



**HAL**  
open science

# Une approche originale du pilotage de l'action sociale locale : tentative de rénovation des modes de faire par la valeur publique. Le cas de l'Analyse des Besoins Sociaux de deux CCAS/CIAS

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin

## ► To cite this version:

Mathilde Collinet-Ourthe, David Carassus, Pierre Marin. Une approche originale du pilotage de l'action sociale locale : tentative de rénovation des modes de faire par la valeur publique. Le cas de l'Analyse des Besoins Sociaux de deux CCAS/CIAS. 7ème Workshop Contrôle de Gestion & Management Public, “ Au-delà du New Public Management : controverses et perspectives pour le contrôle de gestion ”, Mar 2021, Dijon, France. hal-03552555

**HAL Id: hal-03552555**

**<https://univ-pau.hal.science/hal-03552555v1>**

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). Une approche originale du pilotage de l'action sociale locale : tentative de rénovation des modes de faire par la *valeur publique*. Le cas de l'Analyse des Besoins Sociaux de deux CCAS/CIAS. In *7<sup>ème</sup> 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.

## Projet de soumission en 2021

*ACCRA (Audit Comptabilité Contrôle : Recherches Appliquées)* : revue émergente FNEGE

## Résumé

La gestion publique des problèmes sociaux complexes est associée au pluralisme social et s'inscrit dans un contexte décentralisé qui entrave leur compréhension et leur traitement collectifs. Cette communication propose ainsi d'investiguer les voies d'amélioration au pilotage de l'action sociale locale. Dans le cadre d'une recherche-intervention, nous avons tenté de construire à travers des pratiques d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) renouvelées, une approche collective et démocratique du territoire basée sur une application du *compte de la valeur publique*, c'est-à-dire sur des modes de dialogue participatifs et une évaluation des impacts environnementaux et des finalités de l'action sociale locale. L'analyse longitudinale de deux expérimentations locales donne à voir un paradoxe : la nécessité, portée par la voix des acteurs de terrain, de faire émerger la coopération inter-organisationnelle durable légitimée par les décideurs publics et l'ensemble des parties prenantes intervenant sur le parcours des personnes concernées ; les habitudes managériales culturellement incompatibles avec ces formes démocratiques et participatives, ignorant les résultats de l'activité collective ou illégitimant son processus de fabrication. Finalement, en abordant la question de la durabilité de l'action collective, souhaitant aller au-delà du groupe de travail ordinaire et ponctuel, les acteurs définissent en fait la nécessité de se constituer en une communauté d'enquête pour améliorer le pilotage de l'action sociale locale, dont la construction s'envisagera au défi des modes de pensée rationalistes dominants.

**Mots clé (5) :** valeur publique ; Analyse des Besoins Sociaux (ABS) ; pilotage ; action sociale ; recherche-intervention.

## Plan de l'article

### INTRODUCTION

#### **1. CONTEXTUALISATION ET MODÉLISATION DE LA RECHERCHE-INTERVENTION : VERS LA CONSTRUCTION D'UN RÉCIT COLLECTIF MÉDIATISÉ PAR L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES PUBLICS DE L'ACTION SOCIALE**

- 1.1. Contexte de l'intervention et premières investigations : profusion d'activités stables et gestion publique (t)ra(di)tionnelle *versus* instabilité et complexité des besoins sociaux
- 1.2. Background théorique : quelles pratiques de gestion renouvelées pour s'attaquer localement aux problèmes sociaux complexes ?
- 1.3. Construction d'un guide d'analyse participatif des besoins sociaux : proposition locale de la théorie de la valeur publique et choix des outils de support à l'activité collective

#### **2. MÉTHODOLOGIE : UNE RECHERCHE-INTERVENTION SOUTENUE PAR DES METHODES MIXTES D'INVESTIGATION D'UN PROCESSUS ORGANISANT**

- 2.1. Modes de collecte de la donnée : une pluralité d'outils pour une recherche exploratoire
- 2.2. Modes d'analyse de la donnée : stratégie de traitement d'un matériau riche, hétérogène et lacunaire

#### **3. RÉSULTATS DES EXPÉRIMENTATIONS : L'ANALYSE DES BESOINS SOCIAUX, UN PROJET DE CONNAISSANCES APPELÉ A LA DURABILITÉ MAIS IGNORÉ ET ILLEGITIMÉ**

- 3.1. Création de connaissances actionnables avec l'ABS : signes d'une société fragmentée appelant à l'action conjointe et durable
- 3.2. Mobilisation des connaissances actionnables avec l'ABS : apports, difficultés et limites à la reconnaissance d'un récit conjoint dans les contextes institutionnels testés

#### **4. DISCUSSION : VERS UNE FORME D'ACTION CONJOINTE DURABLE ET LEGITIMÉE COMME MODE DE PILOTAGE DE L'ACTION SOCIALE LOCALE**

- 4.1. L'activité dialogique animée provoque des échanges créatifs et la construction de sens
- 4.2. Les mécanismes de délibération et leurs potentiels d'action à l'épreuve du mythe représentationnaliste et de compétences abductives limitées

### CONCLUSION

### BIBLIOGRAPHIE

### ANNEXES

## INTRODUCTION

Le pilotage de l'action sociale locale s'inscrit dans un contexte de besoins en progression, de plus en plus complexes, notamment du fait de déficits des capacités intégratrices de la société (Savignat, 2016). Paradoxalement et selon la littérature sectorielle, le dialogue entre les nombreuses parties prenantes, particulièrement entre financeurs et services ou établissements de mise en œuvre, s'organiserait autour d'une logique de maîtrise budgétaire érigée en stratégie, souvent au détriment d'un dialogue sur le sens, les finalités politiques et les valeurs (Avenel, 2013). Domineraient des systèmes de gestion et de management véhiculant une culture quantitative, où prédomine le résultat mesurable, devenant parfois la finalité des pratiques de pilotage (Naro, 2010). Or, en action sociale, et peut-être plus que nulle part ailleurs, le résultat n'est pas forcément immédiat, parfois il n'est pas celui escompté (Savignat, 2012). Ainsi l'usage unique de systèmes métriques de contrôle et d'évaluation rapportés à une norme, ne peuvent apprécier la valeur d'une action encore moins d'une politique, dans un secteur marqué par la complexité : celle de la compréhension de besoins sociaux pernecieux et endémiques, et du pluralisme social (Head et Alford, 2015). En effet, les configurations locales héritées de la décentralisation ont mis à l'épreuve l'organisation de l'action sociale locale. La départementalisation, parfois concurrentielle entre des acteurs multiples, pénalise la construction d'une réponse intégrée et coordonnée à destination des publics vulnérables, dans une logique de territoire, pourtant incontournable pour gérer la complexité et la transversalité des parcours des personnes concernées. Paradoxalement et s'agissant de ces dernières, les lois de 2002<sup>1</sup> puis de 2005<sup>2</sup> sanctionnent en France un changement de mentalité et de paradigme propre au secteur. Quel que soit le public, on parle désormais d'individu « capacitaire » (Vulbeau, 2007) dont la reconnaissance des droits et l'émancipation citoyenne semblent s'écrire en partie autour de la réorganisation de l'offre sociale et médico-sociale sur les territoires (Godereau, 2016). C'est l'émergence du paradigme dit du « parcours intégré » (*ibid.*), avec une unité d'intervention non plus positionnée sur l'établissement, mais sur la prestation d'un réseau territorial de services, permettant de gérer la complexité des parcours des personnes en situation de vulnérabilité et de limiter les ruptures sectorielles entre social, médico-social et sanitaire. Sauf que, à l'exception de quelques expériences ciblées et parcellaires, ce référentiel territorial peine aujourd'hui à s'imposer globalement.

Pour explorer dans ce contexte, la question complexe du pilotage de l'action sociale locale, cette communication retrace les résultats obtenus dans le cadre de deux recherches-interventions menées entre 2015 et 2019, auprès d'un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) et d'un Centre Intercommunal d'Action Sociale (CIAS), souhaitant rénover leur démarche d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS). Suivant les grandes phases de la recherche-intervention conceptualisées par Cappelletti (2010), la première section correspond à la *modélisation* du projet de recherche en réponse à la phase de contextualisation du changement organisationnel. Les sections 2 et 3 définissent respectivement les conditions méthodologiques de l'expérimentation et les résultats de l'*immersion* sur le terrain. Finalement, la section 4 formalise la phase de *distanciation* vis-à-vis des faits empiriques.

---

<sup>1</sup> Loi de rénovation de l'action sociale et médico-sociale du 2 janvier 2002.

<sup>2</sup> Loi relative à l'égalité des droits et des chances, à la participation et à la citoyenneté des personnes handicapées du 11 février 2005.

# **1. CONTEXTUALISATION ET MODELISATION DE LA RECHERCHE-INTERVENTION : VERS LA CONSTRUCTION D'UN RECIT COLLECTIF MEDIATISE PAR L'AMELIORATION DES CONDITIONS DE VIE DES PUBLICS DE L'ACTION SOCIALE**

Après une étude du contexte, construite sur la base de premières investigations sur le terrain à visées compréhensive et procédurale (1.1.), le background théorique est présenté (1.2.) : dans des contextes locaux mêlant montée en complexité de l'environnement social, fragmentation des parties prenantes et inadaptation des systèmes de pilotage traditionnels, nous retenons le courant de la *valeur publique* comme guide conceptuel et proposons une application locale du *compte de la valeur publique* pour encadrer la compréhension et le traitement collectifs des problèmes sociaux contemporains (1.3.). La modélisation de l'outil s'oriente vers la construction d'un récit collectif médiatisé par l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale d'une ville et d'une communauté d'agglomération.

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

En recherche-intervention, une première phase de « contextualisation du changement organisationnel » (David, 1999, 2000 ; Cappelletti, 2010) précède toute phase de modélisation conceptuelle et instrumentale. À visées compréhensive et procédurale, elle a pour objectif une connaissance et une problématisation fines de l'environnement social, en partant des nécessités pratiques du terrain, s'exprimant ici autour de la gestion locale des besoins sociaux. Elle a été menée auprès d'un CCAS<sup>3</sup> d'une ville intermédiaire de 80 000 habitants et d'un CIAS<sup>4</sup> d'une agglomération rurale de 40 000 habitants.

Les CCAS/CIAS ont pour seule mission réglementaire vis-à-vis du public, une obligation d'accueil et d'instruction des demandes de prestations sociales légales. En tant que service de proximité et pour le compte de l'État et du département, ils accompagnent les citoyens sur les demandes d'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées, de RSA (mais aussi d'hébergement, de CMU, etc.) pour les personnes en insertion socio-professionnelle et assurent la domiciliation administrative des personnes sans domicile. Afin que leurs actions répondent au mieux aux réalités humaines des territoires, les CCAS/CIAS animent une action générale de prévention et de développement social dans les communes<sup>5</sup>. A ce titre, ils sont amenés à créer et développer des établissements et des services sociaux, à proposer des aides de toute nature ; et par voie de conséquence, à coordonner l'action sociale territoriale vis-à-vis des institutions et des associations locales. Le décret du 6 mai 1995<sup>6</sup> vient renforcer et encadrer cette compétence facultative par l'ajout d'une mission à visée ingénierique : l'obligation de réaliser annuellement l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) permettant d'initier une réflexion stratégique partagée et de coordonner les politiques sociales territoriales. Le texte précise ainsi et sanctifie la mission d'« action sociale générale de prévention et de développement social

---

<sup>3</sup> Dénommé ensuite le CCAS *kentropoli*.

<sup>4</sup> Dénommé ensuite le CIAS *mitropoli*.

<sup>5</sup> Article L.123-5 du Code de l'Action Sociale et des Familles.

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

local » qui incombe à ces structures. Malgré l'inscription de cette exigence dans le cadre légal, l'ABS est aujourd'hui très inégalement mise en œuvre sur les territoires (Carassus *et al.*, 2014). Les spécialistes du domaine (Savignat, 2012 ; Avenel, 2013 ; Gallay *et al.*, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013 ; Leroux, 2013) attribuent cet état de fait à la faiblesse des pratiques évaluatives et d'observation sociale : « l'évaluation des besoins sociaux, bien que rendue obligatoire par la loi, n'est pas appuyée par des dispositifs robustes, pertinents et systématiquement déployés que ce soit au niveau national, régional ou départemental » (Savignat, 2012). Pas davantage au niveau communal ou intercommunal ajouterons-nous. Lourdeur de la démarche, manque de moyens, faible capitalisation méthodologique, gestion complexe des contingences environnementales, freins politiques, absence de contrôle quant à sa réalisation, expliquent en partie des pratiques faiblement institutionnalisées, majoritairement descriptives, souvent exclusivement quantitatives, menées avec une logique interne et administrative (Carassus *et al.*, 2014).

Faisant suite à cette brève présentation sectorielle, il convient désormais de spécifier les situations locales du CCAS *kentropoli* et du CIAS *mitropoli*. Cette première phase de la recherche visait une triple ambition : appréhender le fonctionnement d'un environnement complexe ; rencontrer les acteurs des structures conventionnées dans le projet de recherche et recueillir leurs perceptions vis-à-vis de leur activité, notamment dans le cadre du paradigme émergent dit du « parcours de l'utilisateur » ; investiguer globalement le système de pilotage actuel de ces CCAS/CIAS et situer leurs capacités organisationnelles dans la perspective d'une démarche d'observation sociale locale. Afin de conduire ces investigations, nous avons procédé par entretiens exploratoires semi-directifs, menés auprès des directions, et de la quasi-totalité des chefs de service métier<sup>7</sup> et support (n=29), que nous avons couplés à des observations *in situ* et une revue documentaire.

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

Le CIAS *mitropoli*<sup>8</sup> organisait ses missions autour des publics dits « traditionnels » des CCAS/CIAS<sup>9</sup> : les personnes en insertion sociale et celles en perte d'autonomie à domicile. Les missions à destination du public étaient soutenues par celles du « pôle administratif » (secrétariat, suivi comptable et ressources humaines), toutes sous la responsabilité fonctionnelle d'un binôme de direction (un directeur et une directrice adjointe). Celui-ci nous décrit le pilotage interne de la structure comme « *performant et mûre* », justifié par la profusion de temps de réunions d'une part, par la présence d'une démarche qualité ayant abouti à la certification ISO 9001 de l'ensemble des services et prestations d'autre part. Pourtant, les premières traduisaient une approche mécaniste des relations entre la base opérationnelle et le

---

<sup>7</sup> Les responsables des services métier sont en très grande majorité des professionnels ayant une formation initiale en travail social : assistant(e) social(e), éducateur(rice) spécialisé(e), Conseiller(e) en Économie Sociale Familiale (CESF).

<sup>8</sup> Cf. annexe 1 pour une description détaillée du contexte et des missions.

<sup>9</sup> Si tout citoyen peut demander de l'aide aux CCAS/CIAS, la construction d'une offre à géométrie variable ainsi que la multiplication des institutions et opérateurs intervenant localement, ont progressivement spécialisé ses prises en charge sur l'insertion sociale des publics isolés de plus de 26 ans ; sur le maintien à domicile ou l'accueil en établissement des personnes âgées de 60 ans et plus. D'après l'enquête menée par l'Union Nationale des CCAS/CIAS, plus de 8 CCAS/CIAS sur 10 interviennent dans le domaine.

sommet stratégique : le « *suivi des activités quotidiennes* », volontiers informel, demeurant l'affaire des agents de terrain et des responsables métier, le suivi du budget et des objectifs de performance, quant à eux bien formalisés, demeurant celle du pôle ressources. La seconde, structurée autour d'un « Plan Qualité Processus » type, montrait une maturité de la réflexion organisationnelle centrée sur la maîtrise technique des processus internes (réalisations), sous contrainte financière (moyens) : processus exclusivement internes cartographiés dans des logigrammes ; objectifs stratégiques standardisés et décontextualisés pour tous les services (« *améliorer la satisfaction de l'utilisateur* », « *contribuer au développement social de la communauté* » et « *assurer l'efficacité des actions menées* »), dont la présence n'émancipait pas la structure d'une réflexion d'abord orientée sur des dotations publiques en diminution ; indicateurs de performance internes et quantitatifs rapportés à une norme statique.

