

Analyse des conditions d'émergence et d'animation de la communauté d'enquête pragmatiste : application au pilotage de l'action sociale locale

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin

▶ **To cite this version:**

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin. Analyse des conditions d'émergence et d'animation de la communauté d'enquête pragmatiste : application au pilotage de l'action sociale locale. 10ème colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, " Proximités et territoires aux défis du management public ", Atelier 7 : " Co-construire avec les parties prenantes pour un Management Public Durable. Un dialogue entre proximités et territoire ", May 2021, Clermont-ferrand, France. hal-03552528

HAL Id: hal-03552528

https://univ-pau.hal.science/hal-03552528

Submitted on 2 Feb 2022

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.

Référence de la communication

COLLINET-OURTHE M, CARASSUS D, & MARIN P. (2021). Analyse des conditions d'émergence et d'animation de la *communauté d'enquête* pragmatiste : application au pilotage de l'action sociale locale. In *10ème colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, « Proximités et territoires aux défis du management public », Atelier 7 : « Co-construire avec les parties prenantes pour un Management Public Durable. Un dialogue entre proximités et territoire »*, Clermont-Ferrand (*en distanciel*), 27 mai.

Projet de soumission en 2021

Management international-mi : CNRS 3, FNEGE 2, HCERES A

Résumé

La gestion publique des besoins sociaux locaux 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. Cette communication souhaite ainsi investiguer les voies possibles à l'amélioration du pilotage de l'action sociale locale via une approche collective et démocratique du territoire. Pour encadrer nos investigations empiriques, nous définissons le concept pragmatiste de communauté d'enquête et nous appuyons sur un projet expérimental de mutualisation de l'observation sociale locale à l'échelle départementale, mené en recherche-intervention auprès d'une Communauté de Communes et d'un Conseil Départemental. Notre recherche discute alors les conditions d'émergence et d'existence de cette forme d'activité collective durable : l'activité dialogique médiatisée par l'intérêt des publics de l'action sociale (personnes en perte d'autonomie, personnes en insertion, jeunesse, enfance et familles...) ; l'existence d'espaces physiques et de mécanismes de gouvernance dédiés à l'institutionnalisation de sa pratique ; une temporalité respectant les altérités professionnelles et la construction d'interrelations nécessaires à l'intégration progressive de cadres de valeur concurrents ; la présence d'un leader-médiateur suscitant la confiance au sein et par-delà les frontières organisationnelles. La communication montre que la recherche de cette forme fragile de coopération, par sa capacité à bouleverser les habitudes dans l'action, est porteuse de réelles innovations dans les démarches stratégiques comme pour la pratique de gestion quotidienne.

Mots clé (5) : communauté d'enquête ; pragmatisme ; pilotage ; action sociale ; recherche-intervention.

Plan de l'article

INTRODUCTION

1. LES ENJEUX DE LA GESTION COLLECTIVE DES BESOINS SOCIAUX LOCAUX : LA *COMMUNAUTÉ D'ENQUÊTE* COMME PRINCIPE ORGANISATEUR ET COMME HORIZON

1.1. Le pilotage de l'action sociale locale : de quoi parle-t-on aujourd'hui ?

1.2. La *communauté d'enquête* pragmatiste comme mode de pilotage renouvelé de l'action sociale locale : état des lieux théorique

2. UNE RECHERCHE-INTERVENTION SOUTENUE PAR DES MÉTHODES MIXTES D'INVESTIGATION : LE CAS D'UN PROJET EXPÉRIMENTAL DE MUTUALISATION DE L'OBSERVATION SOCIALE LOCALE

2.1. Contexte de l'étude : construction et mise en action d'une démarche d'observation sociale locale et partagée

2.2. Modes de recueil et d'analyse de la donnée

3. L'EXPÉRIMENTATION DE LA CTS : L'ÉMERGENCE INATTENDUE D'UNE *COMMUNAUTÉ D'ENQUÊTE* HORS DU CADRE INSTITUTIONNEL

3.1. La modélisation de la CTS à l'épreuve de la réflexion collective : vers un cadre de gouvernance « macro » légitimant l'observation sociale et partagée

3.2. La CTS à l'épreuve de l'expérimentation : l'ABS *pragmapolienne*, de l'activité dialogique à l'émergence d'une stratégie territoriale

3.3. 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 CTS ?

4. DISCUSSION : CONTRIBUTION À LA RÉNOVATION DES MODES DE PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE GRÂCE À LA COMMUNAUTÉ D'ENQUÊTE PRAGMATISTE

4.1. Expérimenter au risque du conflit créatif : l'*intégration* pour faire émerger l'innovation et la coopération

4.2. Viser l'*optimisme critique* et cultiver la confiance : l'importance du *leader-médiateur* « *créateur de possibles* »

CONCLUSION

BIBLIOGRAPHIE

ANNEXES

INTRODUCTION

La gestion publique des besoins sociaux locaux 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. Cette recherche souhaite ainsi investiguer les voies possibles à l'amélioration du pilotage de l'action sociale locale via une approche collective et démocratique du territoire. Pour encadrer nos investigations empiriques (2.), nous définissons le concept pragmatiste de *communauté d'enquête* (1.) et nous appuyons sur un projet expérimental de mutualisation de l'observation sociale locale à l'échelle départementale, mené en recherche-intervention auprès d'une Communauté de Communes et d'un Conseil Départemental (3.). Notre recherche discute alors les conditions d'émergence et d'existence de cette forme d'activité collective durable (4.). La communication montre que la recherche de cette forme fragile de coopération, par sa capacité à bouleverser les habitudes dans l'action, est porteuse de réelles innovations dans les démarches stratégiques comme pour la pratique de gestion quotidienne.

1. LES ENJEUX DE LA GESTION COLLECTIVE DES BESOINS SOCIAUX LOCAUX : LA *COMMUNAUTÉ D'ENQUÊTE* COMME PRINCIPE ORGANISATEUR ET COMME HORIZON

La définition des enjeux contemporains attachés au pilotage de l'action sociale locale, caractérisés par une demande sociale évolutive et des configurations organisationnelles complexes, nous pousse à nous positionner en premier lieu dans une conception renouvelée du contrôle (1.1.). Progressivement, il apparaît que la philosophie pragmatiste, en particulier à travers le concept de communauté d'enquête, apparaissent pertinentes pour répondre à ces défis (1.2.).

1.1. Le pilotage de l'action sociale locale : de quoi parle-t-on aujourd'hui ?

Défis collectifs et durables autour de la gestion des besoins sociaux contemporains

Rittel et Webber (1973) déclaraient il y a cinquante ans déjà 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). Suivis par d'autres (Rein, 1976 ; Schön, 1983 ; Schön et Rein, 1994 ; Head et Alford, 2015), ils 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). Paradoxalement, dans une recherche récente appliquée au

contexte local français, Collinet-Ourthe (2021)[1] montre que les acteurs en charge de la politique sociale maintiennent généralement des systèmes d'activités principalement rationalistes et individualisés, quand les acteurs de terrain dénoncent avec impuissance la montée en complexité de l'environnement social (« *augmentation des situations d'isolement* » ; « *paupérisation de la population* » ; « *cumuls de handicaps sociaux* » ; etc.).

