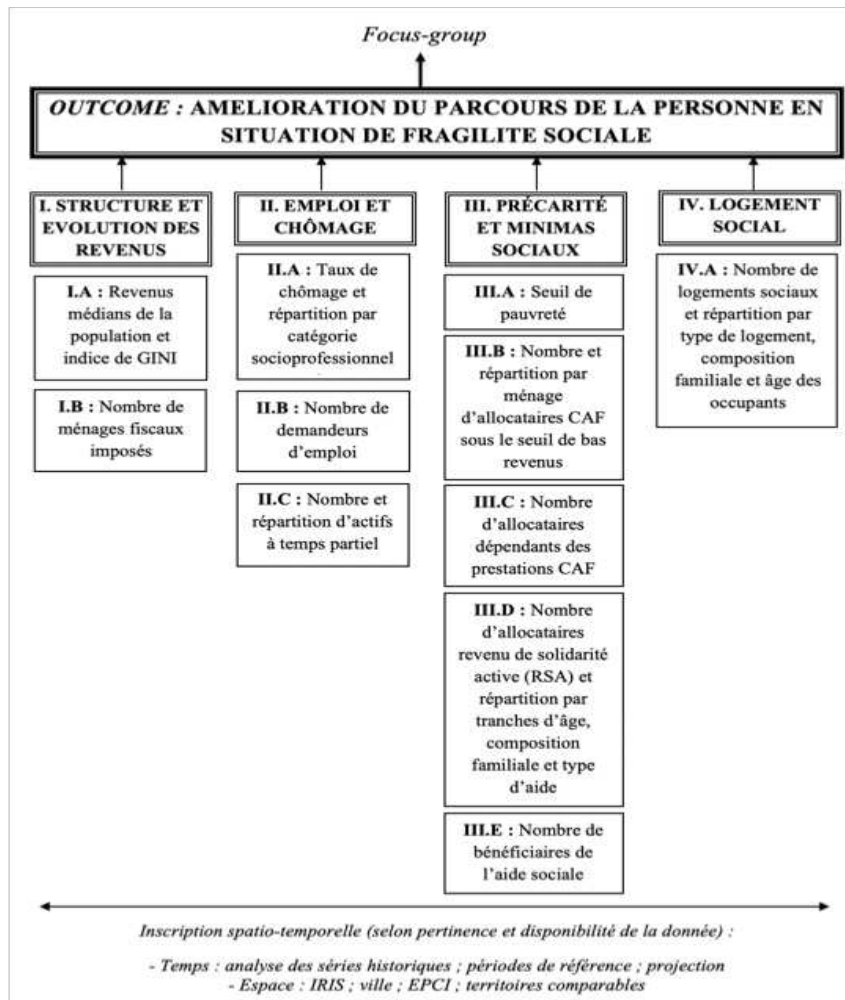
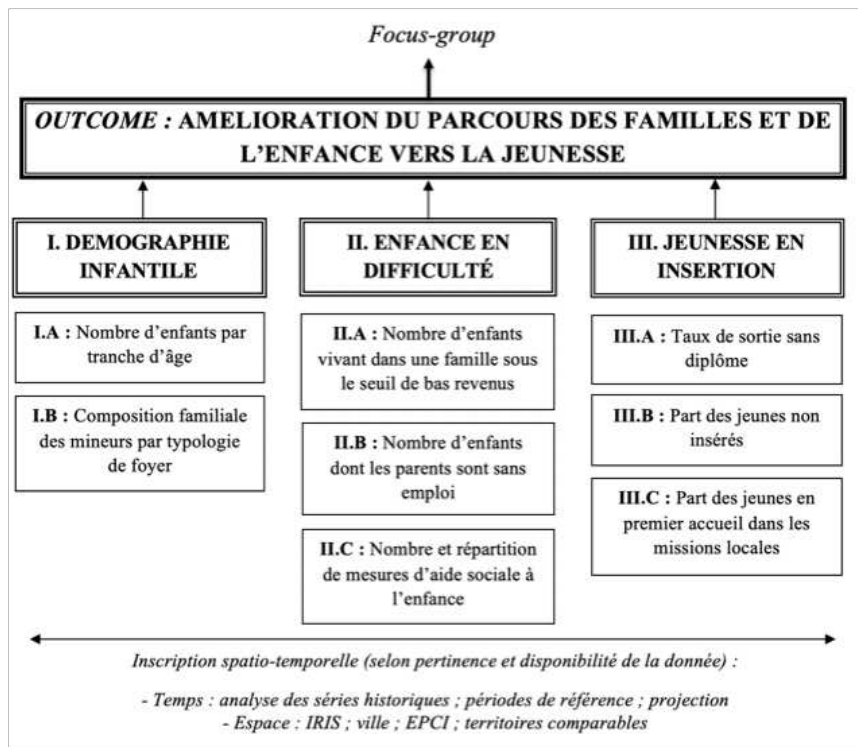
D'après Guenoun et Goudarzi (2010)