Ces pratiques de pilotage, bien que nombreuses, peinaient à explorer la diversité des difficultés quotidiennes rencontrées par les services, ainsi que les complexités croissantes en termes de prise en charge que les responsables exprimaient quasi-systématiquement dans leurs discours : « *baisse de la demande solvable* » ; « *fragilité sociale accrue* » ; « *augmentation des situations d'isolement* » ; « *augmentation de la poly-complexité des parcours des personnes accueillies (problématiques financières, d'isolement social, pathologies)* ». Elles étaient également déconnectées des interactions avec l'environnement. Pourtant, les discours des responsables métier y faisaient systématiquement référence, parfois avec détresse : « *dans le champ du maintien à domicile, on a le CLIC, la MDPH [Maison Départementale des Personnes Handicapées] qui reprend certaines missions du CLIC la MAIA qui se focalise sur les cas 'complexes', l'antenne sociale territoriale du CD, le réseau Organosi<sup>10</sup>, puis tous les opérateurs publics, associatifs non lucratifs et privés, avec une absence totale de coordination. Et c'est pareil pour tous les champs. En plus des difficultés quotidiennes d'organisation et de financement, on rencontre des difficultés accrues dans la gestion des partenaires avec un sentiment de concurrence de plus en plus présent* » (responsable du SAAD) ; parfois avec fatalisme : « *on n'a pas besoin d'une ABS pour savoir qui fait quoi parce que tout le monde fait tout* » (responsable de l'aide sociale).

Dans les mots du directeur, la démonstration détaillée de la sophistication d'un pilotage rationnel et finalement rassurant de ses activités internes – crédibilisé par une « *certification externe et indépendante tous les trois ans* » – semblait devoir tempérer une concession sans appel : « *le problème sur le CIAS : pas d'ABS ni de projet de service. Nous n'avons aucune vision sur 4-5 ans ni même sur l'année suivante* ».

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

Le CCAS *kentropoli*<sup>11</sup> déployait plus de 400 agents autour d'un pôle gérontologique, proposant un très large panel de services de maintien à domicile ; d'un pôle insertion sociale structuré autour de l'accompagnement social des majeurs de plus de 25 ans, isolés et en difficulté ; d'un pôle socio-éducatif, chargé de la gestion des crèches municipales. Fait original, le CCAS était rattaché à la « Direction Cohésion Sociale », sous la responsabilité de la Directrice Générale

---

<sup>10</sup> Le nom a été changé.

<sup>11</sup> Cf. annexe 2 pour une description détaillée du contexte et des missions.

Adjointe du département « Développement social » de la ville-agglomération, entretenant une sorte de confusion entre l'« autonomie » permise par son statut et ce rattachement fonctionnel. Signe particulièrement révélateur de cet imbroglio, et sur demande de la directrice du département, l'arrivée d'une nouvelle directrice adjointe du CCAS, recrutée sur un profil de « *développeuse* », fut acté à l'été 2016. Elle marquerait le début d'une vague progressive et inégale de restructurations internes et de mutualisations des services sociaux communaux vers l'agglomération, initiant un chantier culturel colossal et bouleversant la trajectoire bureaucratique traditionnelle de l'organisation : cap sur la recherche de transversalité et le dimensionnement stratégique d'une nouvelle direction des solidarités, dans une collectivité historiquement caractérisée par les cloisonnements des services, des directions et des départements thématiques.

Paradoxalement, ces travaux d'envergure s'amorçaient dans un contexte de pilotage renforçant les logiques de départementalisation. En effet, le CCAS venait de se doter, à la demande des pouvoirs centraux de la ville, d'une nouvelle génération de projets de direction et de service devant structurer sa stratégie (et celle de la direction Cohésion Sociale) pour les cinq années à venir (2015-2020). « Soixante-huit », c'était le nombre d'axes stratégiques « compilés » dans le projet global. Soixante-deux pour les quinze services structurant le CCAS, dispersés sur six sites physiques différents, s'appuyant plus ou moins sur les quatre axes retenus par la direction et chargés de les inspirer : « *adapter l'offre de services* » ; « *adapter nos structures aux besoins des usagers* » ; « *développer le travail en transversalité* » ; « *favoriser les partenariats* ». Dans la lignée d'économies budgétaires décidées par la ville – « la trajectoire vertueuse de -2% par an » – et dans une volonté de mise en cohérence de prises en charge parfois caractérisées par des effets de superposition, le premier axe annonçait le rapprochement organisationnel des services gérontologiques, permettant notamment la mutualisation de certains postes administratifs. Le deuxième axe prévoyait une série de travaux d'aménagements pour améliorer l'accueil des publics ou le quotidien des seniors hébergés en établissements. Le troisième axe visant le travail en transversalité, mêlait recommandations sur l'adoption de valeurs et postures professionnelles (« *être exemplaire et respectueux* »), propositions de diversification des instances de coordination internes, et prescriptions plutôt vagues sur « *la clarté et la transparence* » d'une action conjointe en interne (« *adapter les indicateurs* » ; « *piloter des projets transversaux* »). Le quatrième axe proposait enfin une amélioration des partenariats en interne (poursuite de la logique d'harmonisation des pratiques support et des procédures avec la ville-agglomération) et en externe à l'égard des autres institutions, sans que ne soient précisées ces modalités de rapprochement collaboratives. Ainsi, le projet de la direction était à la fois marqué par une profusion d'axes stratégiques sanctifiant la transversalité et l'écoute des besoins mais sans en tenir compte dans sa démarche de construction.

Dans un contexte financier local contraint, la trajectoire de certains services était également fortement dépendante de la politique de maîtrise des dépenses de solidarités des organismes tarifateurs et financeurs (Conseil Départemental et Agence Régionale de Santé). La plupart des projets s'inscrivaient ainsi dans une perspective de « *maintien de la qualité de service* » et plus généralement, de maintien de l'offre existante. Paradoxalement, certains responsables signalaient une structuration trop faible des moyens pour répondre à une demande sociale en croissance, se traduisant par exemple par l'allongement des listes d'attente (de 15 jours à 3 mois

pour une intervention du service de soins infirmiers à domicile) ou un différentiel entrées-sorties particulièrement déséquilibré pour l'EHPAD (plus de 130 demandes annuelles pour 20 décès en moyenne). Ils alertaient aussi de manière individuelle et non coordonnée, comme les responsables *mitropoliens* plus tôt, sur un contexte d'intervention complexifié par la prévalence de besoins sociaux et la pluri-complexité des situations, se satisfaisant peu d'un contexte de baisse des moyens et de la spécialisation traditionnelle des prises en charge par dispositif. Enfin, certains chefs de service nous confiaient « *la lecture extrêmement complexe de la politique gérontologique locale pour les usagers comme pour les partenaires* », interrogeant dans un contexte de prévalence des besoins sociaux, le recours efficace aux droits pour des personnes en situation de difficulté voire de rupture. Et de concéder que le maintien et le développement des partenariats dans cette chaîne de réponses cloisonnées, s'exerçaient à l'épreuve de mécanismes de coordination interpersonnels questionnant aussi l'accès à l'offre dans une perspective d'égalité de traitement entre les usagers.

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

Dans la perspective de l'exercice de modélisation de la recherche-intervention, les résultats de nos premières observations nous renseignent finalement sur un contexte d'intervention des professionnels marqué par des pratiques actuelles de gestion peu adaptées à la compréhension et au traitement de besoins sociaux complexes et endémiques :

1. Les responsables métier alertent sur la montée en complexité de l'environnement social. Leurs perceptions individuelles et inquiétudes, exprimées de manière floue et imprécise (« *augmentation des situations d'isolement* » ; « *paupérisation de la population* » ; « *cumuls de handicaps sociaux* » ; etc.) rejoignent l'affirmation célèbre de Rittel et Webber (1973). Ils déclaraient il y a cinquante ans que les problèmes sociaux « modernes » sont « mal définis », « c'est-à-dire résistant par nature à une définition claire et une solution convenue » (Head et Alford, 2015, notre traduction). Rittel et Webber, suivis par d'autres (Rein, 1976 ; Schön, 1983 ; Schön et Rein, 1994 ; Head et Alford, 2015), mettent ainsi en cause, particulièrement dans le champ de la politique sociale (Rein, 1976), la stabilité de l'approche technique et rationnelle caractérisant traditionnellement la planification et la prise de décision. À l'instar de Schön et Rein (1994), la compréhension et le traitement de tels problèmes, relevant de « *conflits paradigmatiques* » (Meyer, 1995), ne peuvent s'envisager que par le recours à un processus dialogique faisant se rencontrer ces différentes perspectives de valeur, mettant en scène les registres des pratiques et connaissances professionnelles comme l'expérience citoyenne (Head et Alford, 2015).
2. Paradoxalement, les contextes observés ont construit leurs systèmes d'activités dans la tradition de l'administration publique, sur la base de besoins supposés stables et standardisés, spécialisant les dispositifs, les métiers et les connaissances des publics. Ce fonctionnement en « silos » (Avenel, 2017) crée des « forteresses culturelles » (Head et Alford, 2015) inscrites dans « la gestion de la quotidienneté ». Ces systèmes sont entretenus par des modes de contrôle focalisés sur la bonne conformité des processus internes (l'application de la démarche qualité sur *mitropoli*) et sur la surveillance des moyens (sur

*kentropoli*) (Carassus et Favoreu, 2017), ignorant les défis environnementaux exprimés de manière désorganisée par les responsables métier.

3. Plus complexe encore, ces systèmes imparfaits s'inscrivent dans une trajectoire organisationnelle particulière, et en rencontrent d'autres, indépendantes mais interdépendantes, agissant dans un environnement d'action plus large : le parcours de l'utilisateur en situation de vulnérabilité, qui ne bénéficie pas d'une scène d'échanges territoriale en capacité de discuter et éventuellement de construire des réponses conjointes à ses besoins. Les limites internes semblent en effet renforcées par une forme de désinvestissement stratégique et une faible animation territoriale du chef de file, exprimés comme tels sur *mitropoli*, observés à l'analyse des mécanismes de communication sur *kentropoli*, principalement assis sur un respect des services du CCAS des injonctions verticales de l'organisme financeur et tarificateur.
4. Ces fragmentations horizontales et verticales induisent une incompréhension généralisée du « qui fait quoi », unanimement rapportée par les responsables métier, et entretiennent des modes de dialogue et de collaboration « informels », « interpersonnels » et inégaux, ponctuels et techniques, entre les nombreux partenaires intervenant sur les parcours des usagers.

Pour dégager de nouveaux espaces de compréhension et d'action, notre tentative d'amélioration du pilotage de l'action sociale locale prend la forme d'un projet collectif de connaissances autour de la rénovation des pratiques d'Analyse des Besoins Sociaux des CCAS/CIAS, associées au *pluralisme social*, à la *complexité institutionnelle* et à l'*incertitude scientifique* (Head et Alford, 2015). Nous nous sommes posés donc la question suivante : « **Comment opérationnaliser l'Analyse des Besoins Sociaux et en faire un outil de stratégie collective de l'action sociale locale et un levier de transformation des organisations de service public territorial ?** ». Il semble qu'une démarche stratégique et émergente incarnée par des pratiques d'ABS renouvelées, puisse répondre aux inquiétudes et attentes des professionnels, rééquilibrer les termes du débat, engager un autre type de dialogue centré sur les usages, et peut-être médiatiser les décisions politiques avec de nouveaux éléments instrumentaux et discursifs. Une proposition de rénovation du processus de fabrication de l'ABS est abordée en ce sens dans les sections suivantes. Nous justifions notre progression conceptuelle partant de théories générales (1.2.) vers une littérature plus intermédiaire et sectorielle (1.3.) bâtissant nos méthodes d'intervention décrites dans la section 2.

## **1.2. Background théorique : quelles pratiques de gestion renouvelées pour s'attaquer localement aux problèmes sociaux complexes ?**

Dans une conception processuelle, constructiviste et interactionnelle d'un contrôle renouvelé, considérant les outils comme des « *objets-frontière* » servant la fabrication et la mise en œuvre de la stratégie (Naro et Travaillé, 2010), notre modélisation conceptuelle de l'ABS s'est effectuée en trois temps. D'une part, nous nous sommes intéressés à un paradigme de pensée alternatif, repositionnant l'unité d'analyse de la valeur au prisme inter-organisationnel et souhaitant offrir une nouvelle vision de la comptabilité et du contrôle de la valeur publique. Nous retenons le cadre de la valeur publique, tourné vers la recherche de *fins sociales* faisant sens pour les *intérêts affectés* et portant une attention particulière aux mécanismes de

délibération des parties prenantes (Moore, 1995, 2014 ; Stoker, 2006). D'autre part, pour soutenir les processus dialogiques et construire un récit collectif autour de la gestion de problèmes sociaux complexes, les recherches contemporaines du courant proposent de mettre en tension plusieurs traditions de l'évaluation, utilitariste et déontologique, et d'enquêter à différents niveaux d'expérience, individuel et collectif, guidés par une question fondamentale : les solutions proposées ou imaginées améliorent-elles le bien-être des individus et des groupes sociaux directement ou indirectement affectés par les situations problématiques ? (Moore, 2013, 2014 ; Geuijen *et al.*, 2017).

### ***Genèse du paradigme émergent de la valeur publique : d'une critique du New Public Management à un processus organisant de la gestion collective des besoins sociaux***

Suite à la publication de l'ouvrage fondateur « *Creating Public Value: Strategic Management in Government* » de Moore (1995), un nombre croissant de chercheurs, motivés par une quête de sens, se sont intéressés à la *valeur publique* principalement comme paradigme alternatif au *New Public Management* (NPM) et ses faiblesses (Stoker, 2006 ; O'Flynn, 2007 ; Alford et Hughes, 2008 ; Alford et O'Flynn, 2009 ; Benington, 2011 ; Lévesque, 2012...). Partant de l'hypothèse que la mission du gestionnaire public est de créer de la valeur publique, de manière directe pour les bénéficiaires et plus largement pour les citoyens en réponse aux défaillances du marché, Moore (1994, 1995) a bâti un cadre de gestion stratégique à destination des gestionnaires publics, construit sur la base de leurs propres expériences. Réunis pendant plusieurs mois dans le cadre du « *Kennedy Project* », praticiens et académiques conclurent sur la nécessité d'adapter les instruments utiles à l'action du manager public, ce dernier évoluant sur un « marché » politique et non économique (Moore, 1994), comme le supposent les fondations théoriques du NPM.

Par ailleurs, Alford et O'Flynn (2005) ont aussi souligné les effets négatifs « inattendus » sur la gouvernance du secteur : augmentation des coûts de transaction, baisse de motivation des effectifs, fragmentation accrue des valeurs du service public et des responsabilités. Une des faiblesses de ce modèle de pensée réside ainsi dans son incapacité à apprécier l'efficacité de la gestion publique autrement que par des règles et des incitations, reléguant les systèmes de dialogue, d'échanges, de préférences collectives et d'apprentissages partagés au rang des pratiques anecdotiques (Stoker, 2006). C'est dans ce contexte, à la recherche d'une voie alternative à la nouvelle gestion publique comme au modèle traditionnel de l'administration publique, que certains académiques et praticiens ont souhaité investir davantage les fondements idéologiques de la théorie de la valeur publique (Moore, 1995). S'il existe de nombreuses définitions du concept de valeur publique, Stoker (2006) s'émancipe d'une acception strictement orientée vers l'évaluation d'impact de l'action publique, soulignant la dimension processuelle, narrative, constructiviste et participative de la notion :

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

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

### ***Vers la construction d’un récit collectif médiatisé par l’amélioration des conditions de vie des publics de l’action sociale***

Dans l’approche de la valeur publique, les instruments de gestion et d’analyse ont un rôle de support et d’aide à l’action des décideurs, ils ne s’y substituent pas. Les outils mobilisés pour analyser et construire la valeur publique doivent encourager son processus de production de manière permanente, soutenant une philosophie d’usage non représentationnaliste, l’objectif n’étant pas d’éliminer l’incertitude de l’environnement comme peuvent le promettre certaines théories purement instrumentales, mais de cheminer progressivement et en continu avec elle, ce que de Jong *et al.* (2017) nomment « *value-seeking* ». Ces mêmes auteurs soulignent la dimension collaborative, démocratique, progressive et narrative de ce processus d’exploration en continu des défis stratégiques, dans une visée qui se veut à la fois réflexive (« *to describe and diagnose* ») et actionnelle (« *to identify action alternatives* »).

