



**HAL**  
open science

## Gouvernances et démarches territoriales concertées, conditions de performance et valeurs ajoutées

Valéry Michaux

► **To cite this version:**

Valéry Michaux. Gouvernances et démarches territoriales concertées, conditions de performance et valeurs ajoutées : Une analyse à la lumière de recherches sur la performance collective, la coordination et les différentes formes de compétences collectives. Economies et finances. Université Pierre Mendès France, Grenoble II, 2010. tel-01252626

**HAL Id: tel-01252626**

**<https://hal.science/tel-01252626>**

Submitted on 7 Jan 2016

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

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

Université Pierre Mendès France, Grenoble II  
Ecole Doctorale de Sciences de Gestion

Dossier présenté en vue de l'obtention du Diplôme d'Habilitation à  
Diriger des Recherches (Discipline : Sciences de Gestion 06)

Arrêté Ministériel du 23 novembre 1988 article 3

**VOLUME 2/2**

Gouvernances et démarches territoriales concertées,  
conditions de performance et valeurs ajoutées : une analyse à la  
lumière de recherches sur la performance collective, la coordination et les  
différentes formes de compétences collectives

Dr. Valery Michaux

**Membres du Jury**

**Rapporteurs :**

**Gérald Orange**

Professeur des Universités, Université de Rouen

**Thierry Picq**

Professeur, HDR, EM Lyon

**Jacques Rojot**

Professeur des Universités, Université Paris II Panthéon-Assas

**Président :**

**Christian Defelix**

Professeur des Universités, Université Pierre Mendès France, Grenoble 2

**Coordinateur :**

**Didier Retour**

Professeur des Universités, Université Pierre Mendès France, Grenoble 2

Soutenance publique le 22 avril 2010, Grenoble.

## **Remerciements**

Je remercie tout particulièrement le Professeur Didier Retour d'avoir accepté de coordonner cette Habilitation à Diriger les Recherches. En effet, depuis ma thèse de doctorat, nos réflexions se sont souvent croisées tant sur les problématiques de la compétence collective ou des compétences collectives que sur les problématiques de dynamiques territoriales. Je le remercie aussi pour m'avoir suivi dans mon choix de développer une réflexion spécifique dans ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches en analysant les démarches territoriales concertées et leur gouvernance à la lumière de mes travaux de recherche ultérieurs. Enfin, je le remercie pour sa relecture attentive de ce dossier et pour l'ensemble de ces remarques et de ces conseils.

Je souhaiterais remercier aussi tout particulièrement les membres de ce Jury pour le temps qu'ils ont consacré à la lecture de mes travaux et pour leur participation à ce jury d'Habilitation à Diriger les Recherches.

# Sommaire

<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>7</b>
<b>PARTIE I : LE CONTEXTE : TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE, GOUVERNANCES TERRITORIALES LOCALES MULTIFORMES ET MANAGEMENT TERRITORIAL PUBLIC</b>	<b>11</b>
<b>1. INTRODUCTION : LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE, L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE FINANCEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET L'APPARITION DE LA NOTION DE « GOUVERNANCE ».....</b>	<b>12</b>
<b>2. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE LOCALE : IDENTIFICATION DES CHAMPS DE RECHERCHE AU PLAN INTERNATIONAL.....</b>	<b>13</b>
2.1 : <i>La gouvernance, un terme polysémique qui renvoie à des situations de gestion très différentes et définition dans ce paysage diversifié de la notion de « gouvernance territoriale locale ».....</i>	<i>14</i>
2.2 : <i>Les différentes conceptions de la « gouvernance territoriale locale » et émergence de la notion de management public territorial : identification des champs de recherche au niveau international.....</i>	<i>15</i>
2.2.1 : <i>Historique de la notion de gouvernance territoriale locale et tendances actuelles.....</i>	<i>15</i>
2.2.2 : <i>L'école internationale d'administration publique et de management public : un vocabulaire très riche et diversifié pour qualifier les gouvernances territoriales locales comme révélateur du nouveau paradigme du « management territorial public ».....</i>	<i>17</i>
2.2.3 : <i>La notion de gouvernance territoriale dans l'évolution des démarches de développement local et dans l'école de la proximité.....</i>	<i>21</i>
2.2.4 : <i>Les notions plus intégrées de gouvernance territoriale : la gouvernance multi-niveaux et la méta-gouvernance.....</i>	<i>22</i>
<b>3. CONCLUSION.....</b>	<b>23</b>
<b>PARTIE II : FACTEURS DE SUCCES DES DEMARCHES STRATEGIQUES CONCERTEES DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES : FACTEURS DE PERFORMANCE DES GOUVERNANCES TERRITORIALES LOCALES ET ROLE DISCRIMINANT DE L'INGENIERIE TERRITORIALE.....</b>	<b>24</b>
<b>1. L'OBJET DE LA RECHERCHE : LES STRATEGIES LOCALES CONCERTEES DE DEVELOPPEMENT DURABLE ENTRE PLUSIEURS COLLECTIVITES LOCALES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES LOCAUX A UNE ECHELLE GEOGRAPHIQUE PERTINENTE.....</b>	<b>25</b>
1.1 : <i>La Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable des Territoires.....</i>	<i>25</i>
1.2 : <i>Le cadre contraignant des stratégies concertées de développement durable des territoires au plan local.....</i>	<i>26</i>
1.2.1 : <i>La contractualisation comme marqueur d'une évolution de l'action publique et un des vecteurs de la gouvernance multi-niveaux.....</i>	<i>26</i>
1.2.2 : <i>Les règles de la contractualisation assez différentes d'une Région à l'autre.....</i>	<i>27</i>
1.2.3 : <i>La valeur ajoutée attendue d'une contractualisation.....</i>	<i>27</i>
<b>2. UNE DEMARCHE DE RECHERCHE EVALUATIVE « MIXED-METHODS » LONGITUDINALE, COMPARATIVE ET ABDUCTIVE.....</b>	<b>28</b>
2.1 : <i>Problématique : le caractère novateur des démarches évaluatives des politiques locales concertées.....</i>	<i>28</i>
2.2 : <i>L'intérêt de la construction itérative d'une démarche évaluative : appréhender les impacts et la « valeur-ajoutée » sans a priori des démarches territoriales concertées.....</i>	<i>29</i>
2.3 : <i>L'intérêt d'une démarche évaluative longitudinale « Mixed-Method ».....</i>	<i>31</i>
2.4 : <i>L'intérêt d'une posture abductive dans la construction itérative du dispositif méthodologique.....</i>	<i>32</i>
<b>3. PRESENTATION DU DISPOSITIF METHODOLOGIQUE AD-HOC.....</b>	<b>34</b>
3.1 : <i>Construction d'un partenariat spécifique avec deux territoires « pilotes » sur la période 2004-2008 : intérêt de deux études de cas longitudinales contrastées.....</i>	<i>34</i>
3.2 : <i>Première série d'analyse comparative inter-territoires : une démarche d'études de cas comparative inter-sites entre douze territoires.....</i>	<i>36</i>
3.3 : <i>Trois séries d'analyses comparatives inter-territoriales complémentaires.....</i>	<i>37</i>
3.4 : <i>Transfert méthodologique vers la Belgique et analyse qualitative comparée complémentaire.....</i>	<i>38</i>
3.5 : <i>La démarche méthodologique complète : croisement de deux études de cas longitudinales sur quatre années pleines avec cinq séries d'analyses comparatives.....</i>	<i>38</i>
<b>4. LES DETERMINANTS DES DEMARCHES STRATEGIQUES CONCERTEES DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES.....</b>	<b>39</b>
4.1 : <i>Les enjeux des territoires de projet dans la région concernée ici.....</i>	<i>39</i>