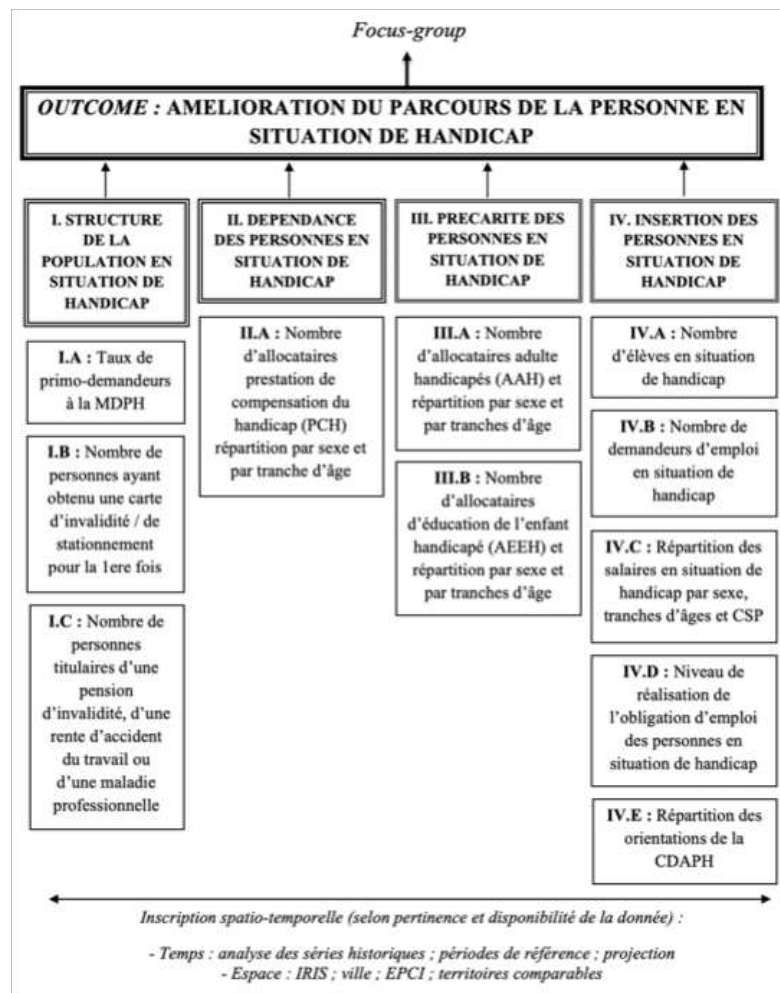
Adaptation au regard :  
- De la littérature  
- Des exigences opérationnelles liées à la recherche-intervention  
(contraintes endogène et exogène)

D'après Savignat (2012) ; Janvier et Matho (2011) ;  
Code de l'Action Sociale et des Familles  
(certaines dispositions sont soulignées en gras pour établir le lien entre le questionnaire adapté et l'exercice des droits des usagers)

**Annexe 4 -** Maquettes d'indicateurs sociodémographiques et institutionnels, médiatisant la compréhension et l'analyse collectives des besoins sociaux prioritaires, au prisme de l'environnement et de l'amélioration des parcours des publics de l'action sociale







### Annexe 5 - Historicité et composition des groupes de travail ABS sur *mitropoli*, *kentropoli* et *pragmapoli*

CIAS MITROPOLI				
Date	Thématique abordée	Composition du groupe	Nature du groupe	Nombre de participants
24/01/2017	Précarité Jeunesse Personnes âgées / en situation de handicap	Tous les responsables métier du CIAS mitropoli ; UPPA	Interne	10
11/04/2017	Enfance et familles	Responsables métier de l'agglomération et chefs de service du CIAS mitropoli ; UPPA	Agglomération	10
25/04/2017	Personnes âgées / en situation de handicap	Chefs de service et direction du CIAS, membres élus de la commission d'action sociale et du conseil d'administration du CIAS mitropoli ; MDS ; Numéro Vert Solidarité ; Pôle Handicap et dépendance du CD ; pilote MAIA et coordonnateur MDPH ; Services d'accompagnement à la vie sociale (2) ; Association Tutélaire ; Pôle d'action sociale MSA ; UPPA	Partenarial	24
25/04/2017	Insertion / Jeunesse (17-25 ans)	Chefs de service, direction, membres élus de la commission d'action sociale et du conseil d'administration du CIAS mitropoli ; MDS ; responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance du CD ; assistante Sociale de secteur de mitropoli ; conseillère en orientation de la Mission Locale ; directeur du Centre Social ; Association Tutélaire ; coordonnatrice de développement social ; UPPA	Partenarial	13
25/04/2017	Enfance et famille vers jeunesse (0-16 ans)	Chefs de service, direction, membres élus de la commission d'action sociale et du conseil d'administration du CIAS mitropoli ; MDS ; directeur éducation de l'enfance à la jeunesse, coordinatrices éducative et de développement social, responsable pôle petite enfance ; MDS ; responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance du CD ; MECS ; directeur du Centre Social ; travailleur social équipe enfance du CD ; infirmière, conseillère technique et responsable départementale de l'Inspection Académique ; UPPA	Partenarial	16
06/06/2017	Restitution partenariale partagée des problématiques prioritaires à décliner en ABS thématiques			

<b>CCAS KENTROPOLI</b>				
<b>Date</b>	<b>Thématique abordée</b>	<b>Composition du groupe</b>	<b>Nature du groupe</b>	<b>Nombre de participants</b>
19/01/2017	Toutes	Tous les responsables métier du CCAS kentropoli et la directrice adjointe ; UPPA	Interne (responsables métier et direction)	10
17/03/2017	Seniors	Équipes et chefs de service CLIC, SSPR et MAIA ; UPPA	Interne (responsables métier et équipes)	24
05/05/2017	Seniors	Équipes et chefs de service SAD et SSIAD ; UPPA	Interne (responsables métier et équipes)	25
08/06/2017	Insertion	Équipes et chefs de service Insertion, Accueil et Logistique ; Direction Vie des Quartiers ; UPPA	Ville	13
21/06/2017	Seniors / Personnes en situation de handicap	Services seniors du CCAS kentropoli ; Centre Social ; MDPH ; Centre Hospitalier ; Mission Handicap de la ville ; Direction Vie des Quartiers ; Réseau de coordination santé ; Service Social de la CARSAT ; association locale de médiation et d'aide aux victimes ; association tutélaire locale ; CPAM; antenne locale de France Alzheimer ; UPPA	Partenarial	18
27/06/2017	Enfance / Familles	Service Petite Enfance du CCAS kentropoli ; Direction Vie des Quartiers ; Direction Education ; UPPA	Partenarial	13
10/07/2017	Habitat / Logement	Direction Habitat et Renouvellement Urbain ; Direction Vie Des Quartiers ; UPPA	Partenarial	10
20/09/2017	Insertion / Jeunesse	Service Insertion du territoire kentropoli ; Direction Vie des Quartiers ; Conseil Départemental ; association d'insertion sociale ; DDCSPP ; association de lutte contre les addictions ; Mission Locale ; centre d'accueil pour demandeurs d'asile ; UPPA	Partenarial	14
01/06/2018		Restitution ABS Seniors en CODIR Département Développement Social		
04/09/2018		Restitution ABS Seniors en coordination gérontologique élargie (tous les CDS, binôme direction, élue référente)		