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

- Spécifie les critères possibles d’appréhension des valeurs publiques substantielles guidant l’analyse puis l’action en réponse à des problèmes sociaux complexes ;
- Propose d’expérimenter des techniques d’innovation collaborative pour construire une pensée conjointe et déterminer les pistes d’innovation sociale les plus prometteuses et sur lesquelles les efforts de mise à disposition des capacités opérationnelles doivent être concentrés ;
- Fait l’hypothèse qu’une telle exploration permet d’investiguer les types d’innovation organisationnelle les plus adéquats pour combler le « vide institutionnel » dans un espace intersectoriel non hiérarchisé et structurer progressivement un environnement autorisant approprié.

Partant des travaux structurants de Moore (1995, 2013) et de son travail philosophique posant les bases d’une approche renouvelée de la comptabilité de la valeur publique (Moore, 2014), les auteurs proposent de mettre en tension plusieurs traditions philosophiques de l’évaluation d’une part, de distinguer les différents niveaux des jugements de valeur en présence d’autre part. Le croisement de ces dimensions produit les quatre critères d’évaluation de la création de

valeur publique, synthétisés dans le *compte de la valeur publique*<sup>12</sup>. Par une mise en débat démocratique, ils doivent permettre de guider la compréhension de problèmes publics par la construction d'un récit collectif.

**Tableau 1** – Dimensions pouvant médiatiser la création de la valeur publique dans le cas de problèmes sociaux complexes

Geuijen *et al.* (2017, p. 624), adapté de Moore (2013, 2014)

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

Pour enquêter à un niveau *individuel* d'expérience d'une part, les auteurs proposent de s'intéresser aux perceptions des personnes réfugiées dans une perspective *utilitariste* d'amélioration de leur bien-être (les réfugiés se sentent-ils en sécurité ? Sont-ils satisfaits de leurs conditions d'accueil et de traitement ?) et dans une perspective *déontologique* (les personnes accueillies estiment-elles que leurs droits fondamentaux sont respectés ?). L'évaluation de l'expérience au niveau *collectif* d'autre part, explore l'atteinte des résultats sociaux dans une visée *utilitariste* (l'intégration des réfugiés est-elle réussie sous contrainte de maîtrise des coûts et de sécurité intérieure dans les pays d'accueil ?) et l'édification de relations sociales plus justes dans une visée *déontologique* (le statut social des réfugiés est-il conforme aux idées de justice et aux bonnes relations entre les différents individus de la société ?). Dans la veine des travaux de Schön et Rein (1994), proposant de mettre en débat les perspectives de valeur des parties prenantes pour traiter, comprendre et agir sur les problèmes sociaux, nous pensons que l'application sectorielle proposée par Geuijen *et al.* (2017) représente un bon moyen de guider les constructions narratives sur les besoins sociaux et les potentiels d'action à l'échelle territoriale.

### 1.3. Construction d'un guide d'analyse participatif des besoins sociaux : proposition locale de la théorie de la valeur publique et choix des outils de support à l'activité collective

Appliquée à la littérature sectorielle sur le sujet, nous modélisons progressivement l'ABS, comme un projet de connaissances problématisant les besoins sociaux prioritaires, médiatisé par l'amélioration des conditions de vie des publics de l'action sociale : les personnes en perte d'autonomie, les personnes en insertion, les jeunes, l'enfance et les familles, investiguant :

<sup>12</sup> Le compte de la valeur publique (« *public value account* ») précède dans la logique de Moore (2013), l'usage du tableau de bord de la valeur publique (« *public value scorecard* »), le premier constituant une première étape médiatisant les éléments de la « valeur publique » du triangle stratégique, le second relevant davantage d'un cadre de mesure de la performance.

- Les perceptions des usagers au prisme de la qualité des services administrés (« satisfaction des bénéficiaires » et « traitement équitable »), du respect de leurs droits et de l'expression de leurs attentes (participation à la co-construction de problématiques expérimentales) ;
- L'« *atteinte des résultats sociaux* » orientés vers des « *relations sociales plus justes* » par une démarche d'observation sociale partagée, par public relevant de l'action sociale (discussion de constats sociodémographiques, co-construction de problématiques expérimentales, stimulation de la création d'un environnement autorisant).

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

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

Nous faisons l'hypothèse que l'ABS pilotée par les CCAS/CIAS et dont les visées sont orientées vers l'amélioration des parcours des personnes en situation de vulnérabilité (personnes âgées, en situation de handicap, en situation de fragilité sociale, jeunes, enfance et familles), participent d'un tel projet fédérateur permettant de susciter les coopérations locales. Nous suivons ainsi en partie la voie choisie par Schorr (2003) lorsqu'elle s'est essayée à la modélisation participative des défis auxquels sont confrontés les praticiens pour améliorer le parcours scolaire des enfants et leur bien-être. Elle y adopte une méthodologie de recherche alternative, analytique et discursive, pour mener des ateliers de création de connaissances collaboratives. L'auteure commence par souligner les limites des études d'impact sophistiquées sur le plan quantitatif visant une exhaustivité métrique *ex ante* d'actions existantes, au motif de la multidimensionnalité des programmes éducatifs et de la nature parfois inattendue et évolutive des processus et résultats de la politique sociale. A l'épreuve de l'expérimentation, elle propose plutôt d'adopter une démarche progressant chemin faisant, dont la consistance est précisée au fur et à mesure du déroulement des ateliers participatifs. Ainsi, partant d'un *outcome* fédérateur (« *les enfants sont prêts pour l'école* ») et de fins sociales larges associées à des indicateurs environnementaux (« *bonne santé* » ; « *environnements sociaux et cognitifs favorables* » ; « *quartiers sûrs et solidaires* »), elle conseille de médiatiser progressivement la déclinaison d'actions et de systèmes de mesure intermédiaires, pertinents et révisables.

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

unité de compréhension et d'intervention pour les publics vulnérables, la réalisation du diagnostic sociodémographique nous permettrait d'initier une démarche d'observation sociale partagée à visée exploratoire. Pour ce faire et conformément à l'expression de la demande sociale des acteurs de terrain, nous utiliserions les données sociodémographiques disponibles pour engager un débat à partir de mesures suffisamment larges de l'impact des actions menées sur la vie des populations vulnérables (Gallay *et al.*, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013). Le processus d'analyse des besoins sociaux serait donc le produit d'une expertise statistique et d'une expertise professionnelle, dont la mise en tension se situerait au carrefour de techniques d'animation et d'intelligence collective.

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

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

Nous rapprochons les notions de qualité des services publics d'une part, et de participation de l'utilisateur de la politique sociale d'autre part, à celle de reconnaissance et d'exercice de ses droits fondamentaux (Janvier et Matho, 2011). Cette triangulation passe par l'analyse de satisfaction du rapport entre l'offre construite par l'organisation et les attentes réelles des bénéficiaires car : « Les tensions entre les attentes de l'utilisateur et les besoins qui représentent une construction professionnelle et institutionnelle, sont une clef pour apprécier la façon dont les usagers peuvent faire valoir leurs droits et surtout pour apprécier les limitations qui y sont apportées » (Savignat, 2012).

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

dispositions du CASF réglementant les droits des usagers (articles L311-3, L311-4 et L311-7 du CASF) ont été étudiés en annexe 3. Les relations mises en évidence nous permettent de valider l’ancrage législatif en vue de l’utilisation du modèle de qualité perçue pour recueillir la parole de l’usager.

## **2. Modélisation et méthodologie : une recherche-intervention soutenue par des méthodes mixtes d’investigation d’un processus organisant**

S’agissant de nos méthodes, une recherche-intervention 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 ?* » (2.1.), puisque « le processus organisant est médiatisé par des signes et produit des signes » (Lorino, 2018). Nous évoquons ensuite nos méthodes d’analyse de ce matériau hétérogène (2.2.).

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

La recherche-intervention telle que conçue par David (1999, 2000) nous invite à endosser progressivement le rôle de « praticien réflexif » (Schön, 1983) considérant que l’innovation organisationnelle, profondément contextualisée, s’envisage peu sans une maîtrise minimale de connaissances techniques et locales. Dans un mode de raisonnement abductif, la présentation de nos résultats (3.) combine la description-narration de notre activité ingénierique (temps de conception en chambre des artefacts, observations et entretiens médiatisés par les travaux de conception, analyse de questionnaires), les actions et observations *in situ* plus générales permises par les phases d’immersion et participant à l’évaluation du processus dans les contextes institutionnels testés.

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

D’une part, pour traiter la question du « *comment faire ?* », nous construisons le récit de l’ABS en consultant les acteurs par des groupes de travail thématiques centrés sur une analyse sociodémographique et prospective du territoire, et animés en intelligence collective. D’abord, nous accompagnons la sélection et la production statistique des indicateurs sociodémographiques et de politiques publiques (Leroux, 2013 ; Guéry et Maurin, 2013) et leur primo-analyse, tels qu’ils sont représentés par parcours d’usagers en annexe 4. Ensuite, nous occupons la fonction de médiatrice et d’animatrice de la concertation avec les parties prenantes sur chaque territoire<sup>13</sup>. Convoquant de 10 à 25 personnes selon les groupes, ces temps forts collectifs avaient pour objectif la problématisation collective des besoins sociaux territoriaux, avec pour visée l’amélioration des parcours des usagers de l’action sociale locale. Globalement, nous cherchions à amener progressivement les acteurs vers la formalisation de premières propositions de valeur en adoptant la démarche suivante<sup>14</sup> :

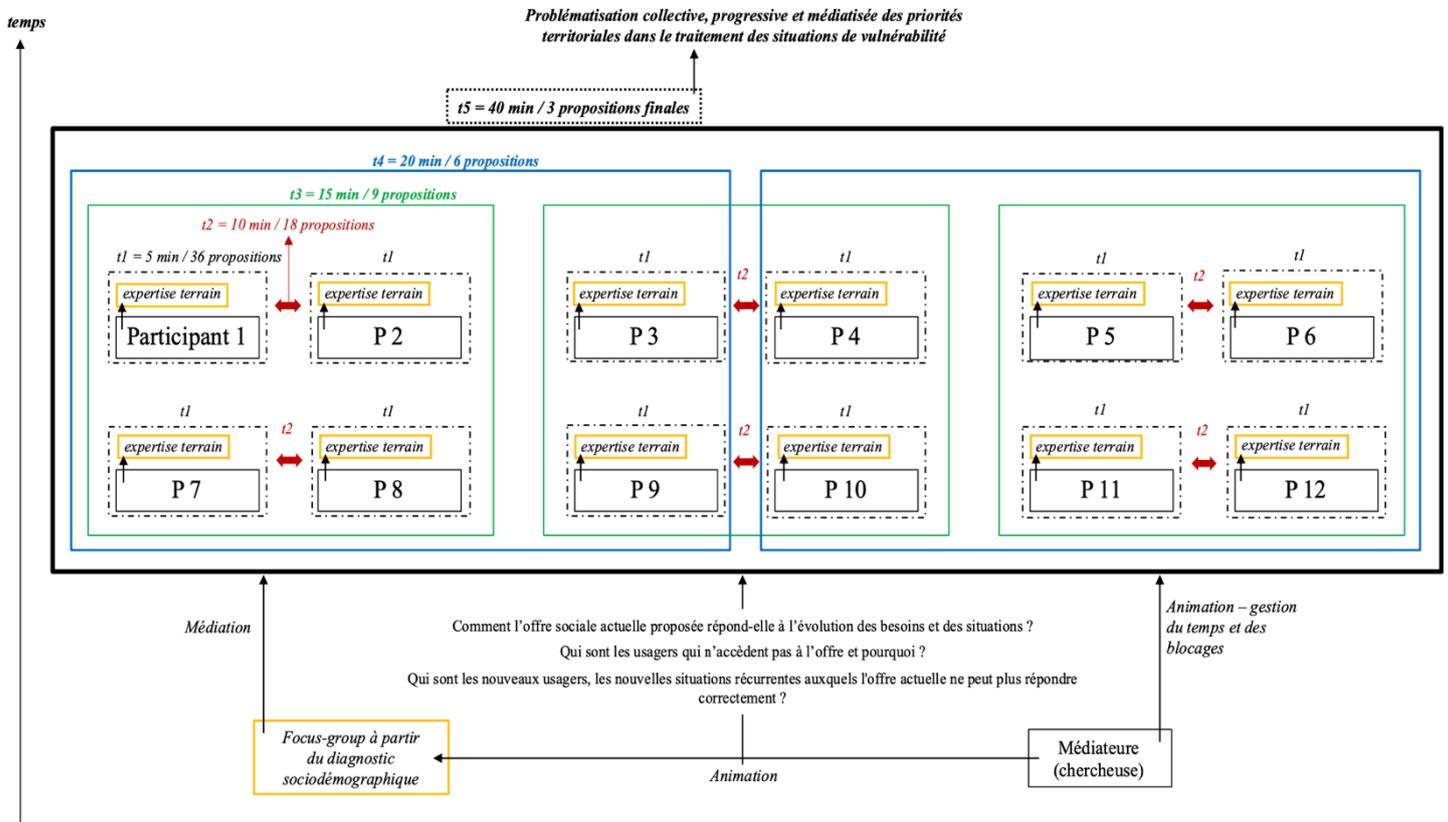
---

<sup>13</sup> Ils se déroulèrent entre janvier 2017 et juin 2017 pour le CIAS-*mitropoli* (5 groupes de travail, 1 restitution) ; entre mars 2017 et septembre 2017 pour le CCAS-*kentropoli* (8 groupes de travail, 2 restitutions). Le détail de la composition des groupes est consultable en annexe 6.

<sup>14</sup> Un exemple type des séances collectives est détaillé en annexe 5.

- Un *focus-group* permettait de fixer l'attention des participants sur un panel de données sélectionnées, lesquelles médiatisées par l'expérience de terrain, seraient enrichies et complétées : chaque donnée serait commentée puis questionnée par la médiatrice (à l'aide d'un support visuel : cartographie, graphique, extrait de rapport...) ouvrant la voie à la discussion collective et permettant d'abonder qualitativement les commentaires en leur donnant le sens collectif construit par les participants.
- L'attention fixée sur la bonne unité d'analyse, un atelier en *intelligence collective* devait ensuite permettre de co-construire les trois problématiques essentielles et prioritaires, les futures *propositions de valeur* à tester dans le cadre d'ABS thématiques dont la responsabilité serait donnée aux acteurs. A partir d'une réflexion et d'une formalisation personnelles sur un temps donné, des groupes étaient progressivement formés par doublements progressifs de l'effectif : de l'individu seul, nous passions à un groupe de deux personnes, puis un groupe de quatre personnes, et ainsi de suite pour former l'effectif complet des participants présents. Pour chaque nouvelle formation, il était demandé aux acteurs de confronter les propositions formalisées au temps précédent via une discussion argumentée sur un temps imparti (augmentés au fur et à mesure que le groupe s'élargissait) pour n'en retenir finalement que trois. Ainsi, au temps  $t+1$  de l'atelier, comptant  $x$  participants pour  $x*3$  propositions, nous devions arriver à l'issue du temps  $t+n$ , à trois propositions finales formulées par un collectif pluriel. En effet, comme exposé dans le cadre de la valeur publique retenu, l'objectif était de dépasser l'agrégation de perceptions individuelles pour envisager des mécanismes de délibération qui permettent de représenter les situations sociales territoriales du point de vue du collectif.
- Dans la perspective heuristique de l'instrumentation de la valeur publique, le diagnostic sociodémographique, les techniques de facilitation, mais aussi l'expertise métier détenue par chacun des participants, devaient médiatiser la problématisation collégiale. Pour soutenir cette dernière, nous proposons aux participants de guider leurs productions par les questions suivantes :  
 Comment l'offre sociale actuelle répond-elle à l'évolution des besoins et des situations ?  
 Qui sont les usagers qui n'accèdent pas à l'offre et pourquoi ?  
 Qui sont les nouveaux usagers, les nouvelles situations récurrentes auxquels l'offre actuelle ne peut plus répondre correctement ?