L'existence de ces systèmes est soutenue par :

- La spécialisation traditionnelle des prises en charge et des connaissances des publics par institution, dispositif et métier. Ce fonctionnement en « silos » (Avenel, 2017) crée des « forteresses culturelles » (Head et Alford, 2015) inscrites dans la gestion de la quotidienneté.
- Des systèmes d'activités construits sur une hypothèse de stabilité et de standardisation des besoins et adossés à des systèmes de contrôle et de mesure de la performance autoréférentiels, focalisés sur l'assurance d'une bonne conformité des processus internes et sur la maîtrise de moyens en diminution (Carassus et Favoreu, 2017).
- Au plan territorial, des interventions spécialisées de nombreux acteurs, interdépendantes, mais peu animées dans une logique de « *parcours de l'usager* » (Godereau, 2016).

En synthèse, Head et Alford (2015) soutiennent que les problèmes pernicieux 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)*

Dès lors, dans ce contexte d'autorité et d'intervention fragmenté et de complexité intrinsèque à la gestion des besoins sociaux, dans quelle conception renouvelée du contrôle inscrire son pilotage nécessairement collectif ?

Une visée processuelle et constructiviste du contrôle en contexte d'incertitude stratégique

Des auteurs comme Naro et Travaillé (2010) ont proposé une lecture processuelle, constructiviste et interactive du contrôle, en utilisant par exemple le *Balanced Scorecard* (BSC) comme un « *objet-frontière* » pouvant jouer un rôle actif dans la construction collective de stratégies émergentes. En effet, aux côtés des leviers de contrôle « diagnostique », chargés de mesurer la performance de stratégies en place à des fins de *vérification* d'activités stables dans une perspective autoréférentielle, Simons (1995) identifie des leviers de contrôle « interactif ». Complémentaires aux premiers, ils invitent les organisations évoluant dans un environnement complexe à intégrer incertitude et vicissitudes au cœur de leurs réflexions à des fins de *pilotage de la nouveauté*, permettant l'émergence de stratégies collectives grâce à un cheminement réflexif des parties prenantes sur « la vision, le métier, la mission, les valeurs, le

[1] Cette communication, tout comme la présente, s'inscrit dans une volonté de valorisation d'un travail doctoral, soutenu en 2020, par l'auteure principale.

positionnement » (Naro et Travaillé, *ibid*.). Bref, un débat sur les finalités politiques de l'organisation, trop souvent délaissé (Naro, 2010).

Cette perspective processuelle, interactive et dynamique du contrôle se trouve non seulement au cœur de la philosophie pragmatiste de l'organisation – l'« *organizing* » – la considérant non plus comme une structure décisionnelle accumulant de l'information rationnelle, mais comme un système complexe d'action collective en perpétuel mouvement ; et aussi, dans la force applicative du courant – à travers le concept fondateur de *communauté d'enquête* (Dewey, 1938 ; Addams, 1910-1930 ; Shields, 2003, 2005, 2008 ; Lorino, 2018). Défendant une manière particulière pour les parties prenantes d'aborder les problèmes, de considérer les données et de communiquer entre elles (Shields, 2003), la communauté d'enquête est un outil analytique des situations passées orienté vers une volonté continue et progressive d'imaginer des pratiques sociales futures (Lorino, 2018). Elle apparaît ainsi comme un levier de contrôle interactif particulièrement pertinent pour répondre aux enjeux du pilotage de l'action sociale locale, posés dans la section précédente : la construction de formes d'action collective dialogiques, légitimées et inscrites dans le temps pour faire émerger une stratégie territoriale et de coopération durables en matière de politiques de solidarité, sur la base d'une évaluation des besoins des intérêts affectés. Dans cette logique, nous souhaitons répondre à la question suivante : **« 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 ? »**

Afin de donner de l'épaisseur à cet objectif, dans la perspective de guider nos cheminements méthodologiques, nous présentons ci-dessous les fondements conceptuels d'une telle approche.

1.2. La *communauté d'enquête* pragmatiste comme mode de pilotage renouvelé de l'action sociale locale : état des lieux théorique

Initialement théorisée par Charles Sanders Peirce (1931-1935) et John Dewey (1938) comme moyen de transformer le « doute » résultant de la mise en échec de méthodes d'action collective et ancré dans une pratique sociale et située, il apparaît que l'*enquête* pragmatiste ne peut s'envisager sans l'intervention d'une *communauté d'enquête*. Pareille au travail du détective, elle suggère une approche écologique de la résolution des problèmes (Ansell, 2011) impliquant une participation active et de long terme des intérêts concernés.

Dans un premier temps, elle suppose que le groupe social confronté à une situation organisationnelle déroutante puisse la reconnaître comme telle, mobiliser des capacités créatives pour imaginer des futurs possibles, combiner leurs points de vue en hypothèses, et les expérimenter.

L'émergence et la gouvernance de la nouveauté chez les pragmatistes : cap sur la communauté d'enquête

Chez les pragmatistes, la construction de pratiques sociales futures implique la mobilisation de collectifs, motivés et impliqués dans l'enquête sociale, dès la reconnaissance d'un « trouble »

(Dewey, 1938), inscrits 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)*

Ensuite, la 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).

Dans des contextes complexes requérant des réponses organisationnelles innovantes, Lorino (*ibid.*) nous dit que ce type d'expérience s'accommode mal de « systèmes d'évaluations rationnels, qui ne sont pas disponibles ». L'auteur conseille plutôt 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, tout en « se concentr[ant] sur les usages finaux ». Ainsi, parmi les outils mobilisés pour accompagner l'enquête, les pratiques sociales futures et l'avenir collectif sont considérés comme des artefacts médiateurs centraux et fédérateurs. Aussi, les « personnages narratifs semi-fictionnels, semi-réels et en constante évolution » incarnant les pratiques sociales futures « [...] jouent un rôle important dans toutes les situations organisationnelles ou inter-organisationnelles dans lesquelles quelque chose de nouveau doit être inventé, par exemple [...] la conception de nouvelles politiques publiques pour les futurs citoyens, etc. ».

Atteindre un tel niveau de réflexivité pour une activité collective en construction, n'est pas chose aisée et requiert des conditions épistémologiques particulières pour engager le management et emmener les acteurs à s'inscrire dans une visée transformative continue. C'est ce que nous proposons d'évoquer maintenant, en contextualisant le concept de communauté d'enquête à l'administration publique.

La communauté d'enquête comme principe organisateur de l'administration publique : les apports de Dewey et Addams pour un pilotage participatif et durable des organisations

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), s'envisage autour de trois composantes à la fois prescriptives 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 défini dans la section précédente, la *situation problématique* comme point de départ de l'enquête, comme catalyseur situé et historicisé, poussant des individus à former un collectif social suffisamment motivé pour modifier une situation ambigüe en un état plus cohérent (Dewey, 1938 ; Shields, 2003).