<b>CDC ET CIAS PRAGMAPOLI</b>				
<b>Date</b>	<b>Thématique abordée</b>	<b>Composition du groupe</b>	<b>Nature du groupe</b>	<b>Nombre de participants</b>
<b>10/10/2018</b>	Lisibilité et accessibilité de l'offre	Direction, responsables métier et support, président et élus référents de la CdC et du CIAS pragmapoli ; Conseil Départemental (2) ; Élus locaux (3) ; Maison des solidarités (2) ; Secours Catholique ; Mission locale ; CPAM ; Mutualité Sociale Agricole ; Numéro Vert Solidarité ; CAF ; DDCSPP Service jeunesse ; UPPA	Partenarial	29
<b>11/12/2018</b>	Coordination des dispositifs et travail partenarial	Direction, responsables métier et support, président et élus référents de la CdC et du CIAS pragmapoli ; Conseil Départemental (2) ; Maison des Solidarités (4) ; Secours Catholique ; Croix rouge ; SSIAD ; MAIA ; Numéro Vert Solidarité ; CLIC ; Élu local ; CAF ; UPPA	Partenarial	30
<b>11/02/2019</b>	Enfance et jeunesse, dépendance, mobilité, lien social	Direction, responsables métier et support, président et élus référents de la CdC et du CIAS pragmapoli ; Conseil Départemental ; Maison des Solidarités (4) ; CPAM ; CLIC ; Élu local ; UPPA	Partenarial	25



## Annexe 6 - Exemple de déroulé d'un groupe de travail ABS (groupe « enfance familles » sur *kentropoli*)

### PRÉSENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL

Vous êtes réunis cet après-midi pour contribuer à l'Analyse des Besoins Sociaux.

Pour la première année, il prend la forme d'un diagnostic sociodémographique, qui permet de caractériser les enjeux du territoire en matière d'action sociale pour les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes en situation de fragilité, les jeunes, l'enfance et les familles.

Nous avons étudié de nombreuses données mais les chiffres n'offrent une vision que très parcellaire des situations professionnelles vécues. Nous avons besoin de votre expérience et de votre connaissance du terrain pour formaliser les résultats d'un point de vue qualitatif, notamment ceux qui ne sont pas directement liés au champ d'intervention du CCAS. C'est l'occasion de faire entendre votre voix !

Cette première ABS sociodémographique sera suivie d'ABS thématiques chargée d'investiguer plus finement les problématiques prioritaires pour le territoire. C'est vous qui allez définir ces thèmes aujourd'hui guidés par les questions suivantes :

- Si l'offre proposée par le CCAS, mais pas que, par les autres acteurs qui interviennent dans les parcours, répond pleinement à l'évolution des besoins, des situations rencontrées sur le territoire ? Et si non, pourquoi ?
- Si un certain nombre d'utilisateurs restent sur la touche, ne peuvent pas accéder à l'offre alors qu'ils pourraient en avoir besoin et pourquoi ? Est-ce un problème de critères d'accès, un problème de non connaissance de l'offre, un problème de volonté (« je ne veux pas demander ; les dossiers administratifs sont trop compliqués, etc. » ?)
- S'il existe de nouveaux profils d'utilisateurs, de nouvelles situations récurrentes auxquels l'offre actuelle ne peut plus répondre ?

Mais avant d'en arriver là, nous passerons par plusieurs phases de travail et de contributions :

- Je vous propose un temps de présentation global des données sociales de la ville avec le PECHA KUCHA. En gros, je vais vous présenter en 6 minutes et 40 secondes, le condensé des points noirs du point de vue des publics fragiles de la ville de ■■■.
- La phase des contributions ensuite avec :
  - Un focus group sur des thématiques et questions liées à l'enfance et la famille sur le territoire.
  - Un temps de contribution avec l'atelier « boule de neige » nous permettant de conclure en trouvant un consensus sur les futures pistes de travail.

### PRÉSENTATION DU PECHA KUCHA (*brise-glace*)

#### ATELIER DE CONTRIBUTION – FOCUS GROUP

Je vais vous montrer certaines données extraites du panorama social, qui seront à la base de nos réflexions d'aujourd'hui et que l'on inclura dans l'ABS.

**Diapositive 1** : évolution de la population des 0-17 ans, par tranches d'âge, entre 2008 et 2013.

Constat : 2000 enfants de moins sur la ville entre 2008 et 2013.

Question 1.1 : quels impacts de cette baisse démographique sur la politique d'accueil petite enfance et enfance, au niveau scolaire, péri et extra scolaire ?

Question 1.2 : y a-t-il des impacts sur la typologie de la demande sociale ? Une nouvelle répartition de l'offre collective / individuelle ?

Question 1.3 : est-ce-que l'offre répond aux besoins des familles ?

**Diapositive 2** : évolution du taux de pauvreté des enfants par tranches d'âge, entre 2012 et 2015.

Constat : en 2015, le cap des 5000 enfants mineurs vivant sous le seuil de bas revenus recensés par la CAF, est dépassé. Avec un décrochage fort de cette pauvreté infantile depuis 2013 et la hausse la plus importante pour les moins de 6 ans.

Question 2.1 : sachant que le taux de pauvreté n'est qu'un indicateur monétaire qui ne prend pas en compte les facteurs qualitatifs liés à l'isolement ou au logement par exemple, quelles situations, quelles réalités de l'évolution de la pauvreté de l'enfance sur la ville de [REDACTED] avez-vous rencontrées ?