**Figure 1** – Exemple du déroulé progressif d'un atelier « Boule de Neige » (12 participants) médiatisé par le *focus-group*



D'autre part, nous enquêtons individuellement auprès des usagers sur leur satisfaction et leurs attentes en adaptant le modèle Qualité des Services Publics (Gouzarzi et Guenoun, 2010). Ce sont ainsi quelques 1600 questionnaires exploitables qui ont été analysés par la chercheuse-intervenante dans le cadre d'un rapport spécifique destiné à chaque CCAS/CIAS. Le traitement statistique de la qualité perçue et de la satisfaction a été réalisé, par service, sur Excel (analyse univariée de la satisfaction) et SPSS (analyse bivariée de la contribution des satisfactions partielles (dimensions de la QSP) à la satisfaction globale). S'agissant des questions ouvertes destinées à investiguer l'évolution prospective des besoins et attentes des usagers, le traitement du verbatim a été effectué par public (personnes âgées, en situation de handicap...) en utilisant une méthode de codage manuelle et thématique, en deux temps. Un premier codage a été réalisé permettant de déterminer si les remarques formulées relevaient de l'organisation actuelle des services (auquel cas nous proposons des compléments qualitatifs aux analyses statistiques de la satisfaction du service concerné) ou de la prospective territoriale. Dans ce cas, l'analyse qualitative par public venait conclure celles portant sur la qualité perçue des services. Enfin, un deuxième codage venait préciser les attentes des répondants en fonction de la survenance de thèmes récurrents, qu'il s'agisse de l'évaluation de la satisfaction (insuffisance perçue du plan d'aide, rotation jugée trop fréquente des auxiliaires de vie, gestion de la prise en charge...) ou de la prospective sur les besoins au prisme du territoire (déplacements de la vie quotidienne, accompagnement social et aux démarches administratives, activités de lien social, soutien aux aidants...). Des analyses qualitatives illustrées du verbatim étaient alors systématiquement proposées.

### ***Techniques qualitatives d'évaluation de la démarche***

Pour s'interroger sur le « *pourquoi ça marche ? Pourquoi ça ne marche pas ?* », nous mobilisons différentes techniques qualitatives comme :

- La tenue d'un journal de bord (Baribeau, 2005 ; Laszczuk et Garreau, 2018). Peut-être de tous nos matériaux empiriques, les notes d'observation qu'il contenait furent les plus intéressantes, les plus décisives aussi, en ce qu'elles nous permirent, en sus du verbatim classique, de narrer ce qui ne se voit pas, ce qui ne s'entend pas, mais porteur de tellement de significations.
- Après un premier traitement du matériau analysé dans le journal de bord par « attention flottante » (2.2.), nous avons ciblé certains des comportements observés creusés avec des entretiens complémentaires permettant de prendre en compte le jugement des personnes impactées par la construction de connaissances (Bourguignon, 2010). Ainsi, lorsque cela fut possible, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs d'évaluation de la démarche avec les responsables de structure (n=2 pour le CCAS *kentropoli*).
- Le développement progressif d'un point de vue d'initié grâce à de longues périodes d'immersion sur terrain (Kerveillant Lepape, 2017) permettant d'accéder aux significations profondes des mécanismes sociaux observés. Si l'approche multi-terrains caractérisant notre intervention est quelque peu venue complexifier localement une telle démarche, la pluralité des situations rencontrées et des pratiques observées de l'intérieur a considérablement enrichi nos capacités d'analyse autour de l'action sociale et notre compréhension des grands enjeux, globaux comme plus locaux.

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

Pour analyser l'ensemble de ce matériau riche et hétérogène, nous procédons par attention flottante, consistant à reprendre la lecture exhaustive des données produites pour faire émerger des thèmes et organiser la présentation des significations du processus de changement (Freud, 1967 ; Dumez, 2016).

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

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

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

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

Faisant suite à une présentation transversale des signes alarmants produits par l'ABS sur *kentropoli* et sur *mitropoli* (3.1.), nous contextualisons ensuite les résultats obtenus au prisme des apports et difficultés rencontrés sur chaque terrain (3.2.) et terminons par une analyse longitudinale des expérimentations au prisme des effets produits sur l'action collective inter-organisationnelle (3.3.) dans le champ de l'action sociale locale.

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

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

### ***L'enquête auprès des usagers<sup>15</sup> : les relations sociales au cœur de l'évaluation de la satisfaction et des attentes***

A l'instar de Kettl (2008), soulignant que les praticiens œuvrant quotidiennement au bon déroulement des processus de l'administration publique accomplissent dans la plupart des cas leur tâche dans le respect de ses principes fondamentaux, l'exploitation de notre consultation auprès des usagers des CCAS/CIAS témoigne d'une telle trajectoire. Quelle que soit la structure, quel que soit le parcours, notre analyse des satisfactions (globale et partielles) met par ailleurs en évidence la prééminence de la dimension humaine et relationnelle<sup>16</sup> sur les questions d'organisation des services, autrement dit les relations avec les agents comme point fort de l'intervention sociale. Les hauts niveaux de qualité perçue relevés dans nos enquêtes territoriales signifiaient, au prisme des théories mobilisées : une satisfaction généralisée des bénéficiaires percevant une aide ou un accompagnement ; la perception d'un traitement équitable ; et, par voie de conséquence, l'assurance de l'exercice effectif de leurs droits fondamentaux (Geuijen *et al.*, 2017 ; Savignat, 2012 ; Janvier et Matho, 2011 ; Goudarzi et Guenoun, 2010). Bien que ces résultats puissent sembler relever de l'évidence, il n'était pas inutile de rappeler par la voix du principal intéressé, dans des contextes managériaux focalisés sur le « contrôle des moyens » et le « pilotage de gestion » (Carassus et Favoreu, 2017), l'importance stratégique de la place des pratiques professionnelles. Exprimées dans le langage de savoir-faire, de savoir-être et de valeurs publiques incarnés, elles fondent singulièrement la fin existentielle du travail social.

Par-delà le recueil de la satisfaction des usagers sur les activités stables des CCAS/CIAS, Qu'il s'agisse des familles, des personnes en perte d'autonomie ou bien de celles bénéficiant d'un accompagnement social, ces considérations relationnelles sont aussi au cœur de leurs attentes, prioritairement exprimées avec force sous la forme de besoins de *sociabilisation*. D'une part, l'analyse qualitative venait questionner les conséquences des évolutions sociétales dont les tendances sont à la fragmentation des parcours de vie. D'autre part et cumulativement, elle pointait les conséquences des fragmentations organisationnelles à l'œuvre dans le champ des politiques de solidarité, parfois même en interne. Pour le CCAS *kentropoli* comme pour le CIAS *mitropoli*, il fut fréquent d'analyser le *verbatim* de bénéficiaires souhaitant accéder à des « activités de loisirs » alors que l'un comme l'autre possédait un service dédié. Plus largement, les bénéficiaires exprimaient quasi-unanimement, la volonté d'une amélioration et d'une harmonisation des processus d'accessibilité à l'offre : physique – mobilités et aménagements urbains – comme informationnelle – incompréhension d'une offre pléthorique et déstructurée et inadaptation des modes de communication.

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

---

<sup>15</sup> Construits sur la base des rapports d'enquête usagers de la ville *kentropoli* et du territoire *mitropoli*.

<sup>16</sup> En particulier, les dimensions « relations », « assurance » et « éthique » du modèle QSP mobilisé contribuaient largement à l'expression de leur satisfaction générale et appelaient à être particulièrement préservées.

### ***Le diagnostic sociodémographique<sup>17</sup> : une prévalence des situations de fragilité caractéristique des aires urbaines***

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

Si les travaux de traitement des données locales quantitatives et qualitatives ont été menés séparément sur les territoires *kentropoli* et *mitropoli*, force est de constater que leur ancrage urbain révèle, dans des ordres de grandeur différents, des similitudes exprimant les trajectoires nationales de paupérisation des villes intermédiaires. Ils marquent également un contexte d'action marqué par la massification de besoins sociaux complexes et endémiques, faisant de ces territoires des objets à forts enjeux pour les solidarités, la cohésion et la mixité sociales, parmi lesquels :

- La ségrégation socio-spatiale croissante des ménages fragiles dans les villes avec une diffusion des situations de vulnérabilités financières et relationnelles des quartiers « politiques de la ville » vers les cœurs de ville ;
- La progression des personnes vivant seules et des foyers monoparentaux, résultant des évolutions sociétales et du recul du fait familial ;
- Le vieillissement structurel de la population et l'évolution du rapport de poids entre les générations ;
- L'intensification des dynamiques de vulnérabilité chez les personnes en situation de fragilité, dans le sillon du chômage de longue durée.

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

De manière quasi-unanime et quels que soient la thématique abordée et le territoire concerné, les groupes de travail internes comme partenariaux (réunis pour la première fois), pointaient l'inintelligibilité générale de l'organisation sociale et médico-sociale comme problématique prioritaire en réponse à la prévalence des besoins sociaux. Ils soulignaient dans le même temps le caractère essentiel de tels temps d'échanges et d'analyses collectifs, centrés sur l'utilisateur dans

---

<sup>17</sup> Réalisé sur la base des rapports de synthèse des panoramas sociaux de la ville *kentropoli* et du territoire *mitropoli*, analysés sur la période de référence 2009-2014.

sa globalité, permettant de croiser les différents registres d'expertise profondément cloisonnés, motivés par un but fédérateur :

- Les groupes de travail revenaient sans cesse sur les causes de fragmentation inter-organisationnelles à la prévalence des besoins sociaux. Comme les usagers, les acteurs professionnels dénonçaient systématiquement la « nébuleuse » des institutions et des dispositifs. Pour eux, l'absence d'animation territoriale de l'offre et de sa communication coordonnée impactait directement l'accessibilité aux droits, en particulier dans une démarche préventive, à destination de personnes souvent empêchées pour des raisons physiques ou cognitives. Aussi, ils regrettaient le manque de coordination des dispositifs actuels (et ce, malgré l'existence de nombreux conventionnements), intrinsèquement centrés sur une approche technique et institutionnelle, mettant en échec toute démarche d'accompagnement social global et souvent, d'émancipation des publics en difficulté (en particulier pour les personnes en situation d'exclusion).
- Malgré les difficultés rencontrées par certains groupes à s'extraire de situations locales pour raisonner en termes de « parcours », fait symptomatique de la rareté de tels espaces de dialogue décloisonnés et de pratiques d'analyse participatives inhabituelles, l'implication et l'enthousiasme des équipes et partenaires mobilisés en révélaient la nécessité et l'inscription dans le temps. Grâce à l'animation selon des principes d'intelligence collective, tous parvinrent à formuler démocratiquement trois problématiques prioritaires qui viendraient nourrir l'ABS et ses possibles ramifications thématiques. Aussi, les professionnels nous confiaient que ces temps d'échanges et de construction collectifs, positionnés sur une unité d'analyse centrée sur l'amélioration des usages leur permettaient de « s'extraire du quotidien ».
- Ainsi, le processus participatif de gestion des groupes de travail, tout comme les propositions formulées en faveur d'une amélioration de la coordination et de la coopération territoriales exprimaient la volonté de faire émerger un collectif territorial dans le temps, en capacité de pénétrer les pratiques quotidiennes, dont la consistance restait à imaginer<sup>18</sup>.

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

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

Malgré les volontés formulées lors du COPIL de lancement, les Analyses des Besoins Sociaux expérimentées dans cette première phase de la recherche-intervention emporteront des résultats mitigés. Dans le champ managérial, les dispositions comportementales des leaders techniques suscitées par la conduite renouvelée du processus iraient jusqu'à l'arrêt de toute

---

<sup>18</sup> Dans un premier temps, les « ABS thématiques » (conseillées par le législateur pour approfondir l'exercice de problématisation de l'ABS dite « sociodémographique »), semblaient pouvoir tenir ce rôle et appelaient à des expérimentations locales et contextualisées.

collaboration sur le territoire *mitropoli*, conduiraient à une existence silencieuse de la démarche sur *kentropoli*.

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

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

Parmi ces difficultés, nous choisissons de revenir sur le troisième point de rupture, ayant pris place suite à l'entretien de groupe dédié au parcours des personnes en perte d'autonomie, en ce qu'il illustre particulièrement bien le paradoxe entre la performance de l'enquête d'une part, le rejet rationaliste de sa production d'autre part. Une des pistes de travail formulée par le groupe portait sur la trajectoire de la « *qualité du maintien à domicile* » et notamment de ses incidences sur la contribution croissante des aidants informels et familiaux, traduisant sur le territoire une offre insuffisante en matière de « *dispositifs de soutien alternatifs aux aidants* ». La discussion s'était engagée suite à la présentation paradoxale de données sociodémographiques et institutionnelles du volet « dépendance »<sup>19</sup>, structuré autour de trois signes complémentaires, destinés à interpeller le groupe :

- La forte progression de l'« *indice de grand vieillissement* »<sup>20</sup> sur la période de référence, signifiant le déséquilibre progressif du rapport de poids générationnel entre seniors réputés « autonomes » (les 60-74 ans) et ceux réputés les plus « dépendants » (les 85 ans et plus) ;
- La mention du « *ratio potentiel aidants-aidés* »<sup>21</sup>, exprimant le rapport de poids générationnel entre la classe d'âge moyenne des « aidants potentiels » (les 55-64 ans) et les personnes présumées en perte d'autonomie progressive (les 75 ans et plus), et mettant en intrigue les disparités territoriales autour de la question de l'entraide familiale à l'épreuve du maintien à domicile ;

---

<sup>19</sup> Cf. annexe 4 pour le détail de la maquette.

<sup>20</sup> Nombre de personnes âgées de 85 ans et plus pour 100 personnes âgées de 60 à 74 ans.

<sup>21</sup> Nombre de personnes âgées de 55 à 64 ans pour 100 personnes de plus de 75 ans.

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

La mise en débat de ces quelques métriques avaient permis de déclencher le débat. Aussi, Dans le cadre de l'exercice de problématisation l'ayant suivi, les professionnels, responsables de structure et membres élus de la commission d'action sociale du CIAS s'accordaient ainsi pour dire que :

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

Au centre des débats, s'étaient exprimées les conséquences d'un modèle du maintien à domicile en crise. Il faut savoir que sur le territoire *mitropoli*, un SAAD public, neuf associations et une entreprise privée intervenaient à domicile « en bout de chaîne », auprès des personnes en incapacité physique ou mentale d'accomplir seules les actes essentiels de la vie quotidienne. Préalablement « autorisés » par le Conseil Départemental, la trajectoire financière de ces opérateurs territoriaux « prestataires » est intimement liée au tarif de l'APA pratiqué par le département. Mécanisme de financement extrêmement complexe, le montant de l'APA règlemente la tarification aux usagers des services prestataires tout en finançant ces derniers via la solvabilisation totale ou partielle de la majorité des personnes de 60 ans et plus, remplissant des conditions précises de perte d'autonomie (sur le CIAS *mitropoli*, autorisé et habilité à l'aide sociale, près de 6 heures d'aide à domicile sur 10 sont financées par les usagers grâce l'APA départementale). Si sur le territoire *mitropoli*, les heures de l'aide à domicile financées au titre de l'APA étaient stables au moment de l'étude, elles traduisaient une décélération des dépenses consenties par le département au regard de l'évolution positive et constante de la demande sociale, en même temps que l'institution se désengageait des heures financées au titre de l'aide sociale (le CIAS *mitropoli* subissait une baisse d'activité de quelques 8000 heures entre 2013 et 2015 à destination des bénéficiaires aux ressources les plus modestes). Le même constat de réduction d'heures attribuées par les caisses de retraite était dressé. Ces baisses d'heures accordées aux plans d'aide par les principaux financeurs étaient expliquées par des marges de manœuvre budgétaires départementales de plus en plus réduites, volontiers qualifiées de « crise des budgets départementaux » (Lafore, 2013). Tendances nationale (Blaison et al., 2016 ; Cour des comptes, 2016), le département observait un effet de ciseaux particulièrement intense avec une baisse de ses recettes, principalement indexée sur celle de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) et une augmentation de ses dépenses sociales. Par incidence, il impactait à la fois l'activité des SAAD du territoire et la satisfaction des besoins des usagers.