Aussi, la communauté d'enquête est caractérisée par une *attitude scientifique* attentive à la pluralité des preuves et ouverte à l'hypothèse puis à l'expérimentation. D'une part, les décisions qui viendront ponctuer le processus d'enquête reposent sur les informations disponibles réputées les meilleures, qu'elles soient quantitatives ou qualitatives, qu'elles proviennent d'artefacts matériels, métriques, ou non. Par exemple, Gross (2009) montre à travers une lecture de l'expérience *Hull-House*[2] (Addams, 1910-1930), 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. 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)*

D'autre part, l'*attitude scientifique* implique que les enquêteurs acceptent l'imprévisible quand apparaissent « des preuves qui ne correspondent pas aux attentes » (Shields, 2003). L'attitude scientifique appliquée à l'administration publique est ainsi guidée par des principes fondamentaux ayant une résonnance 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). Par conséquent, la communauté d'enquête invite à un bouleversement paradigmatique en matière de conception instrumentale. Si le *mainstream* rationaliste reconnaît traditionnellement une utilité à l'artefact en fonction de sa capacité à répliquer le réel, la communauté d'enquête appréhende la pertinence des outils d'analyse à l'aune de la compréhension qu'ils provoquent chez les acteurs, leur permettant d'agir efficacement sur les problèmes organisationnels : « [l]es représentations apparaissent donc comme des ressources qui peuvent aider à la compréhension et à l'action, et non comme les sources qui les déterminent » (Lorino, 2018).

Enfin, la communauté d'enquête souhaite institutionnaliser la *démocratie participative* comme mode de communication et d'action entre les parties prenantes dans le temps. En effet, pour les pragmatistes Jane Addams et John Dewey, elle dépasse largement le cadre de la conception politique :

[2] *Hull-House* fondée et dirigée par la pragmatiste Jane Addams (prix Nobel de la paix en 1931) à la fin des années 1880 eut une existence séculaire. 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).

> *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)*

Intégrée comme mode de fonctionnement de la communauté d'enquête, elle permet d'enrichir considérablement la compréhension des phénomènes sociaux et de rendre plus efficace la conduite de l'attitude scientifique. Elle représente un moyen de communiquer, motive les gestionnaires publics vers la satisfaction de l'intérêt général, et permet « aux citoyens d'aller de l'avant dans leurs propres projets de vie, tels qu'ils les ont choisis » (Evans, 1998).

Ces principes organisateurs interviennent comme guide conceptuel bornant nos méthodes de recueil puis d'analyse de la donnée.

2. UNE RECHERCHE-INTERVENTION SOUTENUE PAR DES MÉTHODES MIXTES D'INVESTIGATION : LE CAS D'UN PROJET EXPÉRIMENTAL DE MUTUALISATION DE L'OBSERVATION SOCIALE LOCALE

« Dans la démarche constructiviste, la connaissance est un processus et la façon de chercher est déjà un élément de recherche » (Saussois, 2019). Aussi, avant de revenir prochainement sur l'analyse en situation de la communauté d'enquête (3.), permettons-nous d'évoquer le contexte pré-expérience de l'objet d'étude (2.1.) puis nos modes d'investigation (2.2.).

2.1. Contexte de l'étude : construction et mise en action d'une démarche d'observation sociale locale et partagée

La Convention Territoriale des Solidarités (CTS), proposant la construction d'un cadre de gouvernance départemental dédié à la compréhension et au traitement collectifs des besoins sociaux, s'est d'abord inscrite dans un exercice de concertation inter-institutionnel à l'échelle départementale[3], avant d'être proposée à l'expérimentation territoriale[4] *via* une activité locale d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS).

Le « département-providence » agorapoli au carrefour d'une révolution paradigmatique institutionnelle, territoriale et professionnelle

D'une part, sur le territoire *agorapoli* et malgré un cadre législatif volontariste en matière de développement territorial et des proximités, notre recherche-intervention s'inscrivait dans un contexte d'éveil tardif du Conseil Départemental en matière de développement social, pourtant consacré par la loi NOTRe, chef de file – et financeur principal – en matière de politiques de solidarité. Paradoxalement, la Caisse départementale d'Allocations Familiales (CAF) réglementant, finançant et coordonnant l'offre d'accueil des enfants jusqu'à 17 ans portait historiquement dans son discours et son action un ADN territorial chevillé au corps. Au moment

[3] Le département *agorapoli*.
[4] La Communauté de Communes (CdC) *pragmapoli*.

de la modélisation de la CTS à l'initiative un peu tardive du Conseil Départemental *agorapoli*, elle voyait son influence grandir encore. Sous l'impulsion de la Caisse Nationale d'Allocation Familiales (CNAF), elle cherchait stratégiquement à renforcer l'efficacité, la cohérence et la coordination des actions en direction des habitants d'un territoire sur des thématiques transcendant la branche traditionnelle « familles », allant de l'animation sociale, au logement, en passant par l'insertion sociale... Dans une réalité différente des promulgations officielles, le chef de filât départemental *agorapolien* invitant au renouvellement du « Département-providence » (Lafore, 2013 ; Avenel, 2017) vers l'animation et la cohésion territoriales, se heurtait ainsi à l'existence d'autres leaderships territoriaux ayant construit, auprès des mairies, des intercommunalités, des CCAS/CIAS[5], 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*).

D'autre part, par-delà la quête de légitimité départementale dans un contexte de rapports de force institutionnels et d'intercommunalité sociale naissante, nous recensions d'autres difficultés aux décloisonnements organisationnels permettant de mieux coordonner dans le temps les politiques sociales et médico-sociales : celles de la segmentation des langages, des métiers et des pratiques entre les nombreux acteurs intervenant sur le parcours de l'usager en situation de vulnérabilité. Sur fond de ressources contraintes captant l'essentiel du débat politique, elles complexifiaient les relations de coopération et les communications verticales, en particulier entre Conseil Départemental et EPCI. Certes, la territorialisation récente de l'action sociale départementale via la récente création des Maisons Départementales des Solidarités (MDS), rapprochait géographiquement les acteurs les uns des autres pour créer, de fait, une proximité territoriale. Néanmoins, 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.

Sans prétendre à ce stade à la résolution de ces 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, orchestrés par le binôme chercheuse-responsable administratif, en l'occurrence le directeur de l'action sociale territoriale (DAST) d'*agorapoli*, moteur de la démarche.

Le territoire pragmapoli : une situation organisationnelle présentant des conditions favorables au changement

Dans le sud du département *agorapoli*, s'étendait 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 occupait une place géographique et sociodémographique intermédiaire,

[5] Les Centres Communaux et Intercommunaux d'Action Sociale.

respectivement 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. 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 (dont l'activité était centrée sur le maintien à domicile et l'accueil en établissement des personnes en perte d'autonomie) dans une relation de confiance avec l'exécutif comme avec les équipes et les agents. La DGS, consciente de cette stabilité interne, percevait l'activité d'Analyse des Besoins Sociaux[6] – déclinaison locale de la CTS – comme le moyen de susciter de nouvelles pratiques territoriales. Celle-ci permettrait de structurer une offre locale cohérente et coordonnée entre les partenaires, répondant aux besoins sociaux évolutifs des habitants *pragmapoliens*. 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* ». Directement 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 crispassions. Moi je sais que j'ai besoin de sentir. Il y a 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 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).

[6] Selon l'article L. 123-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles, les CCAS/CIAS animent en collaboration avec les autres acteurs, une action générale de prévention et de développement social dans les communes et intercommunalités. Ils doivent à ce titre, réaliser une ABS, très peu réalisée dans les faits malgré son rôle capital de veille sociale.