Question 2.2 : quelle est la situation des mineurs isolés étrangers sur la ville qui passent sous le radar des statistiques ?

**Diapositive 3** : situation de la monoparentalité sur la ville de [REDACTED].

Constat : 3716 familles monoparentales en 2013, en baisse par rapport à 2008 dans des proportions équivalentes à la baisse du nombre de ménages [REDACTED] mais une plus grande représentativité des femmes seules chômeuses ou inactives (précarisation monétaire). 85% de ces foyers sont des mères célibataires avec un profil vieillissant : recul des effectifs de 21% chez les 25-39 ans et augmentation de 32% chez les 55-64 ans. La plus forte concentration de foyers monoparentaux par rapport au total des ménages se situe dans les quartiers [REDACTED]

[REDACTED], corrélée avec la présence de logements HLM mais aussi celle de l'offre petite enfance. Globalement, si on compare l'activité des femmes en foyers monoparentaux à celle des couples : en 2013, 44% des mères seules sont chômeuse ou inactives alors qu'on dénombre 14% des couples avec enfants dont les deux parents sont dans la même situation, c'est-à-dire ne percevant aucun revenu d'activité professionnelle.

Question 3.1 : quel regard portez-vous sur l'évolution de la monoparentalité et sa sectorisation sur la ville ?

Question 3.2 : la demande en mode de garde pour les enfants concernés est-elle particulière ? L'offre actuelle répond-elle aux demandes atypiques qu'il s'agisse de modes de garde individuels ou collectifs ?

**Diapositive 4** : évolution des situations d'enfants [REDACTED] en danger ou en risque de danger selon le recensement du Conseil Départemental.

Constat : augmentation constante du nombre d'enfants [REDACTED] en danger ou en risque de danger entre 2010 et 2015, qu'il s'agisse d'aide éducative à domicile ou bien d'assistance judiciaire. Ils sont de plus en plus d'enfants palois par rapport à l'ensemble du département : près d'1/5 des situations du département soit plus de 330 enfants. Il faut savoir que plus de ¾ des mesures éducatives sont des mesures judiciaires mais elles sont en diminution constante au bénéfice des mesures éducatives à domicile. Géographiquement, les situations sont réparties sur tout le territoire palois mais les plus

nombreuses se trouvent dans les quartiers [REDACTED] (31 cas), [REDACTED] (29 cas) et [REDACTED] (27 cas). Ces trois zones représentent à elles seules plus du quart des situations [REDACTED].

Question 4.1 : quel regard portez-vous l'évolution de ces situations ?

**Diapositive 5** : focus des villes comparables.

#### **ATELIER DE PROBLÉMATISATION – « BOULE DE NEIGE »**

Maintenant c'est à vous de jouer. Compte tenu de vos compétences et expériences et de nos échanges, vous allez devoir réfléchir et formaliser, de manière collaborative, 3 problématiques que vous jugez prioritaires sur la ville de [REDACTED], qui concernent le public « enfance et familles » et pour lesquelles l'offre proposée n'est pas optimale à votre sens.

On va donc faire un atelier « boule de neige ». Vous allez d'abord réfléchir seul pendant 5 minutes aux 3 orientations prioritaires du public « enfance et familles ». Progressivement, vous vous regrouperez par petit groupes et devrez trouver un consensus sur ces orientations pour n'en garder que 3 à chaque fois. De seul, vous passerez à 2 décideurs, puis 5, puis le groupe entier. Le respect du temps sera important si on veut rester dans les 50 minutes de contribution. Vous pouvez enrichir mutuellement vos propositions et devrez faire des choix par la discussion collective. Vous pouvez vous servir des questions de la page 1 pour cadrer vos propos.

N'oubliez pas qu'on parle ici des besoins sociaux, et donc collectifs. Il faut donc se détacher au maximum des situations spécifiques que vous pouvez rencontrer dans le cadre de votre activité pour prendre du recul sur le global.

C'est parti !



Contributions ABS – CCAS [ ] Petite Enfance, Education, Vie Des Quartiers – Mardi 27 juin 2017

Nous sommes 5 décideurs. Nous devons trouver un consensus autour des 3 problématiques prioritaires (15 minutes).

**Problématique n°1 :** .....

.....

.....

.....

.....

.....

**Problématique n°2 :** .....

.....

.....

.....

.....

.....

**Problématique n°3 :** .....

.....

.....

.....

.....

5

Contributions ABS – CCAS [ ] Petite Enfance, Education, Vie Des Quartiers – Mardi 27 juin 2017

Nous sommes 15 décideurs. Nous devons trouver un consensus autour des 3 problématiques prioritaires (20 minutes).

**Problématique n°1 :** .....

.....

.....

.....

.....

.....

**Problématique n°2 :** .....

.....

.....

.....

.....

.....

**Problématique n°3 :** .....

.....

.....

.....