Le désengagement des principaux financeurs avait pour impacts : une augmentation des heures financées par les usagers eux-mêmes (payées plein tarif) sans que celles-ci ne compensent

évidemment la perte des heures subventionnées ; par voie de conséquence pour les SAAD, une baisse subie des heures facturées (-6000 heures pour le CIAS *mitropoli* sur la période de référence) face à un public aux ressources limitées, menaçant à terme la survie du service.

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

Sur la base de ces premières analyses, cette problématisation appelait le collectif à poursuivre l'investigation, en enrôlant de nouvelles parties prenantes concernées par le problème (notamment les autres SAAD associatifs non sollicités pour cette première phase, des usagers et leurs aidants). Elle appelait à agir sur une situation territoriale à la fois très incertaine et paradoxale – diminution en cascade de moyens financiers (en partie dépendants de l'effort national à la réduction du déficit public) répercutés in fine sur l'activité territoriale des SAAD *versus* augmentation de la demande sociale actuelle et à venir et maintien d'une haute qualité de service – à la fois limitée et indéterminée en termes de marges de manœuvre territoriales. Cette complexité appelait à poursuivre l'exercice de créativité collective pour collecter d'autres informations pertinentes au problème et poser des hypothèses innovantes et expérimentales à l'évolution du processus de maintien à domicile. Les pistes expérimentales évoquées venaient préciser le nouveau faisceau informationnel et méthodologique à mobiliser pour les deux propositions de valeur formulées par le collectif, à savoir, la « *qualité du maintien à domicile* » et les « *dispositifs de soutien alternatifs aux aidants* ».

Cependant, l'ensemble de la problématisation collective était remis en cause, *a posteriori* du temps collectif par la direction du CIAS *mitropoli*, au motif que la formulation de la narration relevait du « *jugement de valeur et de postures professionnelles et institutionnelles* », l'usage du qualificatif « *qualité* » pour nommer la problématique représentant le principal point d'achoppement. Et la direction du CIAS *mitropoli* de suggérer à la chercheuse-intervenante : « *Les constats sont formulés de manière trop abrupte. Ils ne font pas suffisamment écho au diagnostic social territorial, ce qui remet en cause leur caractère scientifique. Reprenez les chiffres du diagnostic et proposez-en des conclusions. Ce sont les faits !* ». Pour une question fondamentale d'éthique professionnelle, la chercheuse-intervenante se refusa à modifier les conclusions d'un rapport construit démocratiquement. Cet événement mis fin à l'enquête de manière prématurée.

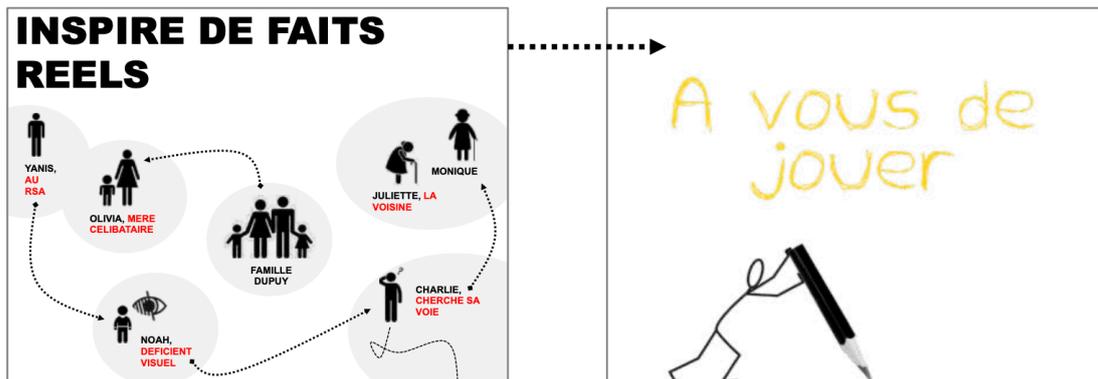
### ***L'ABS kentropolitaine : une naissance silencieuse***

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

Comme pour le cas *mitropolien*, nous développons synthétiquement une partie de l'observation du processus organisant.

Parce que la directrice adjointe souhaitait donner à voir, pour chaque groupe, un panorama complet de l'évolution des situations sociales sur la ville, et pour éviter la « *mort par Powerpoint* » (Harden, 2008) potentiellement induite par une présentation « classique » et complète du diagnostic, nous serions amenés à produire une alternative efficace : le « Pecha Kucha » (Beyer, 2011), « bavardage » en japonais. Celui-ci devait, en six minutes et quarante secondes (au moyen de vingt slides visuelles automatisées pour rester vingt secondes chacune à l'écran) synthétiser les grandes lignes des évolutions sociétales marquant la trajectoire de la ville au prisme des publics en difficultés. Pour capter et interpeler l'auditoire, le parti fut pris de raconter, non pas *l'histoire* mais *une* histoire, dont devraient se saisir les membres de chaque collectif. Grâce à un temps de travail préparatoire et collectif avec les responsables métier du CCAS, nous sélectionnions les données quantitatives et qualitatives à scénariser, les plus pertinentes et percutantes pour chaque parcours (nos *outcomes*). L'assemblage de celles-ci donna lieu à la construction d'un récit fictif mettant en scène des « *personas* » (Pruitt et Adlin, 2010) représentant les publics de l'action sociale et leurs difficultés particulières sur *kentropoli*.

Figure 2 – Planches introductive et conclusive de la médiation « *Pecha Kucha* »



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

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

Ainsi nous racontions la trajectoire d'une famille quittant la ville, illustrant le recul préoccupant du fait familial et intéressant autant les questions de mixité sociale, de ségrégation socio-spatiale, que l'évolution du parc de logement à l'épreuve du desserrement vers la périphérie ; la situation d'une vieille dame souffrant de solitude dans une copropriété du centre-ville peu adaptée à sa déambulation et sa perte d'autonomie, interrogeant autant les modalités de repérage et d'accompagnement des publics invisibles, que la focalisation des aides financières sur la rénovation des logements, oubliant fréquemment les parties communes et l'environnement... Cet exercice introductif ouvrait le champ des possibles et invitait indirectement chaque collectif à écrire la suite de l'histoire grâce au focus-group puis à l'atelier de problématisation final. L'enchaînement de ces phases de travail donnèrent lieu à des temps collectifs variés et rythmés qui engagèrent fortement les équipes mobilisées. La scénarisation du *Pecha Kucha*, comme la primo-interprétation du diagnostic sociodémographique mise à l'épreuve du focus-group, étaient amendées des apports collectifs structurant progressivement le récit de l'analyse des besoins sociaux.

Le traitement transversal de l'ensemble de la matière et des résultats des enquêtes usagers déboucha sur la production de deux synthèses multidimensionnelles, construites sur un modèle « *causes-effets-hypothèses expérimentales* » reprenant facteurs explicatifs, problématiques prioritaires déclinées et solutions expérimentales envisagées, en particulier dans le champ de l'enfance et des familles, et celui de l'autonomie.

Néanmoins, l'exercice de problématisation de l'ABS ne serait pas directement suivi d'effets pratiques. Paradoxalement, la puissance des causes révélées par les parties prenantes se heurtait une nouvelle fois à la légitimité des espaces dialogiques dans lesquels elles étaient inscrites, au détour d'une révolution culturelle à peine entamée au sein de l'organisation *kentropolienne*. Si

la directrice adjointe soulevait l'intérêt de la tentative en matière d'apprentissages organisationnels, force était de constater que l'existence de cette première s'était limitée à un support informationnel à la demande : « *Le panorama social a eu une existence distillée. La matière a été recyclée à la demande sur tous les appels à projet de la collectivité : cité éducative, plan mercredi, conférence des financeurs, action cœur de ville. Elle est utilisée par toutes les directions, pour une multitude d'appels à projet* ».

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

### ***Synthèse longitudinale de la recherche-intervention***

Les résultats de recherche donnent à voir un paradoxe qui illustre l'inertie stratégique qui frappe l'action sociale locale. D'une part, grâce à une activité dialogique animée, centrée sur les usages et les pratiques sociales, nous observons que les acteurs de terrain sont en capacité de construire du sens, d'imaginer des fins sociales et des futurs possibles de manière collective. Quel que soit le territoire, ils reviennent avec force sur l'inintelligibilité et la complexité frappant la compréhension des besoins et leurs modalités de réponse. De manière assez nette, ils placent devant de nouvelles réponses techniques, les fragmentations inter-organisationnelles et inter-fonctionnelles comme causes principales à la prévalence des besoins sociaux contemporains. Ils expriment, comme piste de solution, la volonté d'institutionnaliser les relations de coopération territoriales et de les voir pénétrer les pratiques professionnelles quotidiennes et améliorer le traitement des situations de vulnérabilité.

Paradoxalement, et malgré les discours d'intention exprimés par les décideurs publics lors du lancement des démarches, nous montrons aussi que les possibilités offertes par ces formes narratives, participatives et transversales, appelées à la durabilité par les parties prenantes, se heurtent à des pratiques managériales et des contextes institutionnels culturellement incompatibles ou en transition lente. Soit le projet de connaissances, de par son approche narrative, est jugé peu scientifique et instrumentalisé par des parties prenantes opportunistes ; soit la démarche est perçue comme un simple exercice de conformité réglementaire n'appelant pas à l'action, malgré l'urgence sociétale signifiée par les artefacts d'une part, dénoncée unanimement par les professionnels d'autre part.

Nous discutons alors ces dispositions managériales au blocage ou au retrait, limitant l'institutionnalisation de démarches renouvelées en matière de pilotage des politiques de solidarité.

## **4. Discussion et conclusion : vers une forme d'action conjointe durable et légitimée comme mode de pilotage de l'action sociale locale**

Dans cette section finale nous revenons sur les capacités réflexives des acteurs révélées dans le cadre d'une activité dialogique animée (4.1.) et formulons des explications plausibles aux dispositions managériales à l'ignorance ou au retrait précédemment décrites (4.2.) : nous évoquons, dans un tel contexte d'inintelligibilité entré dans le registre de la « normalité », un sentiment d'impuissance et de fatalisme généralisés, ainsi que les faibles capacités abductives

des décideurs, pétrifiant l'action ; la tentation au « mythe représentationnaliste » accordant aux instruments d'analyse un statut de « vérité » peu compatible avec le statut ontologique de l'activité collective démocratique et du débat contradictoire. Ces résultats paradoxaux intéressent finalement autant notre problématique opérationnelle qu'ils viennent nourrir la problématique générale du renouvellement des pratiques de pilotage de l'action sociale locale et préciser les questionnements qui la traversent (4.3.).

#### **4.1.L'activité dialogique animée provoque des échanges créatifs et la construction de sens**

Malgré les difficultés rencontrées par certains groupes à s'extraire de situations locales ou de cas particuliers pour raisonner en termes de « parcours », fait symptomatique de la rareté de tels espaces de dialogue décroisés et de pratiques d'analyse participatives inhabituelles, les acteurs engagés dans l'ABS soulignaient systématiquement le caractère essentiel de ces temps d'échanges permettant de « s'extraire du quotidien ». Dans la perspective narrative de la valeur publique (Alford et O'Flynn, 2009), l'animation guidée selon des principes d'intelligence collective les amenèrent à problématiser démocratiquement les besoins sociaux qu'ils jugeaient les plus urgents et à dessiner des hypothèses expérimentales plausibles tout en construisant du sens dans un contexte ambigu (Weick, 1995) résistant à une définition stable et convenue des problèmes et solutions (Rittel et Webber, 1973) :

- D'une part, les échanges provoqués par les artefacts de médiation permirent d'éclairer des faits et paradoxes surprenants, diversifiant la compréhension collective de l'environnement et accompagnant progressivement l'activité de problématisation. Par exemple, sur *mitropoli*, la mise en débat paradoxale de données sociodémographiques et institutionnelles du volet « dépendance », structurée autour de l'évolution de trois signes complémentaires (indice de grand vieillissement, ratio potentiel aidants-aidés, proportion de bénéficiaires de l'APA), déclencha une discussion pendant le focus-group, médiatisant progressivement le récit collectif autour des difficultés sectorielles du maintien à domicile, jusqu'à la formulation de propositions de valeur proposant d'agir sur les causes à sa baisse de qualité comme sur les dispositifs de soutien alternatifs aux aidants naturels. Sur *kentropoli*, l'étude collective de l'exode urbain des familles sur les capacités des services du monde de l'enfance permirent indirectement d'explorer les significations profondes d'un modèle de l'école publique à réinventer, traduites une nouvelle fois dans l'exercice de problématisation final.
- D'autre part, bien que ponctuels (et parfois séquentiels sur *kentropoli*) les temps collectifs jouèrent efficacement le rôle de « ponts inter-fonctionnels » entre services et organisations, confrontant les différents registres professionnels et leurs lectures hétérogènes de l'évolution des besoins, fédérés autour des intérêts des usagers de la politique sociale locale (Geuijen *et al.*, 2017). Ces premiers résultats, tout comme la problématisation des acteurs orientée vers la recherche de transversalité et de coopération durables s'inscrivent dans la perspective processuelle de la valeur publique (O'Flynn, 2005), c'est-à-dire dans sa capacité à construire, entre les parties prenantes, de la confiance et de l'équité sur le long terme.

#### 4.2. Les mécanismes de délibération et leurs potentiels d'action à l'épreuve du mythe représentationnaliste et de compétences abductives limitées

Nos résultats montrent aussi que les tentatives émergentes précédemment décrites s'inscrivent dans des contextes institutionnels et managériaux à contre-courant. Loin du *leader-animateur* (Stoker, 2006) ou de l'*explorateur mandaté par la société* (Moore, 1995) – dispositions managériales prescrites par le courant de la *valeur publique* – l'absence de soutien organisationnel limite les échanges créatifs aux temps de groupes de travail ponctuels. Nous explorons ci-après les explications plausibles à ces difficultés.

##### *L'absence de perception d'un « trouble » bloque l'expérience*

La diversification des situations d'exclusion attachées à des causes endémiques (pauvreté économique, isolement social, crise de popularité du modèle éducatif...) se heurte en France à la spécialisation d'un accompagnement curatif des usagers du social. Ce modèle de la prise en charge spécialisée, en partie hérité des politiques de décentralisation, est régulièrement et depuis longtemps dénoncé dans le champ sectoriel souhaitant évoluer vers le paradigme émergent du « parcours de l'utilisateur » et de l'« accompagnement social global ». En 2017, le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS) formulait un constat d'échec à cette transition paradigmatique à travers la maxime suivante : « à chaque dispositif son accompagnement » (Jacquy-Vasquez, 2017). Les mêmes conclusions avaient été tirées par l'institut en 2005. Dans le champ des pratiques professionnelles, les collectifs de parties prenantes réunis dans le cadre de l'ABS l'avaient systématiquement signalé. Tout comme les usagers le signifiaient indirectement, s'étant exprimés à la faveur d'une émancipation et d'une sociabilisation plus fortes, d'une volonté d'amélioration et d'harmonisation d'une offre perçue comme déstructurée. Pourtant, force était de constater au prisme des résultats de notre recherche, considérant l'ABS comme un exercice de conformité, et au-delà, que ces paradoxes connus et reconnus ne produisaient pas d'effets pratiques, en particulier sur les territoires où la départementalisation du secteur se vivait quotidiennement.