4.2 :	<i>Résultats des analyses inter-territoriales menées entre 2004 et 2008</i> .....	40
4.2.1 :	2004-2005, premiers travaux exploratoires au sein de deux territoires pilotes contrastés : la gouvernance territoriale comme première « valeur ajoutée » des démarches stratégiques territoriales concertées .....	40
4.2.2 :	Fin 2005-2006, analyse comparative de 12 territoires de la même région (croisement des points de vue des chargés de mission, élus et acteurs socio-économiques) : les frontières floues des gouvernances territoriales et les fonctions d'une gouvernance territoriale efficace .....	42
4.2.3 :	2006, échanges entre 24 territoires sur la thématique de l'ingénierie territoriale : la difficulté pour les équipes de la structure support de trouver le bon positionnement au sein du système de gouvernance territoriale ...	45
4.2.4 :	2007. Echanges entre 13 territoires sur la thématique de la participation des acteurs socio-économiques aux débats territoriaux : vers une typologie des territoires.....	46
4.2.5 :	2008, transfert méthodologie France-Belgique et usage des fondements techniques de l'analyse comparée de Ragin (1997, 2000) : différenciation entre facteurs discriminants et essentiels pour un système de gouvernance territorial efficace.....	47
<b>5.</b>	<b>L'INGENIERIE TERRITORIALE DE DEVELOPPEMENT : QUELLES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ? ....</b>	<b>51</b>
5.1 :	<i>L'ingénierie territoriale locale de développement dite généraliste : cinq compétences principales génériques ?</i> .....	51
5.2 :	<i>L'ingénierie de développement : une compétence partagée</i> .....	51
5.3 :	<i>Le management territorial comme nouveau domaine de recherche entre le management public et le management stratégique</i> .....	52
<b>6.</b>	<b>SYNTHESE ET CONCLUSION</b> .....	<b>52</b>
<b>PARTIE III : CONDUITE DES DEMARCHES TERRITORIALES CONCERTÉES, ANALYSE A POSTERIORI DES SOLUTIONS DE COORDINATION CO-CONSTRUITES LOCALEMENT ET EVALUATION DE LEURS VALEURS AJOUTÉES - LE CAS DE LA FORMULATION ET DE L'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE CONCERTÉE EMPLOI-SANTÉ-HANDICAP .....</b>		
<b>54</b>		
<b>1.</b>	<b>PREAMBULE A LA PARTIE 3</b> .....	<b>54</b>
<b>2.</b>	<b>METHODOLOGIE DE RECHERCHE : L'EXPLORATION RETROSPECTIVE EN PROFONDEUR D'UNE DEMARCHE TERRITORIALE CONCERTÉE UNIQUE (HUIT ANS) ET THEORISATION DES PRINCIPAUX CONSTATS EMPIRIQUES</b> .....	<b>56</b>
2.1 :	<i>Discussion méthodologique préalable</i> .....	56
2.1.1 :	Le positionnement du chef de projet dans la mise en place, la mise en œuvre, l'animation et l'évaluation d'une politique locale concertée .....	56
2.1.2 :	Le terrain : La mise en œuvre d'une politique locale concertée emploi –Santé–Handicap .....	57
2.1.3 :	Positionnement de la recherche.....	57
2.2 :	<i>Une méthodologie spécifique de recueil et d'analyse a posteriori des informations</i> .....	58
2.2.1 :	Différents « diagnostics » de la situation initiale (phase formalisée et analysée dans le cadre d'un mémoire de DEA, Michaux, 1996).....	58
2.2.2 :	Les différentes évaluations menées sur 8 années par l'auteur croisées aux différentes évaluations internes ou externes .....	58
2.2.3 :	Une posture de « participant » : avantages et limites .....	59
2.2.4 :	Une recherche caractérisée par plusieurs types d'analyses rétrospectives.....	61
2.2.5 :	Une recherche caractérisée par un processus de théorisation a posteriori .....	62
<b>3.</b>	<b>LES PRINCIPAUX DETERMINANTS D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTÉE REUSSIE : ANALYSE A POSTERIORI DES VECTEURS DE FORMULATION ET D'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTÉE VISANT LA SYNERGIE ET LA COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX</b> .....	<b>63</b>
3.1 :	<i>L'intention stratégique impulsée par la gouvernance territoriale locale</i> .....	64
3.2 :	<i>L'autonomie des acteurs locaux dans le cadre d'un mode de gouvernance territorial souple</i> .....	64
3.3 :	<i>La Phase de formulation de la politique locale concertée : diagnostic – problématisation - négociation d'objectifs communs - co-construction de solutions</i> .....	66
3.3.1 :	Une phase de diagnostic .....	66
3.3.2 :	Une phase de problématisation à partir de ce diagnostic : permettant de passer d'une collection d'acteurs locaux à un ensemble d'acteurs se vivant comme « parties prenantes » d'une même problématique transversale ....	66
3.3.3 :	Phase de réflexion collective sur les actions concrètes pouvant être menées à partir de la phase de problématisation du diagnostic : permettant le passage d'une phase de « parties prenantes » à une phase de négociation de solutions locales .....	67
3.3.4 :	Une phase d'implémentation des solutions et d'évaluation de ces solutions avec une analyse spécifique ici menée sur quatre vecteurs opérationnels possibles pour permettre une mise en synergie des compétences des acteurs et une meilleure coordination entre eux dans le cadre d'une politique locale concertée.....	67
<b>4.</b>	<b>UN EXEMPLE COMPLET DE FORMULATION ET D'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTÉE DE PREVENTION DES LICENCIEMENTS NECESSITANT UNE COORDINATION INTER-INSTITUTIONNELLE ET INTER-ORGANISATIONNELLE ETROITE : ELEMENTS EMPIRIQUES ET THEORISATION DES PHENOMENES COGNITIFS ET COOPERATIFS EN JEU</b> .....	<b>68</b>

4.1 :	<i>Objectif de l'analyse a posteriori et de la demarche de theorisation</i> .....	68
4.2 :	<i>Le processus de formulation progressif d'une politique publique locale concertee inter-institutionnelle</i> .....	69
4.2.1 :	Une étape initiale : un diagnostic des dysfonctionnements et des problèmes de coordination.....	69
4.2.2 :	Co-construction d'un cadre cognitif et coopératif de référence permettant la définition d'une politique locale commune concertée de prévention.....	70
4.2.3 :	Premières évaluations, institutionnalisation au plan local de transversalités et développement de nouvelles actions innovantes complémentaires.....	73
4.2.4 :	Aujourd'hui, un dispositif reconnu et accessible dans tous les départements de France.....	73
4.3 :	<i>Discussion théorique et enseignements : le poids de la démarche méthodologique dans la mise en place d'une politique locale concertée préventive visant le décloisonnement, la transversalité et la coordination multi-acteurs</i> .....	74
4.3.1 :	Premier déterminant : une gouvernance territoriale souple ayant une volonté de créer une politique de prévention basée sur la mise en synergie des acteurs existants.....	74
4.3.2 :	Discussion et théorisation : une phase diagnostic-problématisation qui peut être rapprochée des principes historiques de la recherche-action.....	75
4.3.3 :	La théorie de l'acteur réseau : la phase de problématisation vue sous l'angle des démarches territoriales émergentes.....	79
4.3.4 :	La nature de la problématisation dans le cadre des politiques locales concertées visant la mise en synergie et une coordination étroite entre les acteurs locaux : une théorisation à partir du concept de « Collective Mind » ...	82
4.4 :	<i>Lien entre maintien d'un phénomène de « collective mind » (Weick et Roberts, 1993), ancrage dans le temps, performance multi-acteurs et institutionnalisation des innovations inter-institutionnelles</i> .....	87
4.5 :	<i>Contributions managériales et théoriques, limites et conclusion</i> .....	88
<b>5.</b>	<b>FORMULATION ET IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE AUTOUR DES PARCOURS DE RECLASSEMENT : PRATIQUES MANAGERIALES EN JEU, VECTEURS OPERATIONNELS DE COORDINATION ET EVALUATION DES VALEURS AJOUTEES</b> .....	<b>90</b>
5.1 :	<i>Outils et phases lors de la formulation des orientations communes et du programme commun d'actions</i> .....	90
5.1.1 :	La logique « parcours » comme élément de médiation structurant entre les acteurs professionnels et institutionnels lors de la co-construction d'une politique locale concertée autour du reclassement du public visé....	91
5.1.2 :	Les « outils » favorisant la problématisation et l'identification des orientations communes possibles dans le cadre d'une politique locale concertée.....	92
5.1.3 :	La phase de co-construction et de négociation de solutions locales innovantes (au sens d'innovations institutionnelles).....	93
5.1.4 :	Mise en œuvre et évaluation.....	94
5.2 :	<i>La cellule parcours du PDI.TH du Val-de-Marne : mise en place et évaluations longitudinales sur 8 années.</i> 95	
5.3 :	<i>Théorisation a posteriori : la cellule parcours comme une communauté de pratique, les liens recursifs entre facteurs identitaires, expertises competences et performance</i> .....	98
5.3.1 :	Les communautés de pratique : derrière un phénomène à la mode, des situations de gestion spécifiques..	98
5.3.2 :	Les enseignements des travaux de Brown et Duguid et de Wenger : au-delà du phénomène de mode, les conditions favorables permettant à certains collectifs de rentrer dans une spirale positive à la fois cognitive et coopérative.....	100
5.3.3 :	Discussion théorique : La cellule « Parcours » comme communauté de pratiques, les liens récursifs entre phénomène identitaire et co-construction d'une expertise collective.....	107
5.3.4 :	N'importe quel groupe d'échanges de pratique ne devient pas une communauté de pratiques : analyses des conditions de développement de cette entité structurante et des différents processus socio-cognitifs en jeu.....	107
<b>6.</b>	<b>VECTEURS ET VALEUR AJOUTEE DES POLITIQUES LOCALES CONCERTEES : L'EXEMPLE D'UNE POLITIQUE COLLABORATIVE DE SERVICES AUX ENTREPRISES</b> .....	<b>109</b>
6.1 :	<i>les différentes phases de formulation d'une politique locale concertee de services aux entreprises</i> 109	
6.1.1 :	La phase de diagnostic.....	109
6.1.2 :	Les phases de problématisation, de co-construction de solutions locales de coordination et d'implémentation d'un projet collaboratif inter-organisationnel.....	111
6.2 :	<i>Discussion théorique : Le projet collaboratif comme une equipe projet inter-organisationnel fortement centralise par un pilote</i> .....	112
6.2.1 :	Enseignements.....	112
6.2.2 :	Discussion.....	112
<b>7.</b>	<b>UNE RESULTANTE APPARUE AU FUR ET A MESURE : UN RESEAU DE COMPETENCE STABILISE COMME VALEUR AJOUTEE DE L'ARTICULATION ENTRE TROIS POLITIQUES LOCALES CONCERTEES MULTI-ACTEURS</b>	