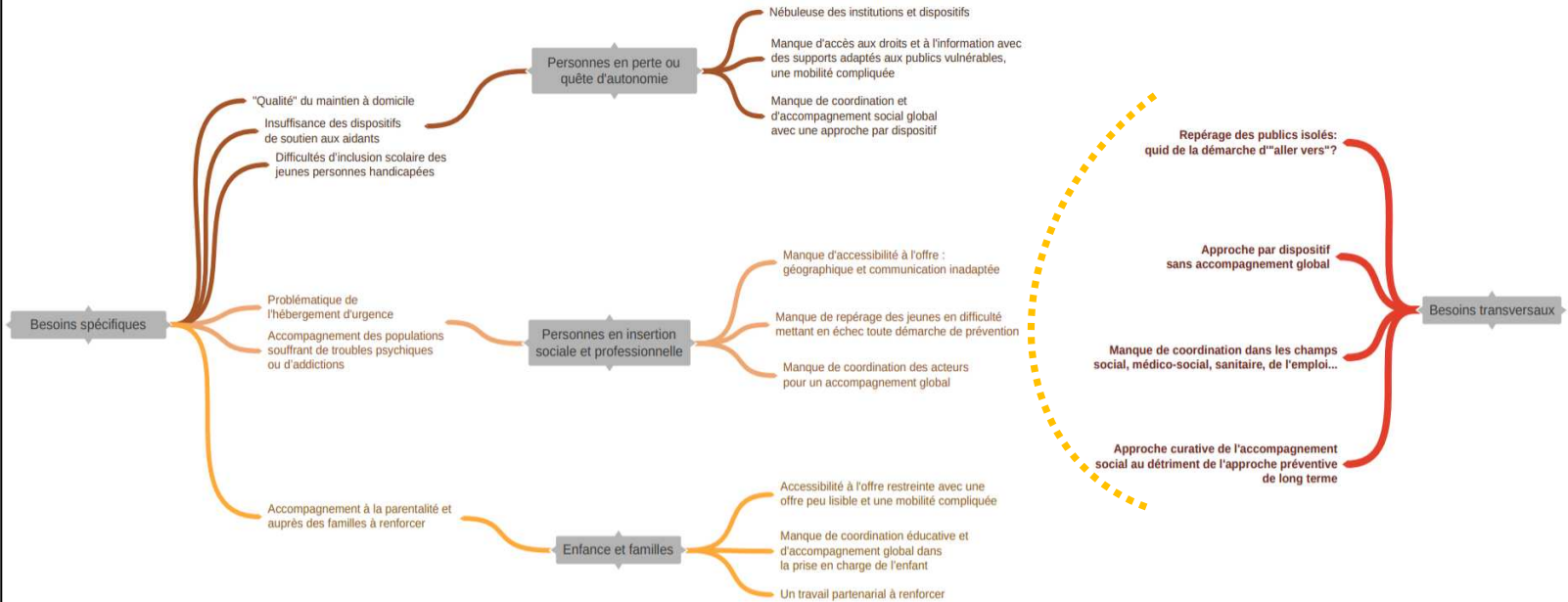
.....

6

Annexe 8 - Synthèse des propositions de valeur sur le territoire *mitropoli*

**Caractérisation collégiale des besoins par les acteurs du territoire : enseignements**

**Enseignements : au-delà des besoins spécifiques, les acteurs de la solidarité pointent majoritairement et transversalement les besoins en coordination des acteurs comme problématique prioritaire du territoire**



La fragmentation des services, préalablement révélée dans les parcours des usagers (phase 1), signalée par les bénéficiaires de l'action sociale interrogés (phase 2b) est également largement mise en exergue comme problématique prioritaire du territoire par les acteurs locaux (phase 3) quel que soit le public étudié. Elle interroge d'autant plus à la lumière de la progression des situations de vulnérabilité, notamment au cœur de la ville d'■■■■, repérées dans le diagnostic socio-démographique (phase 2a). Les acteurs reviennent sans cesse sur les problématiques d'accessibilité à l'offre, à la fois physique au regard des questions prédominantes de mobilité sur le territoire ■■■■ ; mais aussi compte tenu du manque de lisibilité de celle-ci. Elle se révèle en effet déjà complexe à la lecture professionnelle. Les acteurs reviennent sans cesse sur l'approche par dispositif de l'accompagnement social, lorsqu'il existe, regrettant l'absence d'approche globale des situations des personnes accompagnées. Au-delà des lacunes observées pour chaque public relevant de l'action sociale, le manque de coordination s'observe aussi au niveau « macro », c'est-à-dire au niveau des champs du social, du médico-social, du sanitaire, de l'emploi ou encore du logement. Au cœur de cette organisation complexe des solidarités sur les territoires, loin d'être une spécificité ■■■■, le manque d'approche préventive, de long terme, est soulevée par les acteurs.

Annexe 9 - Proposition d'une ABS thématique sur le territoire *mitropoli*

ANNEXE

## Proposition d'ABS thématique – méthodologie

*L'aide aux aidants, perspective d'une ABS thématique dans le cadre de travaux collaboratifs de la CTGGS ?*

40

### L'aide aux aidants, perspective d'une ABS thématique – annexe

*Rappel des constats de l'Analyse des Besoins Sociaux*

Démographie  
+ 1447 individus

- 1 personne sur 3 a plus de 60 ans et 1 personne sur 5 a entre 60 et 74 ans : les 60-74 ans sont plus représentés en milieu rural / les plus âgés, à [REDACTED]
- Dynamiques de vieillissement de la population engagées et croissantes jusqu'en 2050-2070 selon les projections Insee

Dépendance

- Des 55-64 ans deux fois plus nombreux que les 75 ans et plus sur la couronne rurale [REDACTED] : forte population potentielle d'aidants familiaux, acteurs stratégiques mais sur-sollicités dans la politique de maintien à domicile
- Orientation des politiques publiques vers le maintien à domicile mais 80% de l'aide apportée provient de l'entourage non professionnel, selon la CNSA

Expertise professionnelle

- Au-delà des constats sociodémographiques partagés, des problématiques prioritaires orientées vers la thématique du soutien aux aidants (solutions de répit, notamment en termes d'accueil de jour et de placement temporaire) et de la qualité du maintien à domicile
- Incohérences institutionnelles et manque de transversalité entre les acteurs

Une ABS thématique sur le thème du soutien aux aidants ?