2.2. Modes de recueil et d'analyse de la donnée

La construction progressive de la CTS et d'une expérimentation d'ABS locale nous invite à endosser simultanément les rôles complexes et communicants d'ingénieur-accompagnant et de chercheur-analyste des situations observées.

Une pluralité d'outils pour une recherche-intervention exploratoire

> *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, p. 20)*

La recherche-intervention nous invite à accepter le rôle de « praticien réflexif » (Schön, 1983) considérant que l'innovation organisationnelle, profondément historicisée et contextualisée, s'envisage peu sans une maîtrise minimale de connaissances techniques et locales. Dans un mode de raisonnement abductif combinant « pensée narrative, raisonnement logique et expérimentation (Kerveillant, 2017), la présentation future de nos résultats combinent dans une forme de description-narration, les matériaux mixtes issus :

- De l'activité ingénierique portant la modélisation processuelle d'un artefact, dans ses dimensions instrumentales et organisationnelles, et focalisé sur la conception de la CTS garantissant un cadre collaboratif de réflexion et d'action à partir d'une analyse conjointe des besoins sociaux car : « l'observation sociale partagée, est non seulement un outil de connaissance du territoire et de la population, mais favorise surtout la reconnaisse des acteurs, tout en les fédérant autour d'une ambition commune » (Avenel, 2013). La convention formalisée, fruit d'une réflexion institutionnelle participative dont nous faisons la chronique plus bas, allait ainsi consigner de nouvelles règles de fonctionnement entre acteurs dans un espace d'incertitude stratégique, en même temps qu'elle en discuterait ses objets médiateurs, dont l'utilité serait mise à l'épreuve de l'expérimentation territoriale. En accord avec nos positionnements théoriques, nous retenions l'amélioration des 'parcours' des usagers en action sociale[7] comme support à l'ambition collective (Schorr, 2003). Ces *outcomes* supposés puissants et fédérateurs et devant ouvrir à l'hypothèse puis à l'expérimentation collectives, seraient médiatisés par : la réalisation d'un diagnostic territorial exploitant des *indicateurs sociodémographiques* et des indicateurs de *politiques publiques* (Leroux, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013) cartographiés visuellement sous forme de « parcours de l'usager » ; la consultation quantitative des bénéficiaires évaluant la qualité, la satisfaction perçues des bénéficiaires et l'évolution prospective de leurs besoins et attentes (Goudarzi et Guenoun, 2010) (n = 500) ; enfin, sur la base de ces métriques, des travaux d'analyse participatifs mettant en scène un panel diversifié de métiers et d'institutions animés en intelligence collective (n = 3 pour la CdC *pragmapoli*).

[7] Ceux des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, des personnes en situation d'exclusion, de la jeunesse en insertion, de l'enfance et des familles.

- De l'observation du processus en action, consignée dans un journal de bord (Baribeau, 2005 ; Laszczuk et Garreau, 2018) permettant de formaliser le surprenant, l'invisible ou le silencieux afin de structurer la narration autour d'événement décisifs et d'accéder aux significations profondes des phénomènes observés.
- D'entretiens complémentaires menés auprès de personnalités clés, dans une perspective de légitimation de la recherche et pour prendre en compte, au-delà de l'évaluation du chercheur, le jugement des personnes impactées par la construction de connaissances (Bourguignon, 2010) (n = 2). Ces entretiens se concentrèrent sur l'influence des projets menés sur l'évolution des processus relationnels 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 DAST d'*agorapoli* et de la DGS de la CdC *pragmapoli*.
- D'actions et observations *in situ* transversales[8] permises par les phases d'immersion et participant au développement progressif d'un « point de vue d'initiée » (Kerveillant, 2017). La chercheuse intégrée comme un membre à part entière de la communauté d'enquête, enrichie d'interactions plurielles en termes de champs investigués (autonomie, enfance, exclusion…) et de profils rencontrés (praticiens, gestionnaires publics, élus…), enrichirait à son tour ses capacités d'analyse.

Stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire

La 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 participant à la construction d'un récit pertinent.

Parce que le temps de l'action en recherche-intervention n'est pas exactement celui de l'analyse, nous observons 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.).

[8] Par-delà l'accès aux ressources documentaires des organisations, la chercheuse-intervenante a par exemple participé aux temps d'observation et d'animation du plan éducatif territorial de la CdC *pragmapoli*, au regard des proximités évidentes avec l'exercice d'ABS et pour se familiariser avec un langage professionnel particulier ainsi que les configurations territoriales et leurs systèmes relationnels.

3. L'EXPÉRIMENTATION DE LA CTS : L'ÉMERGENCE INATTENDUE D'UNE *COMMUNAUTÉ D'ENQUÊTE* HORS DU CADRE INSTITUTIONNEL

Notre recherche-intervention avait deux objectifs pratiques : d'une part, la CTS devait construire un cadre d'action méthodologique enrôlant progressivement les parties prenantes, autour d'espaces et d'outils dédiés à la légitimation de leur parole collective (3.1.) ; d'autre part, sa pertinence devait s'évaluer dans l'action, à l'épreuve de l'expérimentation (3.2.). Nous revenons finalement sur l'intérêt de l'évaluation de la seconde pour faire progresser la communauté d'enquête de la première (3.3.).

3.1. La modélisation de la CTS à l'épreuve de la réflexion collective : vers un cadre de gouvernance « macro » légitimant l'observation sociale et partagée

> « *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 et l'observation sociale partagée comme outil de connaissance et de coopération des acteurs.*
>
> Extrait de la Convention Territoriale des Solidarités.

Première phase d'enquête, entre défiance et quête de sens : le département et les MDS à la conquête inévitable des territoires

Avec la progression de la domination institutionnelle de la CAF et la montée en compétences de l'intercommunalité sociale, notre première phase d'enquête, limitée pour le moment à l'institution départementale *agorapolienne*, exprimait la crainte d'une dissolution du « *vrai travail social* » dans le discours du DAST et des responsables de MDS. Cependant, plusieurs temps de réflexion collective permirent aux acteurs de s'accorder sur plusieurs propositions paradoxales. D'une part, l'aménagement nécessaire de ce même travail social pour viser l'« *accompagnement social global* », nécessairement multi-acteurs, trop souvent invoqué mais peu pratiqué tant la méthodologie d'intervention en travail social est encore marquée par une relation intime et protégée entre accompagnant et accompagné, modèle hérité de l'après-guerre. D'autre part, l'existence de ressources territoriales et d'autres compétences techniques pour l'instant peu sollicitées, dans lesquelles il apparaissait pertinent de puiser de nouveaux éléments d'analyse et de changement pour intervenir sur la trajectoire complexe des personnes en situation de fragilité. Ainsi, les objectifs de la CTS se dessinaient progressivement :

- Elle devrait questionner le *sens* du travail social en particulier, de la solidarité en général, tout en acceptant les altérités professionnelles et en interrogeant, sur le principe d'un observatoire social, les fins sociales territoriales en matière d'action sociale. Elle imaginait

là une approche processuelle et dialogique de la gouvernance des parties prenantes, permettant une compréhension et peut-être une redéfinition du rôle des parties prenantes intervenant dans le parcours de l'usager.