7.1 :	<i>A l'interface entre la politique locale concertée mobilisation-reclassement-formation-insertion, la politique concertée de prévention des licenciements pour raison de santé et la politique locale concertée de service aux entreprises : le développement progressif d'un réseau de compétences stabilise</i> .....	113
7.2 :	<i>Theorisation a posteriori, discussion théorique en quatre points : de la coordination à la notion de réseau de compétences stabilise inter-organisationnel</i> .....	114
7.2.1 :	Première discussion théorique : la différence entre coordination, coopération et collaboration .....	114
7.2.2 :	Seconde discussion théorique : les apports conceptuels et les limites managériales des théories de la coordination .....	115
7.2.3 :	Troisième discussion théorique : les apports et les limites de la théorie du capital social.....	118
7.2.4 :	Quatrième discussion théorique : les routines organisationnelles des évolutionnistes, comme complément aux approches structuralistes des réseaux sociaux .....	126
7.3 :	<i>Integration des discussions théoriques : la notion de réseau de compétences stabilise inter-organisationnel</i> .....	131
<b>8.</b>	<b>SYNTHESE ET CONCLUSION : LES DETERMINANTS MANAGERIAUX DE LA FORMULATION ET DE L'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE MULTI-ACTEURS VISANT LA COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX ET EVALUATION DE LEURS DIFFERENTES FORMES DE VALEURS AJOUTEES</b> .....	<b>131</b>
8.1 :	<i>L'importance de la phase de formulation d'une politique locale concertée et déterminants manageriaux de cette phase</i> .....	132
8.2 :	<i>Phase de mise en œuvre et d'évaluation : différents vecteurs opérationnels permettant des valeurs ajoutées distinctives</i> .....	133
8.3 :	<i>Les valeurs ajoutées d'une politique locale concertée</i> .....	134
<b>PARTIE IV :</b>	<b>SYNTHESE, LIMITES ET CONCLUSION</b> .....	<b>136</b>
<b>1.</b>	<b>PREAMBULE</b> .....	<b>137</b>
<b>2.</b>	<b>DISCUSSION METHODOLOGIQUE ET EPISTEMOLOGIQUE</b> .....	<b>139</b>
2.1 :	<i>Intérêts et limites d'une approche longitudinale, abductive et comparative et ses limites</i> .....	139
2.1.1 :	Intérêt de ce type de démarche en science de gestion .....	139
2.1.2 :	Les limites de ce type de démarche et prolongement possible.....	139
2.1.3 :	La démarche qualitative comparée : limites et prolongements possibles .....	141
2.2 :	<i>l'intérêt d'une démarche de theorisation a posteriori à partir d'une analyse retrospective d'un seul cas</i> 142	
2.2.1 :	Intérêt académique de ce type de démarche méthodologique par rapport à la précédente .....	142
2.2.2 :	Un parallèle avec mes travaux de thèse de doctorat.....	143
2.2.3 :	Limites de ce type de méthodologie et prolongements possibles .....	144
<b>3.</b>	<b>L'INGENIERIE TERRITORIALE DE DEVELOPPEMENT ET LE MANAGEMENT DES POLITIQUES LOCALES CONCERTÉES : TENTATIVE DE SYNTHESE</b> .....	<b>144</b>
<b>4.</b>	<b>CRITIQUES, POURSUITE DE MES 4 AXES DE RECHERCHE ET OUVERTURE DES REFLEXIONS MENEES A DES COLLABORATIONS AVEC D'AUTRES CHERCHEURS</b> .....	<b>148</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....		<b>150</b>

## **INTRODUCTION AU VOLUME 2**



Depuis 2003 (thèse de doctorat), j'ai développé quatre axes de recherche différents qui sont développés dans le volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches. Ces quatre axes présentent deux points communs forts.

- Le premier est l'analyse des facteurs de performance en jeu dans la coordination et l'action collective coordonnée intra-organisationnelle et inter-organisationnelle.
- Le second est l'analyse des impacts et des transformations induites par différents types de facteurs de changement (technologie de l'information et de la communication notamment).

Un dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches constitue souvent une occasion de remettre en perspective l'ensemble des travaux de recherche que le chercheur a mené depuis le début de sa carrière pour en montrer à la fois les enseignements, la cohérence et les prolongements possibles. C'est dans cet esprit que j'ai élaboré ce dossier. Ma démarche est à la fois historique et transversale. J'ai fait le choix de centrer ce dossier d'HDR uniquement sur un de mes axes de recherche qui est à la fois, le plus ancien et le plus récent, en montrant comment mes réflexions actuelles sur cet axe font écho avec les réflexions, notamment théoriques, menées dans mes autres axes de recherche.

Plus particulièrement, ce dossier est centré sur les « démarches territoriales concertées ».

Il s'agit à la fois d'une réflexion très ancienne dans mon parcours de chercheur (mémoire de DEA présenté en juin 1996), d'une réflexion rétrospective sur une expérience vécue en tant que chef de projet-coordonateur dans le cadre de la mise en place des politiques locales concertées emploi-santé-handicap (1995-2003) mais aussi d'une réflexion menée plus récemment durant 4 années sur les développements des « territoires de projet » et des stratégies territoriales de développement durable des territoires de Champagne-Ardenne (2004-2008). Une forte cohérence existe entre ces différentes réflexions. Elles ne sont néanmoins pas présentées de façon historique ou thématique. Les travaux de recherche les plus récents sont développés avant les plus anciens. Il s'agit de montrer en effet comment à la lumière des enseignements actuels, il est possible de réinterroger les réflexions menées précédemment.

De plus, l'HDR est aussi une occasion pour le chercheur de s'interroger. La territorialisation de l'action publique date du début des années 1990. L'expérience vécue sur 8 années dans le cadre de la formulation et de l'implémentation de trois démarches concertées à l'échelle départementale ayant impliqué de nombreuses institutions et organisations locales s'est déroulée au tout début de ces processus de territorialisation. Aujourd'hui, 15 années après le début de cette expérience personnelle, les démarches territoriales concertées sont très courantes. Néanmoins, il y a en 2010 peu de travaux de recherche centrés sur la dimension managériale de ces démarches concertées : pourquoi est-il pertinent d'ouvrir cette « boîte noire » ? quelles sont les pratiques managériales en jeu ? Quelles sont celles qui apparaissent les plus efficaces ? Autant de questionnements que peu de chercheurs ont abordés.

L'autre facette des démarches territoriales concertées est la gouvernance territoriale qui contribue à les mettre en place en tant qu'entité de réflexion et de pilotage transversale regroupant les parties prenantes concernées. En face du peu de travaux de recherche centré la dimension de l'ingénierie managériale territoriale, il existe un corpus de recherches internationales extrêmement variées et abondant sur la question des gouvernances territoriales. C'est donc par l'entrée « gouvernance territoriale transversale » que nous aborderons la question des démarches territoriales concertées.

Enfin, l'HDR est aussi une occasion de prendre du recul sur des postures de recherche différentes et sur la façon dont ces différentes postures n'éclairent pas de la même façon les

phénomènes analysés. C'est pourquoi, la dimension méthodologique est très présente dans ce second volume de mon dossier d'HDR tant dans les différentes parties que dans la conclusion. Ce dossier d'HDR est divisé en quatre chapitres distincts.

Le premier chapitre du dossier permet de recontextualiser les démarches territoriales concertées dans le temps. Ces démarches découlent d'une territorialisation de l'action publique qui a conduit depuis une quinzaine d'années à mettre en place ou à faire émerger des gouvernances territoriales locales transversales entre acteurs publics, parapublics (au sens de « *non profits* ») et privés. Le terme de gouvernance étant très largement utilisé aujourd'hui, il a semblé indispensable de bien définir ce qu'est une gouvernance territoriale locale transversale dans le cadre des démarches territoriales concertées. Ce chapitre vise donc à mieux cerner les tendances internationales que ce concept traduit et à identifier les différents champs de recherche correspondant à cette thématique au plan international.

Le second chapitre porte sur une recherche comparative, longitudinale et abductive (4 années) portant sur les « stratégies concertées de développement durable des territoires » ou les « stratégies concertées de développement territorial durable » puisqu'il ne s'agit pas simplement d'environnement. Dans le contexte français, il s'agit notamment de démarches stratégiques concertées impliquant des élus et des « non élus » identifiés ici comme la « société civile ». Ce dossier d'HDR est l'occasion de rentrer de façon approfondie dans la posture épistémologique et dans le dispositif méthodologique spécifique utilisé aux différentes phases de cette recherche. En effet, comment postuler les éléments déterminants d'un processus et les impacts et valeurs ajoutées de ce processus avec une posture hypothético-déductive ? Pour éviter les biais, une posture abductive permettant d'alterner des phases inductives et des phases plus déductives a été adoptée. Parallèlement, des analyses intra-territoriales et inter-territoriales ont permis plusieurs types d'analyses comparatives. La remise en perspective dans le temps de ces analyses comparatives (en moyenne dix territoires sur la durée) et surtout les analyses rétrospectives à N+4 des facteurs identifiés en N+1, N+2, N+3..., forment une recherche du type des démarches évaluatives identifiées sous le nom de « *mixed method* » au niveau international. Ce second chapitre ne rend compte que des enseignements portant sur la notion de gouvernance territoriale locale. Les analyses montrent tout d'abord que la gouvernance territoriale locale transversale apparaît comme une « construction » progressive. De plus, les analyses montrent que le maintien dans le temps de la dynamique multi-acteurs impulsée autour de la notion de « Projet de territoire » ne se maintient que si il existe un noyau moteur d'élus et un noyau moteur d'acteurs de la société civile agissant comme des entrepreneurs au sens de la théorie néo-institutionnelle. Les analyses ont permis aussi d'identifier les déterminants des gouvernances locales transversales identifiés dans cette recherche comme « performantes ». Un facteur apparaît discriminant : l'ingénierie territoriale. L'ingénierie territoriale est très diversifiée et apparaît comme une compétence partagée à forte dimension managériale. Le noyau de compétence en jeu dans l'ingénierie territoriale généraliste peut être perçu comme un domaine spécifique de recherche : le management territorial.