41

**L'aide aux aidants, perspective d'une ABS thématique – annexe**

*La configuration territoriale de l'aide aux proches aidants...*

Utilisation et capitalisation de l'outil de segmentation stratégique de l'offre

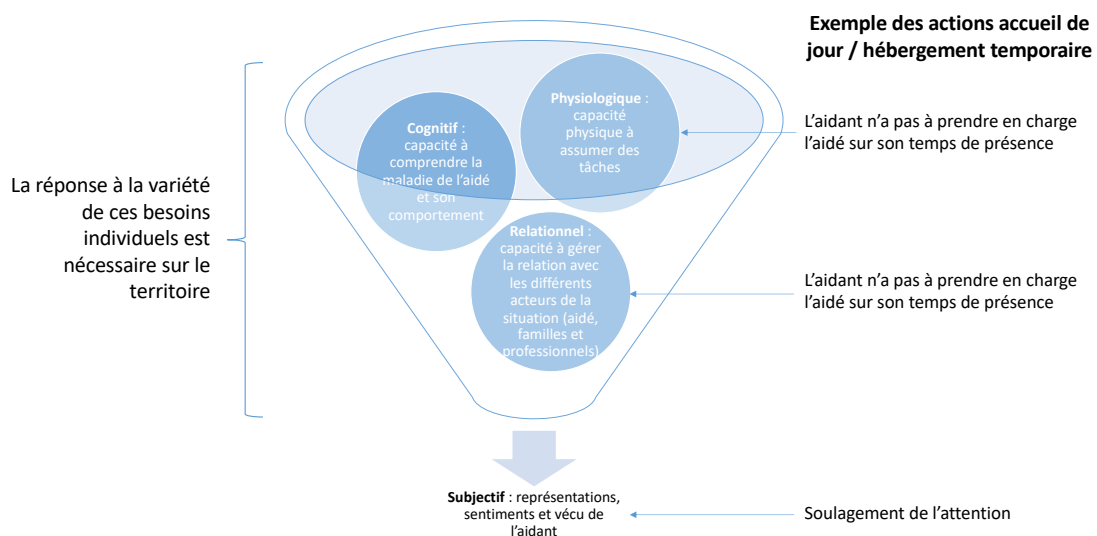
Offre structurante de l'aide aux aidants

Catégories	Actions
Soins	Consultations médecine
	Soins infirmiers
	Séance kinésithérapeute
	Consultation gériatre aidé
Répit	Portage de repas
	Aide quotidienne
	Accueil de jour
	Hébergement temporaire
	Vacances en couple
	Placement définitif
Aides techniques	Equipements
Information	Télesurveillance
	Conférence, forum
Accompagnement	Documentation (web, plaquettes)
	Accueil
	Orientation
	Aide aux démarches
Formation	Gestion de cas
	Suivi
	Education thérapeutique
Soutien psychologique	Ateliers thématiques
	Discussion
	Groupe de parole
	Entretien individuel

*D'après une recherche de S. GAND, L. HENAUT, J-C SARDAS, financée par la CNSA*

**L'aide aux aidants, perspective d'une ABS thématique – annexe**

*... doit permettre de répondre à la diversité de leurs besoins*



*D'après une recherche de S. GAND, L. HENAUT, J-C SARDAS, financée par la CNSA*



## L'aide aux aidants, perspective d'une ABS thématique – annexe

*L'adéquation entre les besoins et les services pour décider en cohérence avec l'existant et les moyens*

Structuration « idéale » des services pour répondre aux besoins des aidants sur un territoire

Besoins	Services piliers (Acteurs / Organisations)
Physiologique Cognitif Subjectif Relationnel	Soins (consultations, soins infirmiers, kiné)
Physiologique Relationnel Subjectif	Répit (aide quotidienne, portage de repas, accueil de jour, hébergement temporaire, placement...)
Relationnel Subjectif Cognitif	Accompagnement et information (conférence, forum, web, accueil, orientation, aide aux démarches...)
Cognitif Subjectif Relationnel	Formation et soutien (ateliers thématiques, entretien individuel, groupe de parole...)



Comparaison de cette structuration avec la configuration territoriale  
=> CARTOGRAPHIE DE L'EXISTANT



Réflexion autour d'un plan d'action à partir de la comparaison entre l'existant et la structuration idéale, au regard des moyens  
=> CARTOGRAPHIE PROSPECTIVE

*D'après une recherche de S. GAND, L. HENAUT, J-C SARDAS, financée par la CNSA*

44

## L'aide aux aidants, perspective d'une ABS thématique – annexe

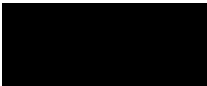
*Proposition des étapes de travail dans le cadre du premier forum local de l'EPCI*

- **Configuration de l'offre actuelle du territoire pour répondre aux besoins des aidants**
  - Valorisation des éléments recensés dans la segmentation stratégique de l'offre actuelle : passage du modèle « P-M-A » au modèle mettant en relation « Besoin-Service-Acteur-Organisation »
  - Mise à jour et complément de la nouvelle matrice actualisée des données manquantes (base de données relationnelle)
- **Construction de la cartographie de l'offre et première évaluation de l'existant face à l'évolution des besoins**
  - Représentation cartographique de la couverture existante par type de besoin sur le territoire
  - Première évaluation en interne (CIAS) de l'existant au regard des services-acteurs-organisations les plus structurants de l'aide aux aidants (échelle de mesure des actions : correcte et plus ; partiellement insuffisante ; très insuffisante à inexistante)
- **Modélisation de scénarii d'action par l'organisation de groupes de travail**
  - Evaluation collégiale de l'existant : partenaires et usagers
  - Proposition collégiale d'un ou plusieurs plans d'action prospectifs

*D'après une recherche de S. GAND, L. HENAUT, J-C SARDAS, financée par la CNSA*


45


**Annexe 10** - Piste de réflexion sur un système de mesure d’impact du réseau de solidarité de la DAS à soumettre à l’enquête du réseau « *anti solitude* »