Par-delà un sentiment d'impuissance généralisé dans un tel contexte d'inintelligibilité, il est aussi possible que la prévalence des besoins sociaux endémiques, tout comme les alertes fréquentes à l'inadaptation de la prise en charge classique pour y répondre, soient devenues des « éléments de contexte », entrés dans la normalité ou jugés tellement insolubles, que les responsables de structure les auraient intégrés comme contraintes à la pratique quotidienne. La non reconnaissance de ces troubles impliquant des dispositions managériales à l'ignorance des connaissances produites sur *kentropoli* par exemple, pourrait ainsi s'expliquer en partie par le manque de compétences abductives des acteurs que Marie Kerveillant-Lepape rapproche de l'état de « vigilance constante » (2017). Dans le secteur du risque nucléaire et analysant le rôle du public dans son système de gouvernance via le rôle des Commissions Locales d'Information (CLI), elle explique les dysfonctionnements de l'enquête lorsque disparaît cette conscience du trouble :

[...] ils [les membres de la CLI] devraient être dans un état de « vigilance constante », s'assurer que toutes les questions pertinentes sont couvertes et repérer tout indice important qui pourrait potentiellement déclencher de nouvelles voies d'enquête [...] – tout comme dans

*une enquête criminelle. Peut-être que les membres de la CLI manquent de capacités de raisonnement abductif.* (Kerveillant-Lepape, 2017, p. 186, notre traduction)

### ***La visée représentationnaliste des instruments d'analyse bloque l'expérience***

Sur *mitropoli*, la fuite du leader dans l'action, le rejet du produit des échanges au bénéfice de la donnée brute (factuelle) puis la sacralisation de la parole « experte » de la chercheuse-intervenante au détriment de l'activité démocratique et du débat contradictoire, semblaient révéler une barrière culturelle entre deux traditions de la gestion et de l'évaluation, et de manière plus profonde, entre des conceptions philosophiques particulières des « réalités » produites par les instruments.

Dans le sillon du courant de la valeur publique, nous défendons dans cette communication une visée heuristique de l'instrumentation, support à l'action collective. L'ancrage conceptuel de la notion de médiation des outils d'évaluation s'inscrit dans une critique puissante du concept dominant de représentationnalisme en sciences de gestion, celle du mouvement pragmatiste américain. En conceptualisant la théorie triadique du signe, Peirce (1931-1935), chef de file du mouvement, souhaite rompre avec l'approche dyadique dominante « représentation / réalité » (Lorino, 2018). Cette remise en question implique de considérer la pertinence des outils de gestion non plus dans leur capacité à répliquer le réel mais à l'aune de la compréhension qu'ils provoquent chez les chercheurs et praticiens, leur permettant d'agir efficacement sur les problèmes organisationnels : « le processus de valuation et ses outils médiateurs orientent-ils la compréhension collective et l'action qui en résulte dans une direction qui s'avère pertinente pour l'intérêt général du groupe social, cohérente avec ses buts existentiels ? » (*ibid.*). Philippe Lorino (*ibid.*) définit ainsi la notion de médiation sémiotique comme tout élément (signe) produisant des significations pour les acteurs inscrits dans un contexte social donné :

- Les signes peuvent relever de registres extrêmement pluriels, ne se limitent pas aux outils de gestion et caractérisent des situations de gestion diverses. D'une part, les discours, les comportements et gestes, les pratiques professionnelles, les cartes, les dessins, et bien d'autres, peuvent également communiquer des significations puissantes sur l'action située. D'autre part, ils n'agissent pas forcément comme des icônes c'est-à-dire comme des représentations de la situation sociale observée. Leur portée peut être indicielle, c'est-à-dire indiquant la survenance d'un événement situé qui doit être expliqué (la massification et la complexification des besoins sociaux convoquent l'enquête collective pour y apporter des réponses) ; ou symbolique, impliquant l'existence d'une convention sociale entre le signe et la situation considérée (l'euro symbolique obtenu par un plaignant au titre de dommages et intérêts évoque la reconnaissance par la société d'un préjudice subi et légitime sa plainte).
- Ces signes sont inscrits dans un contexte social particulier c'est-à-dire qu'ils sont contingents à l'objet auquel ils se rapportent et véhiculent des « interprétants sociaux sous-jacents ».

Dans notre cas, les positionnements exprimés par les acteurs rencontrés en début de recherche, tant les responsables métier dans le cadre des entretiens exploratoires, que les binômes élus-responsables administratifs dans le cadre du COPIL de lancement, agissaient comme des indices poussant le collectif partenaires-chercheuse à investiguer la question complexe de l'analyse des

besoins sociaux. Pour ce faire, nous choisissons de mettre à l'épreuve de l'expertise collective de terrain des données sociodémographiques, d'autres indices, dont nous pensions qu'ils agiraient comme des signes permettant de dynamiser l'enquête en repositionnant l'usager au cœur de la chaîne de valeur des politiques publiques. Loin de mettre un terme à l'enquête en prétendant représenter fidèlement l'urgence des situations sociales territoriales, nous souhaitons, grâce à ces médiations sémiotiques, engager les acteurs sur la voie de la problématisation collective. L'apparition de controverses pendant le processus de mise en place de l'ABS indiquait la présence d'interprétants sociaux sous-jacents puissants, révélés par l'introduction de la démarche : les schèmes et croyances représentationnalistes reposant sur une culture du contrôle cybernétique pour les leaders administratifs *mitropoliens*.

Dans une perspective pragmatiste, Shields (2003) estime qu'il est difficile de caractériser dans la pratique le profil idéal du leader de l'activité collective engagée mais souligne que les dirigeants « figés dans leurs systèmes de croyance [...] peu disposés à écouter et mal à l'aise avec l'incertitude et le doute » (notre traduction) donnent une idée de ce qu'il ne doit pas être. Ces prescriptions rejoignent celles d'une autre figure historique du mouvement : John Dewey. Il conditionne l'émergence de la mobilisation collective aux volontés indissociables de la problématisation et de l'action (1927, 1938). Or, nous avons révélé que la seule volonté de satisfaire à l'exigence réglementaire pour *kentropoli*, le refus de reconnaître l'expertise collective pour *mitropoli*, mettait en tension les systèmes de croyance des gestionnaires publics et la vocation participative et actionnelle du nouveau processus. La volonté évidente de se doter d'une ABS (serait-il seulement socialement acceptable de soutenir le contraire ?), de remettre en question les pratiques de pilotage actuelles (parfois de leur propre aveu : « *le problème sur le CIAS : pas d'ABS ni de projet de service* »), ne doivent pas sous-estimer le système profond de croyances à travers lequel s'expriment les habitudes qui n'est autre pour les pragmatistes que le langage de l'action (Lorino, 2018). Loin d'être remises en cause par la reconception du processus d'analyse des besoins territoriaux, elles ont révélé toute leur puissance en cours d'expérimentation. Dans l'expérience, tournée vers l'innovation organisationnelle, s'était révélée une incompatibilité culturelle.

#### **4.3. Vers une nouvelle forme d'action collective légitimée et inscrite dans le temps : cap sur la communauté d'enquête**

Le processus d'ABS, tant du point de vue des fins existentielles exprimées à travers les propositions de valeur (la matière directement produite pendant les groupes de travail) que de l'évaluation de la démarche (l'observation du processus en action), éclaire les enjeux du pilotage de l'action sociale locale **vers la recherche de formes d'action collective dialogiques légitimées et inscrites dans le temps pour faire émerger la coopération durable inter-organisationnelle**<sup>22</sup>. Cette expérimentation montre finalement que « c'est en prenant part que la partie devient prenante » (Lorino, 2018). C'est la définition pragmatiste de la *communauté*

---

<sup>22</sup> Grâce à de nouvelles opportunités empiriques, nous proposons un prolongement de la recherche dans cette voie : 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.

*d'enquête* qui, « plus qu'un groupe de travail ordinaire, doit parvenir à constituer une communauté » (*ibid.*) défendant, dans une philosophie compatible avec celle de la valeur publique, une manière particulière pour les parties prenantes d'aborder les problèmes, de considérer les données et de communiquer (Shields, 2003). L'investigation de ses déterminants *via* de nouvelles expérimentations constitue sans nul doute une voie de recherche prometteuse. Comme tout travail scientifique, le nôtre n'est pas exempt de limites. Notre recherche étant réalisée sur un nombre limité de cas, la généralisation de nos propositions demeure limitée bien que résultant de notre parti pris constructiviste (Avenier, 2008).

## BIBLIOGRAPHIE

- Alford J., Douglas S., Geuijen K., Hart P. 't (2017). « Ventures in public value management: introduction to the symposium », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 589-604.
- Alford J., Hughes O. (2008). « Public Value Pragmatism as the Next Phase of Public Management », *The American Review of Public Administration*, 38, n° 2, p. 130-148.
- Alford J., O'Flynn J. (2005). « Inside and Beyond the Black Box of Contracting Out: Evidence from Local Government », *PAC Annual Conference – Public Administration and Management, University of Nottingham, United Kingdom*.
- Alford J., O'Flynn J. (2009). « Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings », *International Journal of Public Administration*, 32, n° 3-4, p. 171-191.
- Avenel C. (2013). « Introduction. Politiques sociales locales : enjeux et gouvernance », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 4-5.
- Avenel C. (2017). « Les enjeux et les impacts de la réforme territoriale sur la mise en œuvre des politiques sociales », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, p. 359-392.
- 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.
- Benington J. (2011). « From Private Choice to Public Value? », dans BENINGTON J., MOORE M.H. (dirs.), *Public Value. Theory and Practice*, Palgrave Macmillan, New-York, p. 31-51.
- 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.
- Buchanan J.M., Tullock G. (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor: University of Michigan press.
- Cappelletti L. (2010). « La recherche-intervention: quels usages en contrôle de gestion? », *Crises et nouvelles problématiques de la Valeur, Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité (AFC), Nice*.
- Carassus D., Dupuis J., Favoreu C., Guenoun M., Maurel C. (2014a). « Le pilotage de la performance des politiques publiques locales : le cas de l'action sociale communale », *Quels contrôle de gestion pour les services publics? Colloque AIRMAP, Aix-en-Provence*.
- Carassus D., Favoreu C. (2017). « La mesure et l'évaluation des résultats des organisations publiques. Le cas d'un centre communal d'action sociale », dans MAZOUZ B. (dir.), *Gestion par résultats. Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*, Presses de l'Université du Québec, Québec.
- Dahl R.A. (1990). *After the Revolution?: Authority in a Good Society*, Yale University Press, New Haven.

- David A. (1999). « Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion », *Conférence de l'AIMS*.
- David A. (2000). « La recherche intervention, un cadre général pour les sciences de gestion ? », *IXème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier*.
- Dewey J. (1927). *Le public et ses problèmes*, traduit par ZASK J., Gallimard, 2010, Paris.
- Dewey J. (1938). *Logique : La théorie de l'enquête*, traduit par DELEDALLE G., 2e édition, Presses Universitaires de France, 1993, Paris.
- Dumez H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative: Les questions clés de la démarche compréhensive*, 2e édition, Vuibert, Paris.
- Dumez H., Rigaud E. (2008). « Comment passer du matériau de recherche à l'analyse théorique : à propos de la notion de "template" », *Le Libellio d'Aegis*, 4, n° 2, p. 40-46.
- Freud S. (1967). « Conseils aux médecins », dans *La technique psychanalytique*, PUF, Paris.
- Gallay M., Megglé C., Padiou C., Sanchez J.-L. (2013). « Focus – Observation sociale et développement social : l'indispensable rencontre », *Informations sociales*, 5, n° 179, p. 70-74.
- Geuijen K., Moore M., Cederquist A., Ronning R., Twist M. van (2017). « Creating public value in global wicked problems », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 621-639.
- Godereau J.-L. (2016). « Comment comprendre la logique des politiques publiques actuelles qui concernent les secteurs du social, du médico-social, du sanitaire et tenter de s'acculturer à un nouveau paradigme : celui du parcours intégré ? », *Gouvernance associative et management institutionnel des politiques sociales, Université de Pau et des Pays de l'Adour*.
- Goudarzi K., Guenoun M. (2010). « Conceptualisation et mesure de la qualité des services publics (qsp) dans une collectivité territoriale », *Politiques et management public*, 27, n° 3, p. 31-54.
- 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.
- Jacquey-Vasquez B. (2017). « L'accompagnement social », Inspection générale des affaires sociales.
- Janvier R., Matho Y. (2011). *Comprendre la participation des usagers dans les organisations sociales et médico-sociales*, 4e édition, Dunod, Paris.
- Jong J. de, Douglas S., Sicilia M., Radnor Z., Noordegraaf M., Debus P. (2017). « Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice », *Public Management Review*, 19, n° 5, p. 605-620.
- Kerveillant Lepape M. (2017). *The Role of the Public in the French Nuclear Sector The Case of « Local Information Commissions » (CLIS) for Nuclear Activities in the West of France*, Thèse de doctorat, ESSEC Business School, France.
- 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.
- Lévesque B. (2012). « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique? », *Vie économique*, 4, n° 2, p. 1-18.
- 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.
- Moore M.H. (1994). « Public Value as the Focus of Strategy », *Australian Journal of Public Administration*, 53, n° 3, p. 296-303.
- Moore M.H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Harvard University Press.
- Moore M.H. (2003). « The Public Value Scorecard: A Rejoinder and an Alternative to “Strategic Performance Measurement and Management in Non-Profit Organizations” by Robert Kaplan », SSRN Scholarly Paper, Hauser Center for Nonprofit Organizations Working Paper No. 18, Rochester, NY, Social Science Research Network.
- Moore M.H. (2013). *Recognizing Public Value*, Harvard University Press.
- Moore M.H. (2014). « Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis », *Public Administration Review*, 74, n° 4, p. 465-477.
- 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.
- O’Flynn J. (2005). « A Public Value Framework for Contractual Governance », *PUBLIC*, n° 07, ESADEs Institute of Public Management, Barcelona.
- O’Flynn J. (2007). « From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications », *Australian Journal of Public Administration*, 66, n° 3, p. 353-366.
- Peirce C.S. (1931-1935). *Collected Papers of Charles Sanders Peirce, Volumes 1–6*, edited by C. HARTSHORNE, P. WEISS, Harvard University Press, Cambridge.
- Rayssac G.-L., Guéronnière C. de la (2014). *Guide de la concertation locale - Pour construire le vivre ensemble*, territorial éditions.
- 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.
- Sabadie W. (2003). « Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d’un service public », *Recherche et Applications en Marketing (French Edition)*, 18, n° 1, p. 1-24.
- Savignat P. (2012). *L’action sociale a-t-elle encore un avenir?*, Dunod, Paris.

- Savignat P. (2016). « Chapitre 2. Action sociale : contribution à un débat qui risque de ne pas avoir lieu », dans GUEGUEN J.-Y. (dir.), *L'année de l'action sociale 2017. Quelles politiques d'action sociale pour le prochain quinquennat ?*, Dunod, Paris, p. 21-37.
- Schön D.A. (1983). *The reflective practitioner: How professionals think in action*, Basic Books, New-York.
- Schön D.A., Rein M. (1994). *Frame Reflection: Toward the Resolution of Intractable Policy Controversies*, Basic Books, New York.
- Schorr L.B. (2003). « Determining “What Works” in Social Programs and Social Policies: Toward a More Inclusive Knowledge Base », Brookings Institution, 1775 Massachusetts Ave.
- Shields P.M. (2003). « The Community of Inquiry: Classical Pragmatism and Public Administration », *Administration & Society*, 35, n° 5, p. 510-538.
- Stoker G. (2006). « Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? », *The American Review of Public Administration*, 36, n° 1, p. 41-57.
- Vulbeau A. (2007). « L'utilisateur : un nouveau protagoniste ? », *Informations sociales*, 3, n° 139, p. 69-70.
- Weick K.E. (1995). *Sensemaking in Organizations*, SAGE Publications Inc, Thousand Oaks.

## ANNEXES

### Annexe 1 – Présentation du territoire et du CIAS *mitropoli*

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

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

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

Les missions à destination du public sont soutenues par celles du « pôle administratif » (secrétariat, suivi comptable et ressources humaines), toutes sous la responsabilité fonctionnelle d'un binôme de direction (un directeur et une directrice adjointe).

## Annexe 2 – Présentation du territoire et du CCAS *kentropoli*

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

Le CCAS *kentropoli*, direction fonctionnelle du département « Développement Social » de la ville-agglomération, a principalement développé ses missions autour des publics traditionnellement accueillis par ces structures de proximité :

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

Au début de la recherche, les pôles gérontologique et insertion sociale regroupaient quelques 300 agents, tandis que le pôle petite enfance en dénombrait 120, avec des territoires d'intervention diversifiés, certains services étant mutualisés ville-agglomération. Au regard de ce dimensionnement, un pôle ressources décentralisé de la direction générale des services venait soutenir les activités métier avec une dizaine d'agents dédiés aux finances et aux marchés publics.