- 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 suffisamment fédérateur pour gérer les quasi-certains conflits de valeur dont la CTS serait le support.
- 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 thématiques 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'usager), 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.

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 entrions dans la phase de concertation inter-institutionnelle pour soumettre les premiers éléments de modélisation, à une communauté de parties prenantes élargie. Les principales institutions départementales étaient représentées : l'incontournable CAF mais aussi, la Caisse Primaire d'Assurance Maladie (CPAM), la Mutualité Sociale Agricole (MSA), 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 en construction 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. S'esquissait progressivement 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 démocratique et éthique des deniers publics.

L'idée d'une « *boîte à outils* » mise à disposition par les institutions faisait aussi 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 territoriales à l'intelligence collective. Des moyens humains dédiés (mobilisation de temps ingénieriques, mises à disposition de personnels et de compétences techniques 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.

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 du département, 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.

La CTS à « expérimentation N+1 » : une existence finalement balbutiante focalisée sur la dimension technique

En pleine 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, et ajoutons-nous, d'un désintérêt accessoire de la part de l'institution départementale. 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.

Un an après les travaux de modélisation et faute de moyens, force était de constater que la démarche s'était réduite à un projet de production puis de communication de « *Portraits Sociaux de Territoires (PST)* ». Ceux-ci, étaient 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. De cette trajectoire descendante, collectivement passive et réductrice, avait ainsi disparu la philosophie même de la convention initiale : le processus de construction de la communauté d'enquête, si complexe et prolifique pendant ses longs mois de modélisation théorique, avait finalement cédé à l'horizon de sa mise en pratique généralisée, à la tentation rationaliste, la dimension instrumentale étant devenue une fin – qui plus est monnayable – et non plus un moyen.

Pour justifier ce développement chaotique, le directeur du GIP nous disait sa difficulté à conserver mobilisés les partenaires initiaux. Pourtant, dans un discours transformé, loin de celui observé lors des temps de réflexion officiels, une autre cause semblait déterminer cette volonté de simplification instrumentale pilotée par le GIP. Aux dires de son directeur, 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 ?* »

C'est éminemment l'expérimentation locale menée auprès de la CdC *pragmapoli* qui nous permettra dans la section suivante, puis dans celle dédiée à la discussion, d'apporter des éléments de réponse à cette question.

3.2. La CTS à l'épreuve de l'expérimentation : l'ABS *pragmapolienne*, de l'activité dialogique à l'émergence d'une stratégie territoriale

Problématisation progressive et traduction en challenges soumis à l'enquête pluraliste, partenariale et territoriale

Sur la base d'une présentation systématiquement synthétique et dynamique des artefacts produits, utilisés comme « brise-glaces », une série de trois ateliers partenariaux[9], ont pris place sur trois demi-journées à plusieurs semaines d'intervalle. La planification de chaque atelier, à la charge de l'équipe projet de la CdC[10], découlait presque instinctivement du défi général de la CTS consistant à initier une dynamique partenariale entre les acteurs de la solidarité sur *pragmapoli*.

Un 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[11] sur cette question, nous avons construit une photographie de l'offre recensée à destination des publics sur le territoire pour en produire trois parcours[12], 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 coordonné » 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. 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

[9] Ils mettaient en scène des collectifs hétérogènes parmi lesquels figuraient 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.

[10] Elle était composée de la DGS, de la chercheuse-intervenante, de l'ensemble des chefs de service et des élus référents en matière d'enfance et de perte d'autonomie. Emporté par l'enthousiasme de la DGS et l'expérience de la chercheuse-intervenant en matière de techniques d'intelligence collective, l'ensemble serait propulsé à la facilitation de petits collectifs, propices aux échanges créatifs.

[11] Cf. annexe 1 pour le détail de la composition des groupes.

[12] Cf. annexe 2 pour un exemple.

d'amélioration potentielles en réponse à ces questions, puis à réagir et compléter les propos du groupe précédent.

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 un 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. Au moyen de cartes mentales (pour quoi faire ? pour qui, avec qui ? comment ? conditions de réussite ? points de vigilance ? idées folles ?), les participants devaient se pencher sur la préfiguration collective 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 d'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, pour interpeller les habitudes actuelles et construire les pratiques sociales de demain.

Focus sur le processus de construction du réseau d'« élus sentinelles » : ouvrir la boîte noire d'un processus dialogique créatif

Comme à l'habitude, l'activité collective mit en scène divers métiers et institutions (travailleurs sociaux du département, référent technique CAF, élus, agents de la collectivité...), co-animée par l'élu en charge des 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 puisque l'utilisation du terme « référent » venait directement bousculer le registre d'action en travail social. Dans le registre professionnel et culturel de la travailleuse sociale, il était impensable qu'un tiers « *non formé* » 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'usager frappe à la porte de la MDS, il est souvent trop tard pour envisager toute démarche de prévention, d'autant plus qu'il n'est 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 d'accompagnement social et source d'auto-stigmatisation 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 ?*

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 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* » dont nous bornions progressivement le rôle :

> *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 : fonctionnement d'un binôme sentinelle élu-citoyen plutôt que d'une personne seule pour fiabiliser la primo-évaluation ; « charte d'engagement » puis formation du binôme sur la base de règles fondamentales d'intervention en travail social (en termes de compétences, de compréhension de son rôle, de coordination et de complémentarité avec les missions des travailleurs sociaux du pôle d'action sociale ou de la MDS) ; structuration d'un « espace ressources », également co-construit dans le cadre des ateliers partenariaux de l'ABS. 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*.

Mise en intrigue du devenir collectif de la démarche : l'« espace ressources » comme centre névralgique d'une dynamique partenariale en devenir

Le troisième atelier venait enfin traiter de considérations plus techniques. Donnant suite à une synthèse des travaux précédents, 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*. Une autre série d'ateliers permit ainsi à des petits collectifs 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*. À leur terme, 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 (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* » (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 suffisaient à obtenir label et financements publics et à décréter l'espace comme « lieu unique » d'information et d'accompagnement aux démarches. Pour la CdC *pragmapoli*, le processus de création tout comme la configuration traditionnelle 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, 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 ». À 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, 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* ». 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 décloisonnement 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, 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 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.

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. On sent qu'on a un terreau 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)

Plusieurs éléments et un point de rupture mis en exergue dans le discours de la directrice de la CdC *pragmapoli* semblaient déterminants dans l'émergence de la dynamique partenariale sur le territoire : le temps et le respect des altérités, une illustration de la *patience scientifique* (Addams, 1910-1930). 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 précédemment l'illustrer. 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 desdites 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. Elle donnait également des éléments de réponse puissants au directeur du GIP et à sa disposition au retrait, le temps de l'exercice démocratique venu.

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. 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 serait ainsi priorisée, selon les premiers critères établis par les partenaires. À 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.