Le troisième chapitre de ce dossier d'HDR porte sur une expérience de formulation et d'implémentation d'une politique locale concertée emploi-santé-handicap. Il s'agit d'ouvrir la « boîte noire » des pratiques managériales mobilisées dans l'ingénierie territoriale généraliste sous-tendant la mise en place des démarches territoriales concertées. Pour cela, je suis revenue de façon rétrospective sur une expérience personnelle longue (8 années) au niveau départemental en Ile de France. Pour objectiver cette expérience, plusieurs techniques ont été utilisées. 1/ Les évaluations extérieures et intérieures menées sur la période des 8 années permettent de juger de la pertinence des conditions de formulation et d'implémentation. Elles permettent également de faire le lien entre les actions menées et leurs impacts ou valeurs

ajoutées. 2/ Une analyse complémentaire menée en fin de période a permis de comparer les dynamiques créées dans les différents départements d'Ile de France et de montrer le rôle important de l'intention stratégique initiale impulsée par les gouvernances territoriales. 3/ Une démarche de théorisation *a posteriori*, qui peut apparaître longue parfois, permet néanmoins de tirer des enseignements plus généraux de ce cas particulier. Ces éléments méthodologiques et épistémologiques sont développés dans une partie dédiée pour définir les conditions de validité de cette recherche. Cette recherche n'est pas une recherche-action au sens traditionnel du terme. Il s'agit d'une analyse rétrospective et d'une théorisation des phénomènes qui sont apparus les plus pertinents au regard de critères de durabilité et de pertinence des solutions locales mises en œuvre. Néanmoins, les méthodologies d'intervention que j'ai pu utiliser à l'époque sont proches des grands principes historiques de la recherche-action notamment l'élaboration d'un diagnostic initial et sa mise en débat et son effet miroir. C'est pourquoi, je rappelle les grands principes de la recherche-action. En termes d'enseignements, cette recherche permet de montrer le caractère déterminant des différentes phases de problématisation, de négociation d'orientations communes et de co-constructions de solutions locales innovantes au sens de la théorie néo-institutionnelle, c'est-à-dire de recherche de nouveaux agencements institutionnels plus efficaces entre les organisations concernées. L'intégration des grands fondements de la recherche-action, de la théorie de l'acteur réseau ainsi que du cadre théorique du Collectif Mind permet de proposer un cadre théorique intégré permettant de mieux comprendre les déterminants de cette phase initiale de formulation de la politique locale concertée. Pour la phase d'implémentation, les différentes démarches d'évaluation sur la période permettent d'identifier certains vecteurs opérationnels susceptibles plus que d'autres de favoriser la coordination et l'action collective coordonnée et l'acquisition progressive d'une compétence inter-organisationnelle. Sont développées notamment les conditions d'émergence des communautés de pratique et leur capacité à créer un cercle vertueux favorisant les liens récursifs entre identité, expertise et compétences. C'est une thématique fait écho à une recherche précédente menée dans le cadre de ma thèse de doctorat. Parallèlement, d'autres vecteurs sont développés comme les projets collaboratifs. Enfin, cette recherche permet d'introduire la notion de « réseau stabilisé de compétences » comme résultant à la fois du processus de formulation d'une politique locale concertée et de son implémentation au travers d'actions et de vecteurs différenciés. Ce n'est pas la seule valeur ajoutée d'une politique locale concertée mais cette notion de « réseau stabilisé de compétences » permet une relecture des travaux portant sur la coordination et sur le capital social peu développés en matière d'éléments cognitifs en jeu dans la coordination en les complétant par les travaux portant sur les organisations hautement fiables et par la notion de routines organisationnelles développées à partir de l'école évolutionniste.

Enfin, la conclusion permet de mettre en perspective ces deux recherches dans le cadre d'un travail qui doit permettre de postuler une capacité à encadrer des thèses de doctorat. Deux discussions transversales sont proposées. 1/ Quelles sont les différences entre les deux postures épistémologiques et méthodologiques sous-jacentes à ces deux recherches ? Quels sont les enseignements distinctifs que ces deux postures permettent d'apporter ? 2/ Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de ces deux recherches sur ce que l'on pourrait nommer « la conduite des démarches territoriales concertées ».

**PARTIE I : LE CONTEXTE : TERRITORIALISATION DE  
L'ACTION PUBLIQUE, GOUVERNANCES TERRITORIALES  
LOCALES MULTIFORMES ET MANAGEMENT TERRITORIAL  
PUBLIC**

## **1. INTRODUCTION : LA TERRITORIALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE, L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE FINANCEMENT DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE ET L'APPARITION DE LA NOTION DE « GOUVERNANCE »**

Depuis une vingtaine d'années, on observe une prise de conscience croissante des enjeux que peuvent représenter la coordination et la coopération de multiples acteurs locaux dans des contextes de réduction budgétaire, de recherche d'efficacité plus importante, de décloisonnement des institutions et des acteurs parapublics et de collaboration plus étroite avec les acteurs privés. Ces enjeux ont émergé dans de nombreux domaines. Dans le domaine du développement durable, l'enjeu de la coordination et de la coopération multi-acteurs s'est développé dans un nombre croissant de contextes tels que la gestion de l'eau, les Parcs Régionaux Naturels, les Parcs éoliens, la gestion d'autres nouvelles sources d'énergies ou encore la préservation du patrimoine naturel ou bâti. Dans le domaine économique, les multi-partenariats public-privé sont de plus en plus fréquents. Les pôles de compétitivités et les pôles d'excellence rurale en sont des exemples qui se sont récemment développés sous l'impulsion de l'Etat. Entre économie et culture, le domaine du tourisme amène aussi à un nombre croissant de coordinations multi-acteurs. Parallèlement, l'emploi est l'un des domaines où le développement de politiques de coordination et de coopération multi-acteurs a été le plus marqué lors de la décennie 1990 avec le développement de pratiques de diagnostics partagés locaux notamment en faveur d'une optimisation de l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Le développement local mais aussi l'aménagement et le développement des territoires sont aussi des domaines où historiquement les coordinations et les coopérations multi-acteurs ont été fortement incitées par l'Etat. Enfin, le domaine social est central dans ces politiques de coordination et de coopération. Les dispositifs de coordination et de coopération multi-acteurs se sont mis en place localement durant la décennie 1990 avec notamment le dispositif de Revenu Minimum d'Insertion (RMI), les PLIE (Plan Locaux d'Insertion pour l'Emploi) et autres dispositifs permettant de prendre en charge à la fois des problématiques de logement, de revenu, de difficultés psychologiques et sociales de façon coordonnée... Enfin, dans le domaine médical et médico-social, la logique de réseau et la coordination locale sont devenues progressivement une norme avec notamment le développement des réseaux de santé ou encore la mise en œuvre actuelle d'un échelon régional de coordination fort.

Cette tendance lourde depuis les années 1990 est à resituer dans l'évolution des politiques publiques vers une territorialisation de plus en plus forte et une volonté de l'Etat historiquement centralisateur, de laisser les acteurs locaux négociés localement les modalités de leur action coordonnée dans des cadres qu'il a fixé au préalable. En effet, la nature des problèmes auxquels les autorités publiques sont confrontées dépasse aujourd'hui souvent le cadre de leur frontière administrative et politique. La coopération est donc nécessaire pour apporter une réponse plus rationnelle aux problèmes et partager le financement des solutions.

La grande majorité des politiques de coordination et de coopération a été initiée par l'Etat directement ou indirectement. En effet, dans la grande majorité de ces cas, des moyens financiers dégagés par les pouvoirs publics permettent de mettre en place ou de contribuer à mettre en place les moyens d'une politique locale de coordination et de coopération. C'est aussi une évolution dans les politiques de financement des pouvoirs publics dans un contexte de pression budgétaire qui s'est considérablement accrue depuis une vingtaine d'années. En effet, il ne s'agit plus de financer au cas par cas des acteurs spécialisés mais bien, dans le contexte de ces politiques de coordination, de donner à ces acteurs locaux les moyens de se coordonner. Dans certains cas, les dispositifs mis en place dans ce cadre s'avèrent

relativement standardisés. Dans d'autres cas, les dispositifs locaux développés ont pu être plus expérimentaux et donc beaucoup plus innovants.

Dans ce contexte, l'expression « action publique » tend à remplacer de plus en plus l'expression de politique publique (Gaudin, 2004, p. 159). Cette évolution traduit le rôle moins central de l'Etat. L'attention se déplace vers les multiples interactions existantes entre des acteurs qui apparaissent plus diversifiés (centraux, locaux, publics, privés...) dans la définition et la mise en œuvre des programmes publics. Ces programmes apparaissent donc comme le produit d'une action collective. Douillet (2003) définit l'action publique comme la construction et la qualification des problèmes collectifs par une société et l'élaboration de réponses, de contenus et de processus pour traiter ces problèmes.

L'approche territoriale des problèmes publics est considérée par un grand nombre d'analystes comme l'une des tendances de l'action publique contemporaine pour plusieurs raisons : la décentralisation et la montée en puissance des collectivités territoriales, la réduction des ressources de l'Etat, le contexte actuel où il s'agit de traiter des problèmes plus diffus qu'autrefois (exclusion sociale...) et la prise de conscience de la diversité des situations des territoires qui ne permettent plus une standardisation nationale des solutions à mettre en place (Douillet, 2003). Différents champs des sciences sociales se sont intéressés à cette problématique. C'est dans le cadre des sciences politiques et plus particulièrement de la sociologie de l'action publique que le concept de gouvernance territoriale a pris tout son sens.

Duran et Thoenig (1996) montrent que les évolutions de l'action publique vers une action collective coordonnée locale ont pour conséquence la création de « scène d'action collective » et de « scène de concertation ». Ces scènes d'action sont destinées à structurer des modes d'échanges et articuler des positions avec la mise en place d'instruments de connaissance, de délibération et de décision, peu finalisés *a priori*. Ces scènes créent aussi les conditions d'une définition localisée des modalités de l'intervention publique. La philosophie adoptée est une philosophie émergente : c'est localement que se définit, que se construit les problèmes à traiter et c'est de l'interaction entre les acteurs réunis sur ces scènes que doit naître un programme cohérent d'actions. Observer ces scènes, c'est observer comment les problèmes collectifs sont sélectionnés et traités. La notion de coordination d'acteurs publics et privés, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement conduit à la notion de gouvernance, comme mode ou instances permettant de prendre ces décisions partagées (De Galès, 1997).

L'instauration de scènes de concertation et d'instance de gouvernance sont les deux premières facettes des politiques locales concertées. La troisième est la question de la mise en œuvre de ces politiques qui renvoient très fortement aux problématiques de décloisonnement des institutions et des acteurs professionnels et de leur coordination.