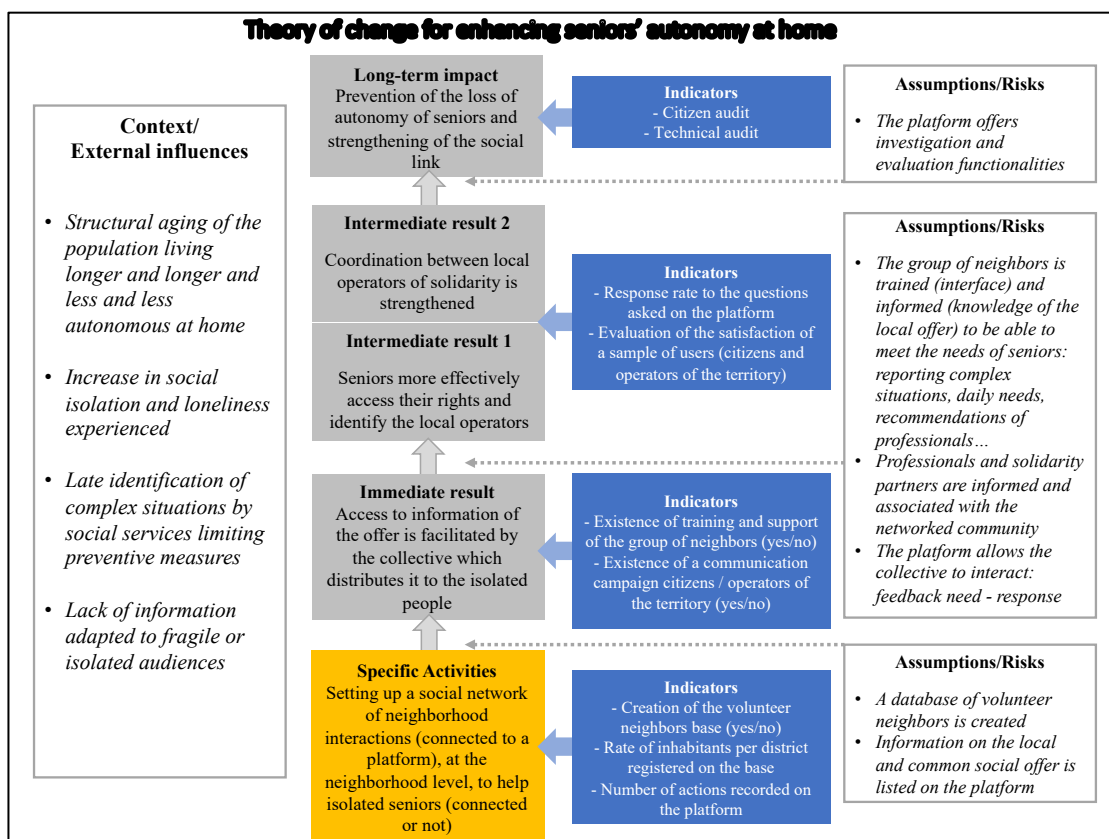


# Social Lab

## Pilot Action Impact Assessment

«  » : Social network of solidarity, this system makes it possible to fight against isolation and to respond to the challenges of an aging population and dependency by mobilizing neighborhood resources





## Liste des abréviations et acronymes

---

ABS : Analyse des Besoins Sociaux

ANCCAS : Association Nationale des Cadres Communaux (et intercommunaux) de l'Action Sociale

ACTAS : Association des Cadres Territoriaux de l'Action Sociale

APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie

ARS : Agence Régionale de Santé

ASE : Aide Sociale à l'Enfance

ASV : (loi d') Adaptation de la Société au Vieillissement

CAF : Caisse d'Allocations Familiales

CASF : Code de l'Action Sociale et des Familles

CCAS : Centre Communal d'Action Sociale

CEJ : Contrat Enfance Jeunesse

CD : Conseil Départemental

CdC : Communauté de Communes

CIAS : Centre Intercommunal d'Action Sociale

CCAS/CIAS : Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale

CLI : Commission Locale d'Information

CLIC : Centre Local d'Information et de Coordination Gérontologique

CMU : Couverture Maladie Universelle

CNAF : Caisse Nationale d'Allocation Familiales

COFIL : Comité de pilotage

CPAM : Caisse Primaire d'Assurance Maladie

CPOM : Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens

CROSMS : Comités Régionaux de l'Organisation Sociale et Médico-Sociale

CTS : Convention Territoriale des Solidarités

DAS : Démarche Anti Solitude

DAST : Directeur de l'Action Sociale Territoriale

DGA : Directeur(rice) Général(e) Adjoint(e)

DGF : Dotation Globale de Fonctionnement

DGS : Directeur(rice) Général(e) des Services  
DREES : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques  
EHPAD : Établissement d'Hébergement pour Personnes Âgées Dépendantes  
EPCI : Établissement public de coopération intercommunale  
ESA : Équipe Spécialisée Alzheimer  
ESAT : Établissement et Service d'Aide par le Travail  
GIR : Groupe Iso-Ressources  
IGAS : Inspection Générale des Affaires Sociales  
INSEE : Institut national de la statistique et des études économiques  
MAIA : Méthode d'action pour l'intégration des services d'aide et de soins dans le champ de l'autonomie  
MAPTAM : (loi de) Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles  
MDPH : Maison Départementale des Personnes Handicapées  
MDS : Maison Départementale des Solidarités  
MSA : Mutualité Sociale Agricole  
MSAP : Maison de Services Au Public  
NOTRe : (loi portant la) Nouvelle Organisation Territoriale de la République  
NPM : *New Public Management*  
ODAS : Observatoire national de l'action sociale  
PECP : Paradigme Épistémologique Constructiviste Pragmatique  
PVM : *Public Value Management*  
PVT : *Public Value Theory*  
QSP : Qualité des Services Publics  
RSA : Revenu de Solidarité Active  
SA(A)D : Service d'Aide (et d'Accompagnement) à Domicile  
SDAASAP : Schéma Départemental d'Amélioration de l'Accessibilité des Services Au Public  
SIG(OT) : Système d'Information Géographique (et d'Observation Territoriale)  
SPASAD : Service Polyvalent d'Aide et de Soins À Domicile  
SSIAD : Service de Soins Infirmiers à Domicile  
SSPR : Service Social des Personnes Retraitées

UDCCAS : Union Départementale des Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale