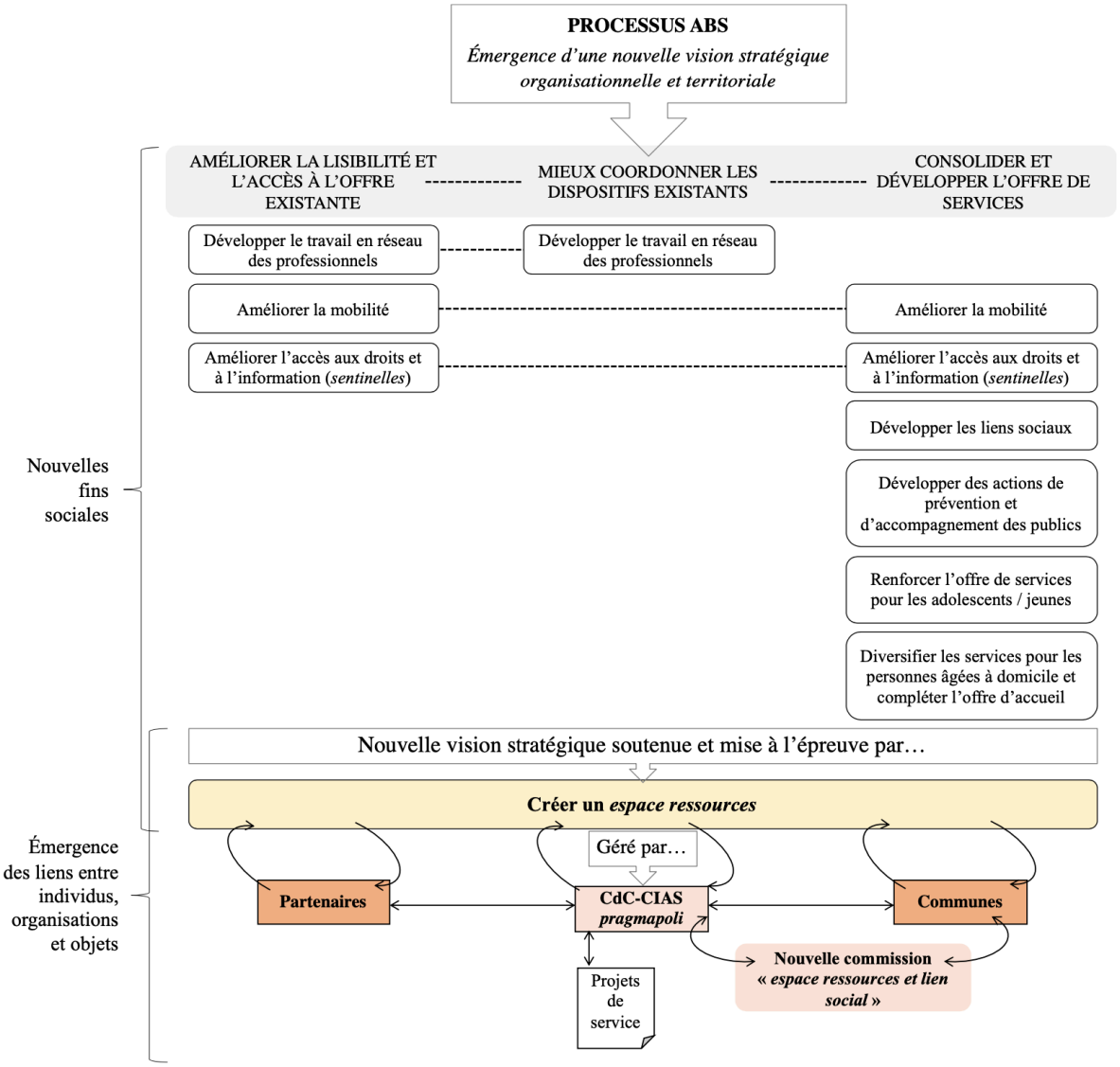
Vers un bouleversement des pratiques intra et inter-organisationnelles : la confiance comme support des coopérations passées et à venir

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.

À court terme, nous observions un rapprochement inédit entre les services d'accueil et de la protection de l'enfance. 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. Ainsi, s'opérait sur le territoire *pragmapoli*, un rapprochement inédit des services d'accueil et d'accompagnement des services d'accueil de la collectivité avec les services de la protection de l'enfance du département permettant d'améliorer le repérage et le suivi des enfants en danger (ou en risque de l'être). Il faisait 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).

La démarche avait aussi produit des effets, sans doute durables, sur la gouvernance de la solidarité du territoire *pragmapoli*. En effet, 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* ». 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. En outre, pour stimuler plus largement la dynamique partenariale, une nouvelle commission transversale « espace ressources et lien social » serait créée. Sans pouvoir à ce stade évaluer davantage l'existence dans le temps de la qualité de ces interactions, 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 1 – Évolution de la gouvernance *pragmapolienne*



3.3. 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 CTS ?

Malgré les enjeux portés par la CTS, ni la CAF, ni le désormais GIP, ne convoqueraient une évaluation de l'expérimentation menée sur *pragmapoli* pourtant consignée au cœur de la convention, marquant une démarche en perte de vitesse et d'ambition et plus largement, une absence d'intérêt pour l'activité évaluative.

Pourtant, celle-ci 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 l'émergence d'une stratégie territoriale en matière de politiques de solidarité. Particulièrement au regard de la récente focalisation de la CTS sur l'aspect instrumental, l'évaluation effective de la démarche exploratoire aurait permis

d'engager des réflexions utiles sur la qualité de l'accompagnement ingénierique attendu par les territoires vis-à-vis des institutions. Certes, le diagnostic sociodémographique donnait une consistance métrique à l'expérimentation, 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.

Les observations rapportées précédemment nous permettent d'établir certaines conditions à l'émergence de l'agir stratégique et collectif au prisme du concept de *communauté d'enquête*, contribuant par là-même à des propositions de rénovation du pilotage de l'action sociale locale.

4. DISCUSSION : CONTRIBUTION À LA RÉNOVATION DES MODES DE PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE GRÂCE À LA COMMUNAUTÉ D'ENQUÊTE PRAGMATISTE

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 analyse souligne ainsi que des formes de communautés d'enquête territoriales 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, 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 à l'existence fragile. Notre étude révèle alors une conception pragmatiste du pilotage de l'action collective, dont les conditions d'émergence, à travers la construction permanente de la *communauté d'enquête*, seraient moins structurelles qu'interactionnelles. En opérant un retour sur la littérature, nous suggérons des pistes d'amélioration dans les deux sections suivantes, propositions au statut temporaire et falsifiable.