## **2. LA GOUVERNANCE TERRITORIALE LOCALE : IDENTIFICATION DES CHAMPS DE RECHERCHE AU PLAN INTERNATIONAL**

Le terme de « gouvernance territoriale » est un terme *à la mode* aujourd'hui et comme tout phénomène de mode, non stabilisé totalement, son contexte d'usage et son sens peuvent varier d'un champ à l'autre ou d'un auteur à l'autre. Néanmoins, il existe un noyau fort de travaux français et internationaux sur cette thématique qui permettent d'apporter un balisage théorique et contextuel à l'usage de la notion de « gouvernance territoriale locale » dans les sciences du management territorial, champ qui se situerait à la croisée entre les sciences de gestion, le management public, les sciences administratives, les sciences politiques et la géographie économique.

## **2.1 : LA GOUVERNANCE, UN TERME POLYSEMIQUE QUI RENVOIE A DES SITUATIONS DE GESTION TRES DIFFERENTES ET DEFINITION DANS CE PAYSAGE DIVERSIFIE DE LA NOTION DE « GOUVERNANCE TERRITORIALE LOCALE »**

A la fin des années 1990, Rhodes (1997, 2000) cherche à appréhender la notion de « gouvernance ». Devant la multitude des travaux de recherche portant sur le concept de gouvernance, il adopte une approche fonctionnaliste et montre qu'il existe au minimum six conceptions de la gouvernance : 1/ la gouvernance des entreprises privées (« *Corporate Governance* »), 2/ la gouvernance comme nouveau management public, 3/ la « bonne gouvernance » dans le contexte des pays en voie de développement, 4/ la gouvernance dans le cadre des interdépendances internationales, 5/ la gouvernance dans le contexte de l'analyse des systèmes de type socio-cybernétique ou dans l'analyse des réseaux sociaux et enfin 6/ la gouvernance comme nouvelle économie politique qui intègre aussi de façon croissante la notion de réseau. On peut être relativement perplexe devant cette diversité et il apparaît donc important de baliser de façon précise de quoi on parle quand on parle de gouvernance territoriale.

Il existe une très grande hétérogénéité des contextes d'usage. Néanmoins, derrière cette grande hétérogénéité, il est possible de distinguer deux grandes situations de gestion ne relevant pas des mêmes enjeux de gouvernance. Le premier courant porte sur la gouvernance d'une entité organisationnelle précise. Dans ce cas, la gouvernance désigne l'instance de pilotage ouverte qui permet de prendre des décisions partagées dans le cadre d'une organisation ou d'un groupement d'organisations fédérées au sein d'une entité organisationnelle fédérative (association, fédération...). Il existe dans ce registre par exemple des travaux portant sur les typologies de gouvernance des districts scolaires et la façon dont les différents niveaux de prise de décision impliquent ou pas des minorités (Meier, O'Tool & Nicholson, 2004). Parallèlement, un autre courant se distingue de ce premier courant en liant la notion de gouvernance à la notion d'implication d'acteurs publics et privés dans des problématiques sociétales à l'échelle locale ou « régionale » (au sens anglo-saxon du terme, c'est-à-dire en se référant à la notion de territoire et d'acteurs co-présents sur le même territoire). Il ne s'agit plus d'une instance de pilotage ouverte qui gère une institution, une association, un pôle de compétitivité, une fédération et qui dans ce cadre possède une sphère de responsabilité et une mission bien délimitée. Il s'agit plus généralement d'un mode de collaboration, de coopération ou encore de coordination qui s'instaure entre acteurs publics et privés pour gérer ou développer un territoire ou pour gérer de façon collaborative une problématique précise sur ce territoire. Les formes de collaborations et les objets de ces collaborations sont très diversifiés. Nous rassemblerons donc sous le terme « ombrelle » de « gouvernances territoriales », l'ensemble des approches de ce second type.

Cette première analyse rejoint les travaux récents de Gattinger (2009) et de Klijn (2008) définissent trois grandes approches de la gouvernance. La première approche rejoint la notion de gouvernance d'une entité fédératrice développée précédemment. Elle est qualifiée d'approche interne ou d'« *internal organizational governance* » et concerne les modes nouveaux de pilotage du secteur privé (« *Corporate Governance* ») et du secteur public (« *New Public Management* »). Les deuxième et troisième approches précisent la notion de gouvernance territoriale telle qu'identifiée précédemment. La seconde approche est qualifiée d'approche internationale ou « *Multilevelgovernance* » or « *inter-governmental governance* » et concerne des instances qui permettent à des acteurs publics, privés et civils de coopérer autour de grands phénomènes internationaux (Internet, interdépendances internationales en matière d'environnement...). Enfin, la troisième approche correspond à une conception de la gouvernance multi-organisationnelle plus locale (nouvelle économie politique) avec la coordination d'acteurs publics, parapublics (« *non profit* ») et privés autour de problématiques

locales communes. Pour distinguer cette troisième approche, nous identifierons ce mode de gouvernance par la notion de « gouvernance territoriale locale ».

## **2.2 : LES DIFFERENTES CONCEPTIONS DE LA « GOUVERNANCE TERRITORIALE LOCALE » ET EMERGENCE DE LA NOTION DE MANAGEMENT PUBLIC TERRITORIAL : IDENTIFICATION DES CHAMPS DE RECHERCHE AU NIVEAU INTERNATIONAL**

On peut constater le développement très rapide ces dernières années d'un vocabulaire extrêmement riche pour caractériser les modes nouveaux de gouvernance territoriaux : *gouvernance distribuée, gouvernance transversale, gouvernance en réseau, gouvernance interactive, gouvernance participative, gouvernance collaborative, méta-gouvernance, gouvernance multi-niveaux.*

### **2.2.1 : Historique de la notion de gouvernance territoriale locale et tendances actuelles**

Historiquement, la notion de « bonne gouvernance » est d'abord introduite dans les années 1980 par les grandes agences internationales de l'aide au développement et notamment la Banque mondiale (Hermet *et al.* 2005, Braud, 2002). Le Gales (2004) propose de retenir cette approche comme une conception particulière de la notion de gouvernance qui s'inscrit dans une recherche d'efficacité de l'action publique et dans la théorie des choix rationels (« *Public Choice* ») dans le champ du nouveau management public (« *New Public Management* »). C'est l'usage le plus proche de celui de « gouvernance d'entreprise » (« *corporate governance* »). On y décèle d'ailleurs les mêmes préoccupations d'éthique et de lutte contre les risques et les déviances.

Parallèlement, le concept commence à être utilisé par les universitaires en sciences politiques dans l'analyse des décisions publiques des organisations internationales telles que le FMI, la Banque mondiale, l'Organisation Mondiale du Commerce et l'Union Européenne (Braud, 2002). On est ici à la frontière entre les travaux qui analysent les structures de gouvernance d'une entité organisationnelle spécifique et la gouvernance comme nouveaux modes de gestion et de régulation des territoires.

Le second contexte d'usage historique de la notion de gouvernance territoriale locale apparaît dans le contexte de la gestion urbaine des villes (Le Gales, 2004). La sociologie urbaine critique des villes des années 1970 explique l'organisation des villes comme résultant des conflits et des coalitions autour de puissantes dynamiques de marché concernant l'immobilier et impliquant les gouvernements locaux et des acteurs privés spécifiques. On reconnaît ici les fondements des analyses politiques stratégiques du type de celles de Crozier et Friedberg. Au plan international, dans les années 1980, le champ de la gouvernance urbaine se structure et la notion de gouvernance apparaît avec l'idée sous-jacente de transversalité et d'horizontalité ou d'égalité entre des acteurs impliqués dans la structuration des villes ou des zones urbaines. De plus en plus de travaux de recherche apparaissent et s'intéressent aux typologies de gouvernance urbaine pour rendre compte de la diversité des modes d'imbrication entre acteurs privés et acteurs publics. On trouve ici une école française mais aussi une forte école internationale. Par exemple, en France, en 1995, Le Gales introduit la notion de gouvernance dans l'analyse des modes de décision partagée mises en place dans les villes au travers de la politique de la ville. Plus récemment, de nombreux travaux portent sur les nouvelles gouvernances urbaines des agglomérations. On le constate de plus en plus, le concept de gouvernance territoriale locale est ici utilisé pour rendre compte d'un processus de décision qui s'écarte du modèle classique de la décision centralisée ou étatique.



Une analyse systématique de la littérature permet de distinguer le développement parallèle de deux conceptions de la gouvernance territoriale locale à partir de la décennie 1990.

1/ Il existe une approche en termes de négociation et de prise de décision partagée entre des acteurs ayant une finalité commune ou se mobilisant autour d'une problématique commune. Hermet (2005) montre qu'en sociologie, le processus de négociation en cause ici renvoie à une idée de « marchandage » et de « trocs » ou de compromis entre différentes parties prenantes « qui se recrutent et se choisissent entre elles ». Cette conception rejoint la littérature américaine. D'un côté, le terme « *government* » renvoie plutôt au rôle du politique. De l'autre, le terme « *governance* » renvoie à la notion de régulation entre les acteurs (Braud, 2002). Cette régulation traduit à la fois les processus de négociation des décisions publiques, le jeu des acteurs, la construction de coalitions et la construction de normes de réciprocité et de « codes de conduites » négociés sans lesquels on ne peut parler de coopération. Dans le contexte français, la notion de « gouvernance négociée » se définit « *comme un mécanisme qui permet aux acteurs d'arriver à des décisions mutuellement satisfaisantes et contraignantes et de résoudre des conflits par la négociation et la coopération* » (Le Gales, 2004, p. 246).