# Annexe 3 – Modalités de construction et de validation des items de mesure QSP adaptés à notre champ de recherche

Dimension QSP (2010)	Origine dimension	Items QSP (2010)	Items questionnaire adapté
Relations	SERVOQUAL Parasuraman et al. (1985, 1988)	Vous êtes satisfait de l'efficacité des agents des services municipaux que vous avez rencontrés	Je suis satisfait(e) du travail effectué par les agents : - Qui sont intervenus à mon domicile - Que j'ai rencontrés dans les locaux du CCAS/CIAS
		Cette ville n'emploie que des agents de qualité Les agents des services municipaux sont compétents Les agents des services municipaux vous donnent des informations exactes	
Transparence	Modèle légal Sabatle (2003)	Les agents des services municipaux ont vraiment la volonté de vous rendre service même lorsque cela dépasse leurs obligations Les agents municipaux sont toujours disposés à aider les usagers La ville et ses agents ont à cœur de vous aider au mieux Les agents des services municipaux vous accordent une attention personnalisée (ils prennent le temps de vous écouter et de s'adapter à votre situation personnelle) Les agents des services municipaux comprennent vos besoins Votre ville explique clairement aux habitants les décisions qu'ils prennent Votre ville fournit des informations claires et précises sur les prestations disponibles Votre ville informe les habitants du suivi de leur dossier En cas de problème votre ville précise aux habitants les possibilités de recours dont ils disposent En cas de réclamation, votre ville corrige le problème Votre ville informe rapidement les habitants de tout problème ou changement de situation	Le service et ses agents ont à cœur de m'aider au mieux : ils sont toujours disposés à me rendre service dans le cadre de leurs missions Le service et ses agents prennent le temps de m'écouter et de s'adapter à ma situation personnelle Le service me fournit des informations claires et précises : - Sur des prestations complémentaires pour répondre à l'évolution de mes besoins - Sur le suivi de mon dossier En cas de réclamation, le service prend en compte le problème et me tient toujours informé(e)
		La ville est à l'écoute des attentes des habitants Les habitants participent à la définition des services délivrés par la ville La ville tient compte des suggestions de ses habitants pour faire évoluer ses services La ville est digne de confiance La ville répond aux demandes des habitants avec rapidité et efficacité Votre ville assure un service rapide La ville utilise les nouvelles technologies pour améliorer la qualité de ses services La décoration et l'esthétique des installations matérielles des services municipaux sont agréables Les installations matérielles des services municipaux sont confortables et bien aménagées La ville possède des installations matérielles modernes Dans cette ville la plupart des agents municipaux sont honnêtes et dévoués Vous pouvez faire confiance aux agents des services municipaux Tous les habitants bénéficient d'un traitement égal de la part des services municipaux La ville et ses agents incarnent les valeurs du service public	
Fiabilité	Hybride SERVOQUAL - modèle légal	Le service tient compte de mes suggestions pour faire évoluer la prestation	Le service tient compte de mes suggestions pour faire évoluer la prestation
		Lorsque je formule une demande, le service intervient dans des délais raisonnables	Lorsque je formule une demande, le service intervient dans des délais raisonnables
Tangibilité	SERVOQUAL Parasuraman et al. (1985, 1988)	Les locaux du CCAS/CIAS sont confortables et bien aménagés	Les locaux du CCAS/CIAS sont confortables et bien aménagés
		Je me sens en confiance avec les agents du service	Je me sens en confiance avec les agents du service
Assurance	SERVOQUAL Parasuraman et al. (1985, 1988)	Le service et ses agents respectent les valeurs du service public (neutrallité, égalité de traitement entre les usagers...)	Le service et ses agents respectent les valeurs du service public (neutrallité, égalité de traitement entre les usagers...)
Ethique	Modèle légal Sabatle (2003)		
Satisfaction	Lisoa (1996), Sabatle (2003)	Globalement êtes-vous satisfait des services offerts par votre municipalité	Globalement, je suis satisfait(e) du service
		Quand vous repensez à la façon dont votre municipalité rend ses services, le sentiment que vous éprouvez est plutôt agréable Globalement votre municipalité est bien gérée et ses services bien organisés Comparée à d'autres, cette municipalité développe plus de projets utiles à ses habitants	

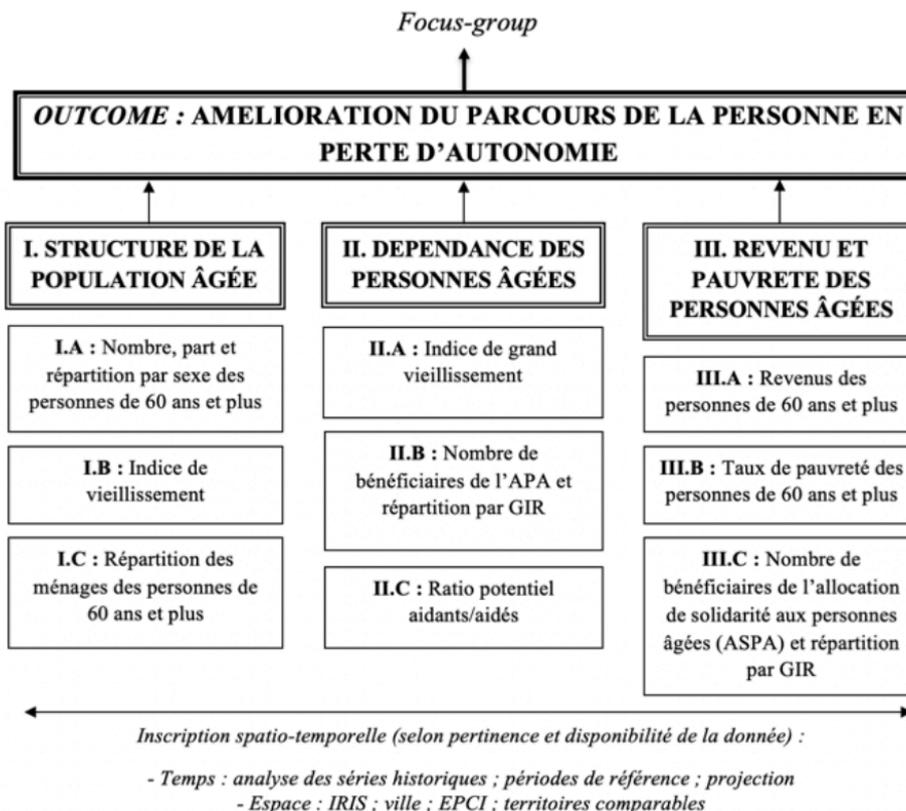
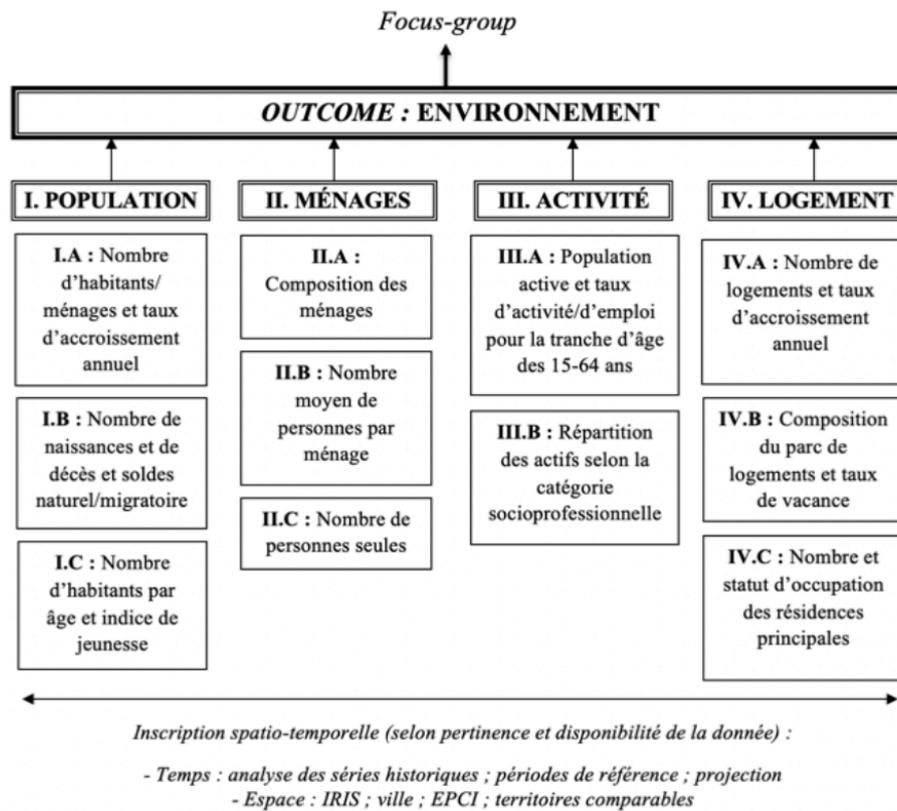
**Exercice des droits de l'usager en action sociale et médico-sociale**  
 Article 9 du décret du 14/11/2003 relatif au règlement de fonctionnement du CASF (article L311.7 du CASF) : "fixe les obligations faites aux personnes accueillies ou prises en charge pour permettre la réalisation des prestations qui leurs sont nécessaires..."  
 Article 3° de l'article L311.3 du CASF : "les droits de l'usager s'exercent par une prise en charge et un accompagnement individualisés de qualité favorisant son développement, son autonomie et son insertion, adaptés à son âge et à ses besoins, respectant son consentement éclairé qui doit systématiquement être recherché lorsque la personne est apte à exprimer sa volonté et à participer à la décision"  
 Article 1 de la charte des droits et libertés de la personne accueillie (première partie) L311.4 du CASF) dispose que la prise en charge s'organise "dans le respect des conditions particulières de prise en charge, et d'accompagnement prévues par la loi"  
 Article 9 du décret du 14/11/2003 relatif au règlement de fonctionnement du CASF (article L311.7 du CASF) : "... ces obligations concernent notamment le respect des décisions de prise en charge, des termes du contrat ou du document individuel de prise en charge"  
 Article 2 de la charte des droits et libertés de la personne accueillie (première partie) L311.4 du CASF) : "la personne doit se voir proposer une prise en charge ou un accompagnement individualisé et le plus adapté possible à ses besoins, dans le cadre de la continuité des interventions"  
 Article 5° et 6° de l'article L311.3 du CASF : les droits de l'usager s'exercent via "l'accès à toute information ou document relatif à sa prise en charge, sauf dispositions législatives contraires" et "une information sur ses droits fondamentaux et les protections particulières légales et contractuelles dont elle bénéficie, ainsi que sur les voies de recours à sa disposition"  
 Article 2° et 7° de l'article L311.3 du CASF : les droits de la personne s'exercent selon "le libre choix entre les prestations adaptées qui lui sont offertes soit dans le cadre d'un service à son domicile, soit dans le cadre d'une admission au sein d'un établissement spécialisé" et "la participation directe ou avec l'aide son représentant légal à la conception et à la mise en oeuvre du projet d'accueil et d'accompagnement, qui la concerne"  
 Article 4° de l'article L311.3 du CASF : les droits de la personne s'exercent dans le respect de "la confidentialité des informations la concernant"

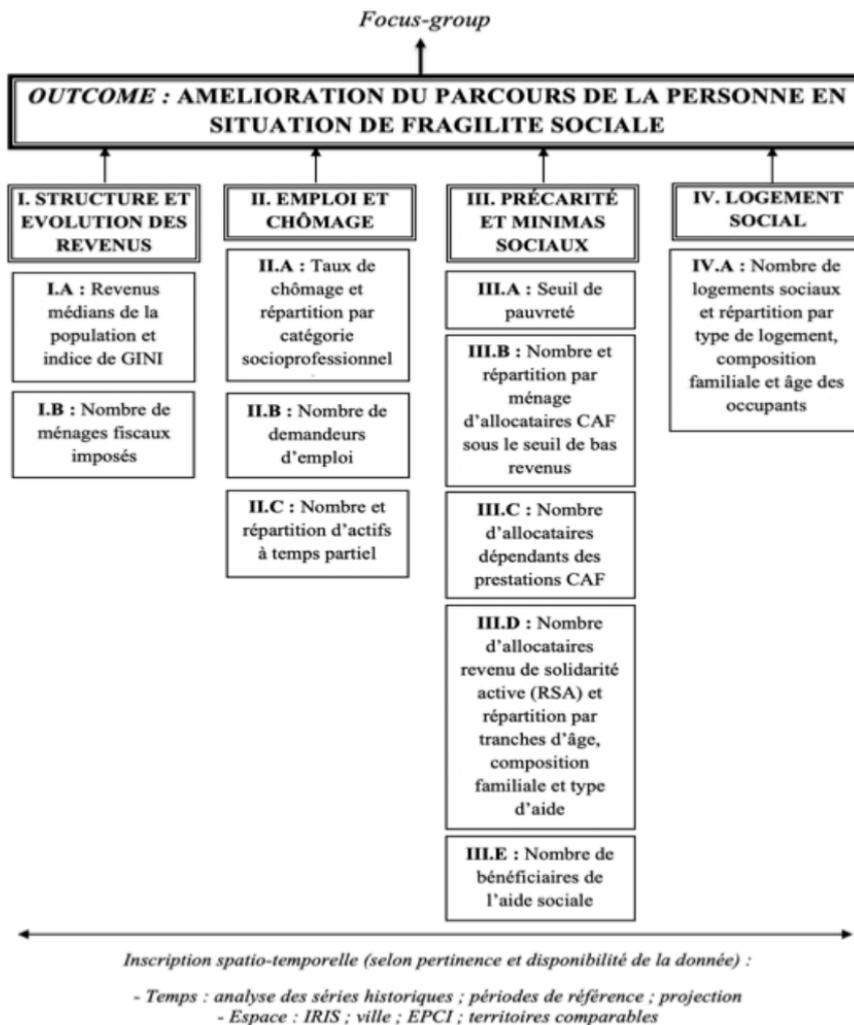
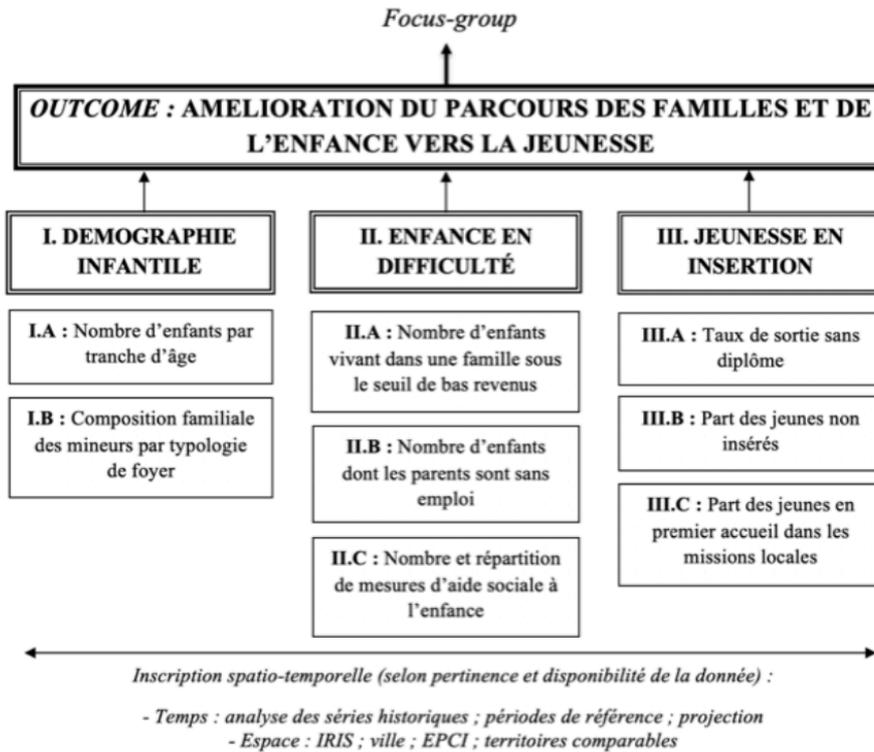
D'après Savignat (2012) ; Janvier et Matho (2011) ;  
 Code de l'Action Sociale et des Familles  
 (certaines dispositions sont soulignées en gras pour établir le lien entre le questionnaire adapté et l'exercice des droits des usagers)