UNCCAS : Union Nationale des Centres Communaux (et intercommunaux) d'Action Sociale

## Liste des Figures

<b>FIGURE 1</b> - SYNTHÈSE GÉNÉRALE DU PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE.....	24
<b>FIGURE 2</b> - ENJEUX GÉNÉRAUX DU PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE .....	27
<b>FIGURE 3</b> - ILLUSTRATIONS DU MODÈLE INTÉGRATEUR DE LA RECHERCHE-INTERVENTION .....	42
<b>FIGURE 4</b> - DESIGN DE RECHERCHE SELON UNE APPROCHE ABDUCTIVE .....	53
<b>FIGURE 5</b> - SCHEMA N°1 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	55
<b>FIGURE 6</b> - ILLUSTRATION 1 .....	57
<b>FIGURE 7</b> - CADRE SPATIO-TEMPOREL DES EXPERIMENTATIONS DE LA PARTIE 1 .....	60
<b>FIGURE 8</b> - SYNTHÈSE DU SYSTEME DE PILOTAGE INTERNE DU CIAS MITROPOLI STRUCTURE AUTOUR DE LA DEMARCHE QUALITE .....	70
<b>FIGURE 9</b> - SCHEMA N°2 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	91
<b>FIGURE 10</b> - LE TRIANGLE STRATEGIQUE DE LA VALEUR PUBLIQUE .....	99
<b>FIGURE 11</b> - MODALITES DE PARTICIPATION PUBLIQUE SELON LE NIVEAU DE POUVOIR CONSENTI AUX CITOYENS .....	127
<b>FIGURE 12</b> - SCHEMA N°3 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	131
<b>FIGURE 13</b> - EXEMPLE DU DEROULE PROGRESSIF D'UN ATELIER « BOULE DE NEIGE » (12 PARTICIPANTS) MEDIATISE PAR LE FOCUS-GROUP .....	143
<b>FIGURE 14</b> - SCHEMA N°4 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	155
<b>FIGURE 15</b> - EXTRAIT DU RAPPORT DE SYNTHÈSE D'ABS DU CIAS MITROPOLI – VOLET 2B « PERCEPTIONS DES USAGERS » – « LA PERSONNE EN QUÊTE/PERTE D'AUTONOMIE, FREQUENTANT LES SERVICES DE MAINTIEN A DOMICILE DU CIAS » .....	182
<b>FIGURE 16</b> - PLANCHES INTRODUCTIVE ET CONCLUSIVE DU « PECHA KUCHA » .....	187
<b>FIGURE 17</b> - EXTRAIT DU RAPPORT FINAL - SYNTHÈSE « ENFANCE FAMILLE » : FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX ET PROBLEMATIQUES PRIORITAIRES.....	189
<b>FIGURE 18</b> - EXTRAIT DU RAPPORT FINAL – SYNTHÈSE « ENFANCE FAMILLES » : PROBLEMATIQUES PRIORITAIRES ET PROPOSITIONS.....	191
<b>FIGURE 19</b> - EXTRAIT DU RAPPORT FINAL – SYNTHÈSE « SENIORS » : UNE REFLEXION MULTIDIMENSIONNELLE AUTOUR DES BESOINS DES PERSONNES AGEES KENTROPOLIENNES .....	193
<b>FIGURE 20</b> - SCHEMA N°5 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	197
<b>FIGURE 21</b> - SCHEMA N°6 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE.....	208
<b>FIGURE 22</b> - ILLUSTRATION 2 .....	209

<b>FIGURE 23</b> - CADRE SPATIO-TEMPOREL DES EXPERIMENTATIONS DE LA PARTIE 2 .....	213
<b>FIGURE 24</b> - SCHEMA N°7 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE .....	231
<b>FIGURE 25</b> - MODELISATION POSSIBLE DE L'ANIMATION DES FORUMS DE LA CTS .....	243
<b>FIGURE 26</b> - EXEMPLE DE L'OUTIL HEURISTIQUE « PARCOURS DE L'ENFANCE VERS LA JEUNESSE » SUR LE TERRITOIRE PRAGMAPOLI .....	253
<b>FIGURE 27</b> - ÉVOLUTION DE LA GOUVERNANCE SUR LE TERRITOIRE PRAGMAPOLI .....	267
<b>FIGURE 28</b> - SCHEMA N°8 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE .....	272
<b>FIGURE 29</b> - EXTRAIT D'UNE NOTE DE SYNTHÈSE « VIVRE SEUL, PAUVRETE RELATIONNELLE ET SENTIMENT DE SOLITUDE : ECLAIRAGES DANS LA PERSPECTIVE DE LA REFLEXION DE LA DAS DE LA VILLE KENTROPOLI » .....	279
<b>FIGURE 30</b> - SYNTHÈSE GRAPHIQUE DE LA METHODE D'ANIMATION .....	285
<b>FIGURE 31</b> - FRESQUE DE LA VILLE ANTI SOLITUDE DESSINEE PAR LA COMMUNAUTE D'ENQUETE .....	294
<b>FIGURE 32</b> - SCHEMA N°9 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE .....	295
<b>FIGURE 33</b> - PERSPECTIVES A L'AMELIORATION DU PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE	306
<b>FIGURE 34</b> - SCHEMA N°10 DE STRUCTURATION DE LA RECHERCHE DOCTORALE .....	307
<b>FIGURE 35</b> - RAPPEL DU DESIGN DE RECHERCHE SELON UNE APPROCHE ABDUCTIVE.....	312

## Liste des Tableaux

---

<b>TABLEAU 1</b> - DIMENSIONS POUVANT MEDIATISER LA CREATION DE VALEUR PUBLIQUE DANS LE CAS DE PROBLEMES SOCIAUX COMPLEXES .....	111
<b>TABLEAU 2</b> - ADAPTATION DES ITEMS DU QSP AUX CONTRAINTES IDENTIFIEES EN RECHERCHE-INTERVENTION.....	150