4.1. Expérimenter au risque du conflit créatif : l'*intégration* pour faire émerger l'innovation et la coopération

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 et de compétences techniques qui fondent autant ses valeurs et sa richesse dans l'exercice de sa pratique quotidienne, que sa complexité dans la recherche d'une ambition conjointe. Une meilleure compréhension, voire une redéfinition des rôles des acteurs dans une logique de pilotage du « parcours de l'usager »

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. Ces espaces dialogiques peuvent alors devenir le théâtre de conflits sémantiques, passionnels et insolubles. Ainsi, les appréhensions exprimées par le retrait du DAST d'*agorapoli*, concernant les conditions d'existence de la démocratie participative sur les territoires, n'étaient pas infondées. Néanmoins, **le processus expérimental de l'ABS mené sur *pragmapoli* montre que des techniques créatives d'intelligence collective, guidées par des fins en vue évolutives accompagnant l'effort expérimental, peuvent à la fois faire progresser l'enquête, transformer la compréhension des rôles de chacun en son sein et construire la communauté d'enquête (Dewey, 1938 ; Shields, 2003). En effet, l'exemple donné du conflit créatif ayant construit la figure de « *l'élu sentinelle* » 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 la pragmatiste Mary Parker Follett (1924, 1941).**

Chez les pragmatistes, l'aspiration collective par le dialogue, le conflit intégratif et la réponse circulaire sont des principes fonctionnels de la communauté d'enquête. Ils invitent 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). Ce processus relationnel débouche sur une expérience nouvelle et créative bien plus puissante pour la communauté que ce que produirait la somme de deux parties, obtenue par domination ou même par consensus (Follett, 1941 ; Mousli, 2000 ; Groutel, 2013) :

> *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)*

En somme, « on pourrait dire que la créativité […] est l'art d'additionner deux et deux pour faire cinq » (Koestler, 1979). Ainsi que nous avons pu l'illustrer par nos résultats, cette relation circulaire s'applique bien entendu à tout groupe social concerné par une situation inintelligible pour des individus pris isolément et visant à la coordination et la coopération inter-organisationnelles (Mourey, 2018) :

> *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)*

Finalement, le « respect de l'altérité précieuse d'autrui » (Lorino, 2018) à l'œuvre dans l'expérimentation rapportée, pour viser la cohérence d'ensemble et non la pensée homogène, fut permis par un exercice particulier de la fonction managériale, incarnée par la DGS de *pragmapoli*, que Mary Parker Follett aurait pu qualifier de « créateur de 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)

4.2. Viser l'*optimisme critique* et cultiver la confiance : l'importance du *leader-médiateur* « *créateur de possibles* »

Les leaders-médiateurs contemporains décrits par les pragmatistes sont peu nombreux pour « construire des ponts entre différents points de vue » (Shields, 2003) car généralement, « les organisations sont très éloignées de ces formes de gestion et de gouvernance trans-actionnelles et participatives » (Lorino, 2018). Cependant, **l'expérience *pragmapolienne* nous renseigne sur les conditions à l'émergence et au possible maintien dans le temps de l'action collective dans ce monde d'ambigüité et de barrières sémantiques, qu'il convient non pas de combattre ou de contrôler mais d'animer pour engager l'innovation organisationnelle et inter-organisationnelle : la reconnaissance de la complexité, le respect des altérités professionnelles et institutionnelle, l'inscription dans le temps des activités coopératives. Ces conditions sont soutenues par une valeur forte et communicative, agissant comme un prérequis à cultiver : la confiance.** Confiance passée, s'exprimant dans les relations entre l'équipe projet et un leader-médiateur « *mettant les mains dans le cambouis* », pour expérimenter de nouvelles formes d'action rompant avec les habitudes quotidiennes ; confiance présente, construisant progressivement de nouvelles conventions avec les parties prenantes, grâce à l'expression du conflit intégratif, pour améliorer les pratiques professionnelles quotidiennes ; confiance future, démontrant dans le temps une traduction des échanges au cœur du système de gouvernance de l'organisation, pour maintenir intéressée et responsabiliser la communauté d'enquête.

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).

A l'instar de la littérature prescriptive sur la communauté d'enquête, le leader-médiateur « créateur de possibles » possède donc des aptitudes relationnelles et est un optimiste critique. Il se distingue de l'optimiste et du pessimiste par sa « confiance en la possibilité de progrès » (Shields, 2003) mais son « attitude sceptique » (*ibid.*) remettant systématiquement en question les vérités établies. Cet état d'esprit à la Hull-House (Addams, 1910-1930) nous semble

particulièrement pertinent pour envisager une approche publique rénovée des problèmes sociaux pernicieux 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). Néanmoins,

> *Les obstacles au développement des communautés d'enquête sont bien identifiés : la pensée dogmatique, l'émotion non maîtrisée excluant toute compréhension claire, la sous-estimation de la complexité et le rejet de la compétence technique, le manque de traduction dans des termes se prêtant au débat, le manque d'intérêt. (Lorino, 2018, traduction de l'auteur, 2020, p. 207)*

En effet, le recours durable à la communauté d'enquête comme modalité de pilotage renouvelé dans le champ de l'action sociale locale est une tâche ardue, en ce qu'elle interroge le rapport des acteurs à la maîtrise de la complexité du monde et invite à un renversement paradigmatique : celui d'un passage du paradigme informationnel à un paradigme actionnel (Lorino, 2018). Il nous semble que les trajectoires paradoxales des communautés d'enquête *agorapolienne* et *pragmapolienne* illustrent ces manières différentes de penser l'organisation. En particulier, le repli sécuritaire sur la sphère instrumentale observé chez la première, ayant vocation à structurer à elle seule le processus d'aide à la décision, témoigne d'une perspective rationaliste de l'organisation qui domine aujourd'hui, et avec elle l'illusion d'une maîtrise de l'incertitude pourtant consubstantielle au pilotage de l'action sociale locale.

CONCLUSION

Comme tout travail scientifique, le nôtre n'est pas exempt de limites. Notre recherche étant réalisée sur un cas unique, la généralisation de nos propositions demeure limitée bien que résultant de notre parti pris constructiviste (Avenier, 2008).

À partir d'une grille de lecture pragmatiste de la communauté d'enquête, la mise en réflexion de la Convention Territoriale des Solidarités (CTS), proposant un cadre de gouvernance innovant dédié à la compréhension et au traitement mutualisés des besoins sociaux et offrant des scènes d'échanges territoriales, s'est d'abord inscrite dans un exercice de concertation inter-institutionnel à l'échelle départementale avant d'être proposée à l'expérimentation territoriale. De manière inattendue et malgré le succès de l'exercice de modélisation réflexive, le cadre institutionnel de la CTS censé légitimer les arènes territoriales délibératives céderait à la tentation rationaliste en sacrifiant la dimension processuelle au profit de la seule dimension instrumentale, mettant un terme à l'existence de la communauté d'enquête. Cependant, les résultats de l'expérimentation montrent qu'indépendamment de ce cadre officiel et légitimant, une communauté d'enquête territoriale émerge et bouleverse les pratiques intra et inter-organisationnelles. 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 l'institutionnalisation de sa pratique de son existence souhaitée durable par les parties prenantes.

Pour terminer, à contre-courant des pratiques traditionnelles de l'administration publique, nous avons voulu montrer que le pilotage de la « complémentarité hétérogène » (Lorino, 2007) grâce à la construction de la communauté d'enquête, fonde l'essence démocratique de l'activité collective et peut représenter une visée processuelle et constructiviste du contrôle en contexte d'incertitude stratégique au sens de Simons (1995). Au contraire, 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 d'enjeux sociétaux désormais transversaux.

BIBLIOGRAPHIE

Addams J. (1910-1930). *Twenty years at Hull-House*. New York: McMillan. (Original work published 1910).

Ansell C.K. (2011). *Pragmatist democracy: Evolutionary learning as public philosophy*, Oxford University Press.

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 francaise 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*.

Ayache M., Dumez H. (2011). « Le codage dans la recherche qualitative une nouvelle perspective ? », *Le Libellio d'Aegis*, *7*, n° 2, p. 33-46.