2/ Il existe une seconde approche de la gouvernance territoriale qui met l'accent sur la concertation et la participation des acteurs socio-économiques à des décisions qui relevaient auparavant de la sphère publique uniquement. On parle ici de gouvernance territoriale participative en mettant ainsi l'accent sur la transformation du rôle de l'Etat. Dans le domaine des politiques publiques, la notion de gouvernance émergerait d'une transformation du rôle de l'Etat et des modes de régulation politique qui s'y attachait. La notion de « gouvernance » se serait construite en opposition à celle de « gouvernement ». Alors que la gouvernance renvoie à la notion de négociation et de consensus pour dégager une décision publique entre différents acteurs « égaux », la notion de gouvernement évoque un contexte organisationnel hiérarchique où il existe un lien de subordination avec l'Etat, seul détenteur de légitimité (Gaudin, 2004). Cette notion met l'accent sur la recomposition des liens entre les sphères publiques et privées (Hermet, 2005) et insiste sur l'enrichissement du dialogue entre institutions publiques et société civile. Dans ce cas, la gouvernance est synonyme de prise en compte des attentes des populations, de renouveau de la démocratie participative avec le souhait sous-jacent de lutter contre la désaffection des citoyens pour la politique et plus généralement d'implication large des acteurs socio-économiques du territoire dans les stratégies de développement concertées. L'enjeu de la gouvernance territoriale n'est pas ici dans la co-décision (volet précédent) mais dans tous les modes de co-construction de l'avenir d'un territoire avec toutes les difficultés et les ambiguïtés que peuvent recouvrir des négociations entre des acteurs financeurs et financés, des acteurs élus par les citoyens et des non élus, des acteurs spécialisés sur des problématiques spécifiques (habitat, transport, secteur social, acteurs de l'emploi, développement économique...) et des acteurs plus politisés.

D'autres travaux font un lien explicite entre gouvernance et coordination. « *La gouvernance peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement* » (Le Gales, 2003). Cette coordination peut être locale comme nous allons le voir ou est analysée comme un mécanisme plus global. Il se développe en effet dans les recherches internationales une autre approche de la gouvernance territoriale plus théorique, plus ancrée aussi dans les sciences économiques et dans une perspective d'évolution macro-économique. Ce contexte d'usage fait référence explicitement à la notion d' « Institution » (théorie institutionnaliste) et de « régulation ». Ici un mode de gouvernance est perçu comme une articulation stabilisée de régulations entre acteurs économiques et/ou publiques. Le concept de régulation serait défini autour de 3 dimensions : 1) les modes de coordination et de régulation entre activités ou entre

acteurs ; 2) les ressources allouées à cette coordination, 3) le mode de structuration des conflits (prévention, résolution, sanction). Le Gales (2004) sur le même mode de raisonnement que Williamson définit 5 idéaux types de la régulation : le marché (la concurrence), la grande firme (la hiérarchie), l'Etat (la contrainte), la communauté (la solidarité), l'association d'employeur (la négociation). Les combinaisons entre ces cinq idéaux types de régulation formeraient des modes de gouvernance de secteurs, de territoires ou de société.

### **2.2.2 : L'école internationale d'administration publique et de management public : un vocabulaire très riche et diversifié pour qualifier les gouvernances territoriales locales comme révélateur du nouveau paradigme du « management territorial public »**

Les travaux de Gilles Paquet (Centre de recherche sur la gouvernance, Université d'Ottawa, Canada) qui a beaucoup écrit sur la notion de gouvernance en Amérique du Nord, rejoint ces différentes conceptions en y ajoutant les effets d'apprentissage indispensables inhérents à ces nouveaux modes de régulation ou de pilotage partagés. Dans le contexte de l'économie locale et régionale (au sens anglo-saxon du terme c'est-à-dire au sens de territorial), Paquet analyse les processus de gouvernance et d'apprentissage social (« *social learning* », Paquet, 1999) qui contribue à l'innovation et au développement des territoires. Paquet montre que les processus d'innovation ont plus de sens au plan local (« *meso-level* ») qu'à une échelle géographique plus large. Il s'intéresse aux mécanismes de gouvernance qui peuvent à l'échelle locale être beaucoup plus efficaces en termes de développement économique et social que les modes de gouvernement traditionnels et centralisés. Pour lui, il y a trois grands mécanismes de coordination : le marché basé sur les échanges marchands, la coercition au travers de politiques publiques et les mécanismes de don/contre don, de solidarité et de réciprocité avec les communautés (« *community* »).

C'est dans ce contexte que l'on peut trouver la notion de « gouvernance distribuée » (Paquet, 2003-2004 ; Gattinger, 2009) qui fait référence à la nécessité de faire collaborer des acteurs très différents c'est-à-dire de lutter contre la dispersion des pouvoirs de décision trop localisés pour être réellement efficaces. « *La problématique de la gouvernance (...) propose la recherche des moyens d'assurer une coordination efficace quand ressources, pouvoir et information sont vastement distribués et que personne ne peut prétendre avoir la possibilité de faire le travail seul* » (2003, p. 11). Cette gouvernance distribuée implique l'émergence de multitude de nouvelles organisations multi-acteurs *ad-hoc* sectorielles (immigration, problématiques sociales, problématiques économiques...) susceptibles d'impliquer côte à côte des acteurs du monde économique, l'Etat au sens large et la société civile, c'est-à-dire le simple citoyen. Ce courant de recherche met particulièrement l'accent sur la dimension participative de ces gouvernances territoriales locales au sens d'implication de la société civile dans des sphères réservées jusqu'à là aux seuls pouvoirs publics. Pour Paquet, de la qualité des liens entre ces trois sphères, dépend l'efficacité de l'action publique aujourd'hui. La notion de gouvernance territoriale place l'emphase sur les « *collectives processes of governing* » plutôt que sur les Institutions. Pour Caroline Andrew (2009), qui a succédé à Paquet à la direction du Centre de recherche sur la gouvernance à l'Université d'Ottawa, permettre une coordination et une collaboration entre le secteur public, social, économique et le « *non profit sector* », c'est construire des espaces lieux permettant de travailler ensemble et de créer des situations où chacune des parties prenantes gagne à cette collaboration ou cette coopération. Pour Andrew, analyser les situations de gouvernance, c'est analyser comment concrètement un certain nombre d'acteurs se choisissent et s'organisent pour coordonner leur action. Ces différentes gouvernances locales multi-acteurs peuvent d'ailleurs se chevaucher. Par exemple, Andrew (2009) identifie dans le contexte des politiques locales d'immigration

au Canada, six formes différentes de gouvernance multi-acteurs permettant des niveaux de coordination différenciés entre des acteurs publics, parapublics et privés qui sont concernés par cette problématique.

L'école canadienne d'administration publique et de management public met l'accent sur le lien entre gouvernance et coordination et gouvernance et participation de la société civile. Parallèlement, il existe des approches plus directement liées au processus de prise de décision partagée (par exemple : Stoker, 1998). La gouvernance est alors liée aux règles et formalismes divers qui guident la prise de décision collective dans un contexte de pouvoir partagé entre différentes organisations notamment entre des organisations publiques, parapublics et privées.

Dans ce paysage diversifié de recherches portant sur la gouvernance territoriale locale, il est possible d'identifier l'émergence d'un vocabulaire international spécifique qui traduit toutes les évolutions soulignées ici dans la façon dont sont gérées les politiques publiques aujourd'hui.

La gouvernance est qualifiée de « transversale ». Cet aspect de la gouvernance est mis en avant dans les travaux qui vont insister sur la nécessité de créer des structures *ad-hoc* inter-organisationnelles – temporaires et informelles ou plus durables et formelles – privées, publiques ou mixtes – permettant de mettre en place les conditions d'une plus grande transversalité entre acteurs publics, parapublics (*non-profit*) et privés. Dans ce contexte, se développe l'idée d'une nouvelle forme de management public au sein de ces structures, proche du management des réseaux (Klijn et Koppenjan, 2000 ; Hill et Lynn, 2005, Klijn, 2008). Il faut pouvoir sélectionner et activer les bons acteurs. Il faut pouvoir créer une convergence possible entre des acteurs qui ont initialement une perception des problèmes, des solutions et des situations très différentes les uns des autres. Il est donc nécessaire de mettre en place les conditions de formulation d'objectifs partagés qui permettent de stabiliser des modes de coordinations entre les acteurs. Il faut pouvoir améliorer et superviser ces interactions dans le temps et réguler les éventuels conflits. Ces enjeux de management transversaux entre organisations publiques, parapublics (*non-profit*) et privées sont aussi mis en avant dans la notion de gouvernance réseau (*network governance*). Provan and Kenis (2008) définissent la notion de réseau dans ce contexte précis de la façon suivante : « *We define the term "network" narrowly. Our focus is on groups of three or more legally autonomous organizations that work together to achieve not only their own goals but also a collective goal. Such networks may be self-initiated, by network members themselves, or may be mandated or contracted, as is often the case in the public sector* » (p. 231). Ils distinguent ainsi trois différentes formes de gouvernance dans ce contexte : 1/ « *Shared participant governance network* » où les différents acteurs impliqués ne créent pas d'entités spécifiques mais travaillent ensemble au travers de différents comités de pilotage ou groupes de travail plus ou moins formels ; 2/ « *Lead Organization–Governed Networks* » qui décrit des modes de gouvernance où l'un des acteurs prend le pilotage du réseau transversal en main ; 3/ « *Network Administrative Organization* » correspond à la création d'une entité spécifique commune. Il s'agit d'entités restreintes qui joue un rôle de facilitateur et de « *broker* » au sens de passeur ou traducteur d'information au sein du réseau.

Cette approche de la gouvernance territoriale locale transversale « de/en réseau » semble dessiner une école de pensée à part entière dans la management public international aujourd'hui (voir notamment les revues *Public Management*, *Public Management Review*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, *The Policy Studies Journal*, *International Public Management Journal*, *The American Review of Public Administration*). Plusieurs auteurs développent des méta-analyses de ces gouvernances transversales réseau.