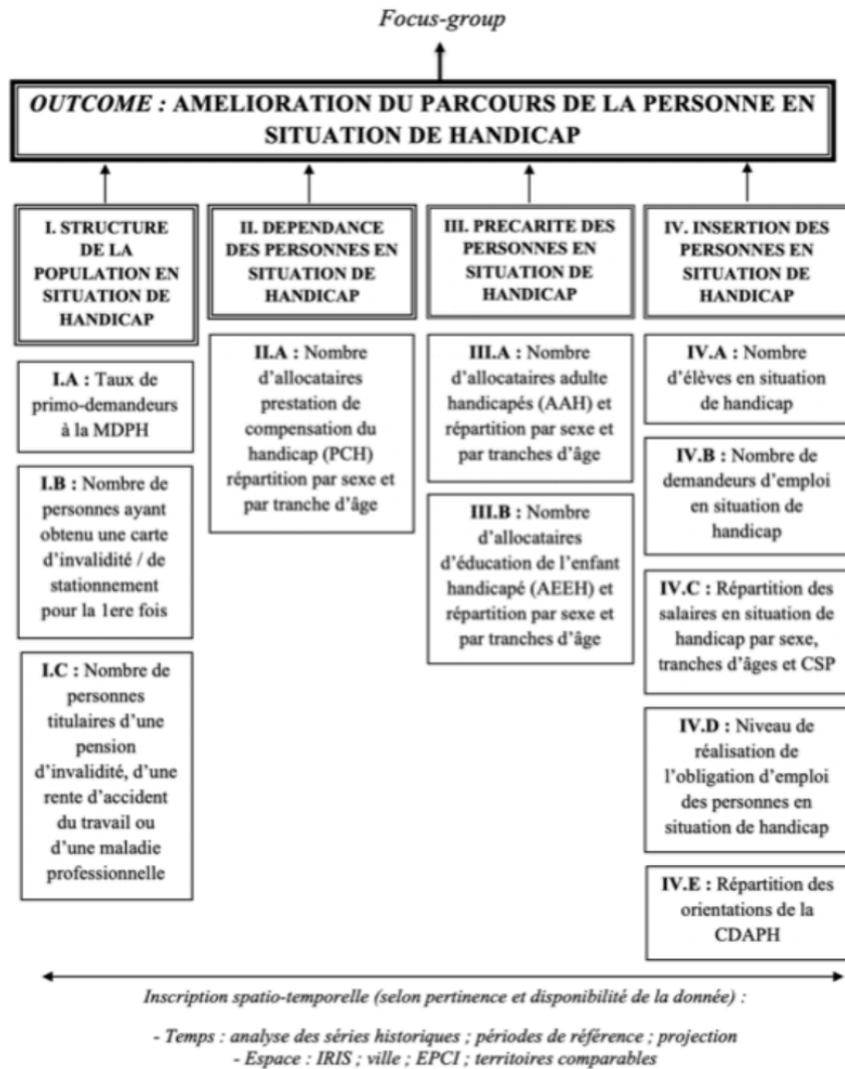
Adaptation au regard :  
 - De la littérature  
 - Des exigences opérationnelles liées à la recherche-intervention (contraintes endogène et exogène)

D'après Guenoun et Goudarzi (2010)

**Annexe 4** – Maquettes d’indicateurs sociodémographiques et institutionnels, médiatisant la compréhension et l’analyse collectives des besoins sociaux prioritaires, au prisme de l’environnement et de l’amélioration des parcours des publics de l’action sociale







**Annexe 5** – Exemple de déroulé d'un groupe de travail ABS (groupe « enfance familles » sur *kentropoli*)

**PRÉSENTATION DU TEMPS DE TRAVAIL**

Vous êtes réunis cet après-midi pour contribuer à l'Analyse des Besoins Sociaux.

Pour la première année, il prend la forme d'un diagnostic sociodémographique, qui permet de caractériser les enjeux du territoire en matière d'action sociale pour les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les personnes en situation de fragilité, les jeunes, l'enfance et les familles.

Nous avons étudié de nombreuses données mais les chiffres n'offrent une vision que très parcellaire des situations professionnelles vécues. Nous avons besoin de votre expérience et de votre connaissance du terrain pour formaliser les résultats d'un point de vue qualitatif, notamment ceux qui ne sont pas directement liés au champ d'intervention du CCAS. C'est l'occasion de faire entendre votre voix !

Cette première ABS sociodémographique sera suivie d'ABS thématiques chargée d'investiguer plus finement les problématiques prioritaires pour le territoire. C'est vous qui allez définir ces thèmes aujourd'hui guidés par les questions suivantes :

- Si l'offre proposée par le CCAS, mais pas que, par les autres acteurs qui interviennent dans les parcours, répond pleinement à l'évolution des besoins, des situations rencontrées sur le territoire ? Et si non, pourquoi ?
- Si un certain nombre d'utilisateurs restent sur la touche, ne peuvent pas accéder à l'offre alors qu'ils pourraient en avoir besoin et pourquoi ? Est-ce un problème de critères d'accès, un problème de non connaissance de l'offre, un problème de volonté (« je ne veux pas demander ; les dossiers administratifs sont trop compliqués, etc. » ?)
- S'il existe de nouveaux profils d'utilisateurs, de nouvelles situations récurrentes auxquels l'offre actuelle ne peut plus répondre ?

Mais avant d'en arriver là, nous passerons par plusieurs phases de travail et de contributions :

- Je vous propose un temps de présentation global des données sociales de la ville avec le PECHA KUCHA. En gros, je vais vous présenter en 6 minutes et 40 secondes, le condensé des points noirs du point de vue des publics fragiles de la ville de ■■■.
- La phase des contributions ensuite avec :
  - o Un focus group sur des thématiques et questions liées à l'enfance et la famille sur le territoire.
  - o Un temps de contribution avec l'atelier « boule de neige » nous permettant de conclure en trouvant un consensus sur les futures pistes de travail.

**PRÉSENTATION DU PECHA KUCHA (*brise-glace*)**

**ATELIER DE CONTRIBUTION – FOCUS GROUP**

Je vais vous montrer certaines données extraites du panorama social, qui seront à la base de nos réflexions d'aujourd'hui et que l'on inclura dans l'ABS.

**Diapositive 1** : évolution de la population des 0-17 ans, par tranches d'âge, entre 2008 et 2013.

Constat : 2000 enfants de moins sur la ville entre 2008 et 2013.

Question 1.1 : quels impacts de cette baisse démographique sur la politique d'accueil petite enfance et enfance, au niveau scolaire, péri et extra scolaire ?

Question 1.2 : y a-t-il des impacts sur la typologie de la demande sociale ? Une nouvelle répartition de l'offre collective / individuelle ?

Question 1.3 : est-ce-que l'offre répond aux besoins des familles ?

**Diapositive 2** : évolution du taux de pauvreté des enfants par tranches d'âge, entre 2012 et 2015.

Constat : en 2015, le cap des 5000 enfants mineurs vivant sous le seuil de bas revenus recensés par la CAF, est dépassé. Avec un décrochage fort de cette pauvreté infantile depuis 2013 et la hausse la plus importante pour les moins de 6 ans.

Question 2.1 : sachant que le taux de pauvreté n'est qu'un indicateur monétaire qui ne prend pas en compte les facteurs qualitatifs liés à l'isolement ou au logement par exemple, quelles situations, quelles réalités de l'évolution de la pauvreté de l'enfance sur la ville de [REDACTED] avez-vous rencontrées ?

Question 2.2 : quelle est la situation des mineurs isolés étrangers sur la ville qui passent sous le radar des statistiques ?

**Diapositive 3** : situation de la monoparentalité sur la ville de [REDACTED].

Constat : 3716 familles monoparentales en 2013, en baisse par rapport à 2008 dans des proportions équivalentes à la baisse du nombre de ménages [REDACTED] mais une plus grande représentativité des femmes seules chômeuses ou inactives (précarisation monétaire). 85% de ces foyers sont des mères célibataires avec un profil vieillissant : recul des effectifs de 21% chez les 25-39 ans et augmentation de 32% chez les 55-64 ans. La plus forte concentration de foyers monoparentaux par rapport au total des ménages se situe dans les quartiers [REDACTED]

[REDACTED], corrélée avec la présence de logements HLM mais aussi celle de l'offre petite enfance. Globalement, si on compare l'activité des femmes en foyers monoparentaux à celle des couples : en 2013, 44% des mères seules sont chômeuse ou inactives alors qu'on dénombre 14% des couples avec enfants dont les deux parents sont dans la même situation, c'est-à-dire ne percevant aucun revenu d'activité professionnelle.

Question 3.1 : quel regard portez-vous sur l'évolution de la monoparentalité et sa sectorisation sur la ville ?

Question 3.2 : la demande en mode de garde pour les enfants concernés est-elle particulière ? L'offre actuelle répond-elle aux demandes atypiques qu'il s'agisse de modes de garde individuels ou collectifs ?

**Diapositive 4** : évolution des situations d'enfants [REDACTED] en danger ou en risque de danger selon le recensement du Conseil Départemental.

Constat : augmentation constante du nombre d'enfants [REDACTED] en danger ou en risque de danger entre 2010 et 2015, qu'il s'agisse d'aide éducative à domicile ou bien d'assistance judiciaire. Ils sont de plus en plus d'enfants palois par rapport à l'ensemble du département : près d'1/5 des situations du département soit plus de 330 enfants. Il faut savoir que plus de ¾ des mesures éducatives sont des mesures judiciaires mais elles sont en diminution constante au bénéfice des mesures éducatives à domicile. Géographiquement, les situations sont réparties sur tout le territoire palois mais les plus

nombreuses se trouvent dans les quartiers [REDACTED] (31 cas), [REDACTED] (29 cas) et [REDACTED] (27 cas). Ces trois zones représentent à elles seules plus du quart des situations [REDACTED].

Question 4.1 : quel regard portez-vous l'évolution de ces situations ?

**Diapositive 5** : focus des villes comparables.

#### **ATELIER DE PROBLÉMATISATION – « BOULE DE NEIGE »**

Maintenant c'est à vous de jouer. Compte tenu de vos compétences et expériences et de nos échanges, vous allez devoir réfléchir et formaliser, de manière collaborative, 3 problématiques que vous jugez prioritaires sur la ville de [REDACTED], qui concernent le public « enfance et familles » et pour lesquelles l'offre proposée n'est pas optimale à votre sens.

On va donc faire un atelier « boule de neige ». Vous allez d'abord réfléchir seul pendant 5 minutes aux 3 orientations prioritaires du public « enfance et familles ». Progressivement, vous vous regrouperez par petit groupes et devrez trouver un consensus sur ces orientations pour n'en garder que 3 à chaque fois. De seul, vous passerez à 2 décideurs, puis 5, puis le groupe entier. Le respect du temps sera important si on veut rester dans les 50 minutes de contribution. Vous pouvez enrichir mutuellement vos propositions et devrez faire des choix par la discussion collective. Vous pouvez vous servir des questions de la page 1 pour cadrer vos propos.

N'oubliez pas qu'on parle ici des besoins sociaux, et donc collectifs. Il faut donc se détacher au maximum des situations spécifiques que vous pouvez rencontrer dans le cadre de votre activité pour prendre du recul sur le global.

C'est parti !

## Annexe 6 – Historicité et composition des groupes de travail ABS sur *mitropoli* et *kentropoli*

CIAS MITROPOLI				
Date	Thématique abordée	Composition du groupe	Nature du groupe	Nombre de participants
24/01/2017	Précarité Jeunesse Personnes âgées / en situation de handicap	Tous les responsables métier du CIAS mitropoli ; UPPA	Interne	10
11/04/2017	Enfance et familles	Responsables métier de l'agglomération et chefs de service du CIAS mitropoli ; UPPA	Agglomération	10
25/04/2017	Personnes âgées / en situation de handicap	Chefs de service et direction du CIAS, membres élus de la commission d'action sociale et du conseil d'administration du CIAS mitropoli ; MDS ; Numéro Vert Solidarité ; Pôle Handicap et dépendance du CD ; pilote MAIA et coordonnateur MDPH ; Services d'accompagnement à la vie sociale (2) ; Association Tutélaire ; Pôle d'action sociale MSA ; UPPA	Partenarial	24
25/04/2017	Insertion / Jeunesse (17-25 ans)	Chefs de service, direction, membres élus de la commission d'action sociale et du conseil d'administration du CIAS mitropoli ; MDS ; responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance du CD ; assistante Sociale de secteur de mitropoli ; conseillère en orientation de la Mission Locale ; directeur du Centre Social ; Association Tutélaire ; coordonnatrice de développement social ; UPPA	Partenarial	13
25/04/2017	Enfance et famille vers jeunesse (0-16 ans)	Chefs de service, direction, membres élus de la commission d'action sociale et du conseil d'administration du CIAS mitropoli ; MDS ; directeur éducation de l'enfance à la jeunesse, coordinatrices éducative et de développement social, responsable pôle petite enfance ; MDS ; responsable de l'Aide Sociale à l'Enfance du CD ; MECS ; directeur du Centre Social ; travailleur social équipe enfance du CD ; infirmière, conseillère technique et responsable départementale de l'Inspection Académique ; UPPA	Partenarial	16
06/06/2017	Restitution partenariale partagée des problématiques prioritaires à décliner en ABS thématiques			
CCAS KENTROPOLI				
Date	Thématique abordée	Composition du groupe	Nature du groupe	Nombre de participants
19/01/2017	Toutes	Tous les responsables métier du CCAS kentropoli et la directrice adjointe ; UPPA	Interne (responsables métier et direction)	10
17/03/2017	Seniors	Équipes et chefs de service CLIC, SSPR et MAIA ; UPPA	Interne (responsables métier et équipes)	24
05/05/2017	Seniors	Équipes et chefs de service SAD et SSIAD ; UPPA	Interne (responsables métier et équipes)	25
08/06/2017	Insertion	Équipes et chefs de service Insertion, Accueil et Logistique ; Direction Vie des Quartiers ; UPPA	Ville	13
21/06/2017	Seniors / Personnes en situation de handicap	Services seniors du CCAS kentropoli ; Centre Social ; MDPH ; Centre Hospitalier ; Mission Handicap de la ville ; Direction Vie des Quartiers ; Réseau de coordination santé ; Service Social de la CARSAT ; association locale de médiation et d'aide aux victimes ; association tutélaire locale ; CPAM ; antenne locale de France Alzheimer ; UPPA	Partenarial	18
27/06/2017	Enfance / Familles	Service Petite Enfance du CCAS kentropoli ; Direction Vie des Quartiers ; Direction Education ; UPPA	Partenarial	13
10/07/2017	Habitat / Logement	Direction Habitat et Renouvellement Urbain ; Direction Vie Des Quartiers ; UPPA	Partenarial	10
20/09/2017	Insertion / Jeunesse	Service Insertion du territoire kentropoli ; Direction Vie des Quartiers ; Conseil Départemental ; association d'insertion sociale ; DDSCSP ; association de lutte contre les addictions ; Mission Locale ; centre d'accueil pour demandeurs d'asile ; UPPA	Partenarial	14
01/06/2018	Restitution ABS Seniors en CODIR Département Développement Social			
04/09/2018	Restitution ABS Seniors en coordination gérontologique élargie (tous les CDS, binôme direction, élue référente)			

## **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 two French local Social Action Centers, investigates possible ways of improving the definition and management of local social action. Using an abductive methodology that brings theory and practice into constant dialogue, two research-interventions are mobilized. The formalization of the Social Needs Analysis through a participatory project (collective problematization and knowledge creation) shows a paradox: the desire of stakeholders to see inter-organizational transversality penetrate daily professional practices versus managerial routine which is quite incompatible with these forms of democratic deliberation, ignoring the results of collective activity or illegitimizing its process.

**Keywords (5):** public value; Social Needs Analysis; steering; social action; action research.