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.

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.

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.

Cefaï D. (2016). « Publics, problèmes publics, arènes publiques…. Que nous apprend le pragmatisme ? », *Questions de communication*, n° 30, p. 25-64.

Collinet-Ourthe M., Carassus D., Marin P. (2021). « Une approche originale du pilotage de l'action sociale locale : tentative de rénovation des modes de faire par la valeur publique », *7ème Workshop Contrôle de Gestion & Management Public, « Au-delà du New Public Management : controverses et perspectives pour le contrôle de gestion », Dijon (en distanciel), 22 mars*.

David A. (2000). « La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ? », *IXème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier*.

Dewey J. (1938). *Logique : La théorie de l'enquête*, traduit par DELEDALLE G., 2e édition, Presses Universitaires de France, 1993, Paris.

Dumez H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative: Les questions clés de la démarche compréhensive*, 2e édition, Vuibert, Paris.

Evans K.G. (1998). *Governance, citizenship, and the new sciences. Lessons from Dewey and Follett on realizing democratic administration*, Thèse de doctorat, Virginia Polytechnic Institute and State University, Blacksburg.

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.

Freud S. (1967). « Conseils aux médecins », dans *La technique psychanalytique*, PUF, Paris.

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, 6 octobre*.

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.

Gross M. (2009). « Collaborative experiments: Jane Addams, Hull House and experimental social work », *Social Science Information*, *48*, n° 1, p. 81-95.

Groutel E. (2013). *Follett. Un management au service de la société*, Humanisme & Organisations.

Guéry H., Maurin L. (2013). « Les enjeux de l'observation sociale locale », *Informations sociales*, *5*, n° 179, p. 76-83.

Head B.W., Alford J. (2015). « Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management », *Administration & Society*, *47*, n° 6, p. 711-739.

Kerveillant 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.

Koestler A. (1979). « Jannus: a summing up », *Bulletin of the Atomic Scientists*, *35*, n° 3, p. 4-4.

Lafore R. (2013). « Où en est-on du « département-providence ? » », *Informations sociales*, *5*, n° 179, p. 12-27.

Laszczuk A., Garreau L. (2018). « Le journal de bord sibyllique », *Finance Contrôle Stratégie*, *21*, n° 3.

Leroux I. (2013). « Focus – Le réseau des indicateurs sociaux départementaux », *Informations sociales*, *5*, n° 179, p. 84-87.

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. (2018). *Pragmatism and Organization Studies*, Oxford University Press.

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.

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.

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.

Peirce C.S. (1931-1935). *Collected Papers of Charles Sanders Peirce, Volumes 1–6*, edited by C. HARTSHORNE, P. WEISS, Harvard University Press, Cambridge.

Rein M. (1976). *Social Science and Public Policy*, Penguin Books, Harmondsworth, UK.

Rittel H.W.J., Webber M.M. (1973). « Dilemmas in a general theory of planning », *Policy Sciences*, *4*, n° 2, p. 155-169.

Saussois J.-M. (2019). « I. Épistémologie et méthodes », dans *Théorie des organisations*, 3e édition, La Découverte, Paris (Repères), p. 9-31.

Schön D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*, Basic Books, New-York.

Schön D.A., Rein M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractrable 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.

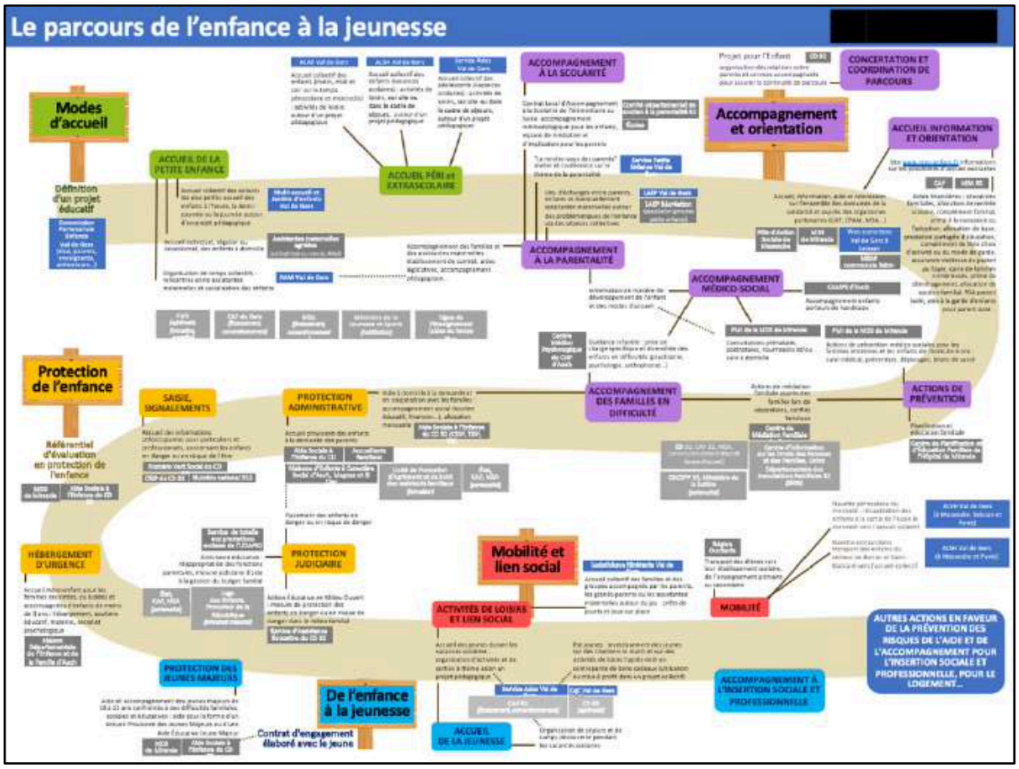
Simons R. (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Harvard Business Review Press, Boston, Mass.

ANNEXES

Annexe 1 – Historicité et composition des groupes de travail ABS sur *pragmapoli*, menés dans le cadre de la CTS

CDC ET CIAS PRAGMAPOLI				
Date	**Thématique abordée**	**Composition du groupe**	**Nature du groupe**	**Nombre de participants**
10/10/2018	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
11/12/2018	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
11/02/2019	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 2 – Exemple de l'outil heuristique « parcours de l'enfance vers la jeunesse » sur *pragmapoli*



Abstract

Public management of complex social problems is associated with social pluralism and takes place in a decentralized context disrupting their collective understanding and treatment. This paper, through an exploratory approach along the way and based on a French local Social Action Center and a Departmental Council studied with an action-research, investigates the possible ways of improving the definition and management of local social action. Using the pragmatist concept of *community of inquiry*, the paper clarifies the conditions for the emergence and animation of sustainable collective action, in particular the dialogical activity mediated by the interest of the publics of social action; the existence of physical spaces dedicated to its practice; taking the time respecting professional alterities and the presence of a leader-mediator. Finally, it enlightens that the search for this fragile form of cooperation, by its capacity to disrupt habits in action, represents a promising way of innovative management applied to social public policies.

Keywords (5): community of inquiry; pragmatism; steering; social action; action research.