Par exemple, la méta-analyse de Klijn (2008) permet de distinguer trois types de recherche bien distinctes.

- Recherches de type 1/ Dans le champ du management public et de la formulation des politiques publiques locales ou territoriales, les recherches portent plus spécifiquement sur les processus de prise de décision partagée et les mécanismes interactifs de décision (Edelenbos and Klijn 2006).
- Recherches de type 2/ Dans le champ des théories de l'organisation, les recherches portent sur les modes de coordination inter-organisationnelle entre acteurs publics, parapublics et privés dans les situations d'offre de services à la population (« *service delivery and implementation* »).
- Recherches de type 3/ Dans le champ de l'administration publique (« *Public Administration* »), les recherches portent sur la gouvernance en tant que nouveau moyen d'action publique et comme nouveau mode de gestion partagée des problèmes sociétaux auxquels nous sommes confrontés aujourd'hui.

Pour l'auteur, les mêmes questionnements se posent dans ces trois champs :

- Quelles sont les barrières institutionnelles qui freinent le développement de gouvernances transversales et quelles sont les formes d'animation et de management de réseaux d'acteurs publics, parapublics et privés les plus efficaces pour limiter ces barrières ?
- Quelles sont les incitations les plus positives et les plus négatives pour développer la coopération entre ces organisations notamment entre les organisations publiques elles-mêmes ?

Dans ce courant, certains travaux vont analyser plus particulièrement les difficultés de ces gouvernances transversales et de ces modes transversaux de formulation et de mise en place de politiques publiques locales ou territoriales (par exemple : Diamond and Liddle, 2005).

Dans ce courant de pensée, certaines recherches parlent de gouvernance interactive (*interactive governance*). L'accent est alors mis sur la formulation et la mise en place de politiques publiques avec implication forte d'acteurs privés, publics et parapublics (Edelenbos, 2005). Les analyses sont soit centrées sur les processus de participation des organisations à la démarche de formulation de la politique publique. Par exemple Kooiman (2003) définit la gouvernance comme des « *interactive arrangements in which public as well as private actors participate aimed at solving societal problems or creating societal opportunities, attending to the institutions within which these governance activities take place* ». Cette conception est intéressante car elle fait référence à la fois à un mode de gestion des problèmes publics qui ne peut reposer sur les acteurs publics seuls mais sur une implication multi-acteurs plus large dans les réflexions, les modes de financement et les actions à engager. On retrouve l'intersection entre les recherches de type 1 et les recherches de type 2 identifiés précédemment. Cette approche de la gouvernance territoriale met l'accent aussi sur les formes horizontales d'interactions entre des acteurs interdépendants. Elle insiste sur l'importance de la régularité des interactions, les règles sous-jacentes à ces interactions, les contraintes associées aux décisions, la dimension temporelle avec la prise de conscience que la gouvernance est un processus, les modes de coordination induits par ces gouvernances et l'autonomie de l'instance de gouvernance par rapport à l'Etat.

Enfin, dans ce courant de pensée, on parle aussi de gouvernance « collaborative ». Cette approche met aussi l'accent sur les modes nouveaux de management sous-jacents aux gouvernances territoriales locales et sur la capacité collective à créer une réelle synergie et

obtenir en collaborant et en coopérant, des résultats plus importants que chacune des organisations, seule (« *to achieve collaborative advantage* », Huxham, 2000, p. 338). Ces travaux de recherche cherchent à appréhender les modes de travail collaboratifs les plus pertinents : modes d'interactions, types d'acteurs impliqués, structure de gouvernance avec ces différents niveaux de comités consultatifs ou instances de décision ou encore le mode de co-financement de cette structure... Par exemple, Ansell and Gash (2007) ont conduit une méta-analyse croisant un ensemble de travaux de recherche empiriques portant sur différents types de gouvernances collaboratives. Leur conception de la gouvernance est « *a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets* » (p. 544). Ils ont ainsi pu isoler cent trente sept cas de gouvernances collaboratives dans différents secteurs de politique publique comme la gestion territorialisée des établissements scolaires, la gestion des communautés locales, le management local de l'eau, les processus participatifs autour de l'aménagement du territoire, les partenariats autour de la santé et des établissements de santé et autour de la gestion des ressources naturelles... Ils ont pu ainsi identifier des variables ou des facteurs susceptibles d'influencer positivement ou négativement le développement d'une collaboration efficace. Parmi ces variables, on peut distinguer celles qui caractérisent l'historique des relations entre les acteurs (historique de conflit ou de coopération), le caractère incitatif du contexte dans lequel se développe la coopération, l'équilibre des pouvoirs et ressources entre les acteurs, le leadership et le design institutionnel. D'autres variables influencent plus directement les processus de collaboration : l'existence d'un dialogue direct entre les acteurs, la création d'un lien de confiance, le développement d'un engagement commun et une compréhension partagée. D'autres exemples abordent plus directement le management des ressources naturelles et l'implication de multiples parties prenantes dans l'exploration des liens possibles entre eux (par exemple : Ramirez and Fernandez, 2005).

D'autres travaux de recherche sur la gouvernance sont à la croisée entre les approches collaboratives de la gouvernance et les approches transversales et réseau. Par exemple, les travaux de DeLeon and Varda (2009) vont analyser les échanges (« *deliberative process* ») qui vont permettre aux acteurs locaux de formuler une politique publique locale territoriale, la mettre en place ou encore l'évaluer. En utilisant la théorie des réseaux sociaux et l'analyse structurale des réseaux, ils vont proposer des formes-type de réseaux.

On voit bien ici au travers de ces différentes approches de la gouvernance territoriale locale (gouvernance transversale, interactive, de réseaux, collaborative...) un changement ou tout au moins une évolution de paradigme du management public tant en Amérique du Nord qu'en Europe. Dans le contexte français, on fait référence souvent au « nouveau management public » (« *New Public Management* ») pour montrer l'évolution du management public. De façon très synthétique, il s'agit de l'introduction dans la sphère publique des modes de management du privé (management de la performance...). Aujourd'hui, cette première révolution est complétée par une seconde révolution distincte, l'émergence d'un management transversal public qui est l'autre facette des gouvernances transversales, interactives, de réseaux ou collaboratives. Il est même possible de postuler l'apparition d'un nouveau paradigme dans la façon de concevoir et développer les politiques publiques locales avec une implication systématique large des acteurs sociaux et économiques autour des institutions publiques et parapubliques qui impliquent de nouvelles formes de management public. Un nombre croissant d'ouvrages internationaux de référence dans le domaine du management public réserve aujourd'hui un chapitre à l'« *Horizontal Policy Management* », ce qui dénote la prise en compte croissante de ces nouveaux enjeux de gouvernance transversale pour ceux

qui ont la responsabilité de développer des politiques publiques (« *Policy makers* »). Par exemple, dans l'ouvrage de référence de Peters B G. et Pierre J., ce chapitre n'apparaît pas dans la version 2003 mais est très développé dans la version 2006. Parallèlement, apparaissent des ouvrages spécifiquement sur la notion de « *Collaborative Public Management* » (Agranoff et McGuire, 2003).

### **2.2.3 : La notion de gouvernance territoriale dans l'évolution des démarches de développement local et dans l'école de la proximité**

Au-delà d'un changement de paradigme dans la sphère de l'action publique, la notion de gouvernance territoriale s'inscrit aussi dans une évolution des démarches de développement local dans un contexte historique d'implication croissante des acteurs locaux dans les dynamiques de développement et dans leur capacité à prendre en charge eux-mêmes les conditions de ce développement. Cette notion de gouvernance est très fortement présente par exemple dans les travaux de Bernard Pecqueur.

Les travaux qui traitent de la notion de gouvernance territoriale locale dans le cadre du développement local tendent à mobiliser de façon croissante les travaux que l'on a aujourd'hui l'habitude de repérer sous le nom de « l'école de la proximité ». Située aux confluents de l'économie spatiale et de l'économie industrielle, à l'origine l'approche par la proximité s'est constituée pour développer une analyse des déterminants des dynamiques économiques territoriales (Bellet et *al.*, 1993). Les auteurs du groupe de la proximité mettent ainsi en évidence, dans l'émergence de systèmes productifs locaux fondés sur la proximité géographique, l'importance des formes de la coordination entre les acteurs et le rôle décisif des proximités organisationnelle (appartenance à une même organisation, juridiquement reconnue et caractérisée par un objectif commun) et institutionnelle (partage de règles et de valeurs communes) dans la localisation des activités économiques et la perpétuation des dynamiques collectives territorialisées (Gilly et Torre, 2000).

Dans une perspective plus proche du développement local, le concept de « proximité » sert de fil conducteur théorique à l'analyse des conditions d'une plus grande coordination entre les acteurs locaux. Dans les évolutions du développement local et territorial, le territoire ne constitue pas un simple échelon spatial parmi d'autres où s'élaboreraient des politiques locales dans les contraintes imposées par des démarches hiérarchiques descendantes. Le territoire s'impose au contraire comme un construit social permanent qui se développe au travers de relations durables de proximité géographique entre une multiplicité d'acteurs. Ces relations de « voisinages » constituent un cadre privilégié pour que l'élaboration de normes, de règles, de référentiels communs favorisant l'action collective et l'action concrète communes soient possibles. Ces nouvelles formes de coordination seraient à l'origine de création de valeur et d'émergence de nouvelles ressources nouvelles et latentes. La construction du territoire s'appuie donc sur une proximité géographique qui circonscrit un espace/lieu particulier. La coordination et les négociations rendues nécessaires pour faire évoluer le territoire vers les objectifs communs souhaités conduit à créer de nouveaux lieux de concertation. La cohérence et le développement de ce territoire entraînent nécessairement la mise en place d'une organisation territoriale au sein duquel on va produire un contexte de « proximité organisationnelle » favorisant la prise de décision partagée. La gouvernance territoriale permet d'assurer la pérennité et la régulation d'une telle organisation territoriale.

Dans cette conception (Pecqueur et Zimmerman 2004), la notion de territoire en tant que construit social n'est pas neutre. En tant que système, le territoire se définit par une dynamique de construction d'un dedans distinctif de l'environnement ou du dehors. Le territoire développe sa propre identité, sa propre histoire, sa propre dynamique différenciée des autres espaces. Le territoire ne peut donc se définir en fonction d'un périmètre politico-

administratif ou d'une logique économique mais comme un lieu d'intersection de réseaux humains formels et informels, d'interdépendance entre acteurs reliés par une même problématique ou encore le lieu de production, de négociation et de partage d'un avenir commun. Ce construit à échelles multiples peut se révéler à un moment donné lorsque les acteurs locaux vont être confrontés à un même problème ou se développer après un processus long de construction identitaire local ancrée dans l'histoire spécifique commune des acteurs. Un territoire de référence peut donc varier d'un groupe d'acteurs à l'autre ou encore d'une problématique à l'autre (principe de subsidiarité). Les acteurs ou groupes d'acteurs qui participent à la construction territoriale peuvent avoir des mobiles et des processus très divers pour se regrouper. Le « système-territoire » évolue donc en fonction des interactions des acteurs et de processus d'appropriation, de régulation, de construction sociale et identitaire.

L'approche de la construction territoriale montre que les territoires sont façonnés par les acteurs et que ces acteurs sont également façonnés par les territoires. La structuration du territoire s'organise donc dans un jeu d'interaction entre territoire et acteurs qui organise un mode de gouvernance territoriale issu de l'action collective.

Dans la lignée des travaux de l'École de la proximité (Gilly et Torre, 2000), Gilly et Perrat (2003) définissent la gouvernance locale comme un processus de mise en compatibilité de plusieurs proximités institutionnelles unissant des acteurs (économiques, institutionnels, sociaux...) géographiquement proches, en vue de la résolution d'un problème productif ou de la réalisation d'un projet local de développement (p. 96). Selon les auteurs, cette définition met l'accent sur la gouvernance comme processus c'est-à-dire comme dynamique institutionnelle qui articule, de manière toujours spécifique, différentes logiques d'acteurs se confrontant ou coopérant sur un même territoire. Comme dans le champ international du management public et de l'administration publique, les auteurs insistent sur la construction de compromis locaux entre acteurs. Ces gouvernances territoriales locales se caractérisent par le degré d'articulation et de cohésion des différentes proximités institutionnelles qui spécifient un territoire. Pour parler de gouvernance locale, il faut que les éléments de stabilité l'emportent, c'est-à-dire que les compromis entre acteurs soient suffisamment stables et cohérents pour lever l'incertitude inhérente à l'action collective et ainsi réduire rivalités et conflits. Alors seulement peut se mettre en place un système de règles et de représentations communes générant des régularités productives localisées et donc l'émergence d'une structure de gouvernance locale. A l'inverse, lorsque les éléments d'instabilité (rivalités, conflits...) mettent en cause les compromis existants, on rentre dans une phase de crise de la gouvernance locale qui peut conduire à une fragmentation de la dynamique collective.

Différents types de recherches et d'analyses utilisent aujourd'hui cette grille de l'école de la proximité pour analyser les dynamiques territoriales et leurs gouvernances. Citons par exemple Aghai et Vaesken (2008), qui dans le contexte des sciences de gestion explique comment un Douar Marocain peut être perçu comme un territoire construit autorégulé basé sur une série de proximités (géographique, cognitive...). Dans ce cadre il va développer le concept « d'auto-gouvernance située » très éloigné des pouvoirs publics (p. 15).

#### **2.2.4 : Les notions plus intégrées de gouvernance territoriale : la gouvernance multi-niveaux et la méta-gouvernance.**

Dans notre tentative de définition de la gouvernance, il apparaît au travers de l'école de la proximité, une forte différence entre les travaux ancrés dans le champ du management public, de l'administration publique et des sciences politiques et les travaux ancrés dans la tradition de la géographie économique. En effet, le point de vue adopté n'est pas le même. Dans les premiers travaux, les pouvoirs publics sont très présents et les gouvernances territoriales ont pour objectif d'ouvrir les décisions publiques à des acteurs privés. Il s'agit d'instaurer des

modes de gouvernances transversales et collaboratives. Dans cette perspective, il peut y avoir enchâssement de différentes gouvernances et donc des problématiques de cohérence entre les différents niveaux de gouvernance qui constituent autant d'institutions (au sens de la théorie institutionnelle) qui viennent contraindre les acteurs. En d'autres termes, il existe des enjeux de gouvernance multi-niveaux et de méta-gouvernance. La notion de gouvernance « multi-niveaux » est apparue dans les années 1990 notamment dans le contexte des politiques européennes et de l'Union Européenne (Duit and Galaz, 2008 ; Braud, 2002 ; Gaudin, 2004). Cette notion prend en compte non seulement une interdépendance et un besoin de coordination horizontale croissant mais aussi une interdépendance verticale.

Dans les travaux de l'école de la proximité dans le contexte du développement local, les gouvernances sont perçues comme des phénomènes plus émergents et les territoires vécus sont des construits sociaux à géométrie variable où les pouvoirs publics sont parfois complètement absents ou partiellement absents (Vaesken et Zafiropoulou, 2008).

### **3. CONCLUSION**

Les travaux de recherche sur la gouvernance territoriale locale sont extrêmement hétérogènes comme nous venons de le constater. Il existe une convergence internationale forte sur ce que constitue une gouvernance territoriale locale, sur les phénomènes en jeu dans ces gouvernances et sur les différentes problématiques auxquelles font face ces gouvernances territoriales locales. Parallèlement, on peut constater depuis la moitié des années 2000, des travaux de recherche qui commencent à aborder les problématiques de management sous-jacentes à ces gouvernances territoriales locales. Ils commencent à circonscrire un champ de recherche qualifié de management public territorial.



**PARTIE II : FACTEURS DE SUCCES DES DEMARCHES  
STRATEGIQUES CONCERTÉES DE DEVELOPPEMENT  
DURABLE DES TERRITOIRES : FACTEURS DE PERFORMANCE  
DES GOUVERNANCES TERRITORIALES LOCALES ET ROLE  
DISCRIMINANT DE L'INGENIERIE TERRITORIALE**

**Les principaux enseignements  
d'une recherche longitudinale, comparative et abductive**

Cette partie est basée sur la bibliographie spécifique développée dans le volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, axe de recherche 1.

## **1. L'OBJET DE LA RECHERCHE : LES STRATEGIES LOCALES CONCERTEES DE DEVELOPPEMENT DURABLE ENTRE PLUSIEURS COLLECTIVITES LOCALES ET ACTEURS SOCIO-ECONOMIQUES LOCAUX A UNE ECHELLE GEOGRAPHIQUE PERTINENTE**

Quelle est l'échelle géographique la plus pertinente pour que cela ait un sens de réfléchir à l'avenir d'un territoire donné et de dégager un consensus quant aux objectifs stratégiques communs à atteindre ? On le devine, les 36 000 communes de France dont 32 000 ont moins de 2000 habitants ne peuvent pas constituer une échelle géographique pertinente pour cela. C'est pourquoi, depuis 1992, l'Etat incite les communes à se regrouper en Communautés de communes dans les zones rurales, en Communauté d'agglomération autour des villes et en Communautés urbaines dans les grandes aires urbaines. Mais souvent cette coopération intercommunale<sup>1</sup> ne dépasse pas la mutualisation d'une partie des impôts communaux pour assurer la gestion de services communs à la population (ramassage des déchets...) ou pour développer des actions communes (par exemple le développement économique). La coopération intercommunale ne sous-entend donc pas nécessairement le développement d'une approche stratégique et globale de l'ensemble des problèmes rencontrés à l'échelle de la Communauté de communes ou de l'agglomération. C'est la Loi d'Orientation, d'Aménagement et de Développement du Territoire (ou LOADT) de 1995 et la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (ou LOADDT) de 1999 qui ont introduit la notion de stratégie territoriale<sup>2</sup> ou plus précisément qui ont introduit la démarche prospective et stratégique à une échelle inédite en France : l'échelle transcommunale (plusieurs inter-communalités décident de s'allier pour définir ensemble une stratégie de développement concertée).

### **1.1 : LA LOI D'ORIENTATION ET D'AMENAGEMENT DURABLE DES TERRITOIRES**

Pour analyser les démarches de stratégies de développement transcommunales, nous avons fait le choix de nous intéresser aux démarches de « Pays » (selon les régions, ces territoires dits de « projets » peuvent être identifiés sous d'autres appellations comme les contrats de territoire...). Les démarches de « Pays » ont été aussi introduites par la LOADT de 1995 et LOADDT de 1999. Ces deux lois ont institutionnalisé l'échelle du « Pays » comme nouveau lieu pertinent de réflexion et de mise en œuvre d'une stratégie territoriale en zone rurale ou périurbaine. Le « Pays » ne correspond donc pas à une collectivité territoriale donnée (Communauté d'agglomération ou Communauté de communes) mais au territoire le plus cohérent et pertinent au niveau géographique, culturel, économique ou social pour favoriser le développement local (bassin de vie, bassin d'emplois, bassin économique...). Les « Pays » englobent donc plusieurs collectivités territoriales (communes, Communautés de communes et parfois même Communauté d'agglomération). Il s'agit d'un nouveau cadre de coopération que nous qualifierons de « transcommunale »<sup>3</sup>.

Beaucoup d'observateurs s'accordent pour dire que les démarches partenariales engagées dans le cadre des « Pays » ont provoqué une réelle évolution dans l'action publique locale. D'une part, il ne s'agit pas d'un nouvel échelon administratif ou d'une nouvelle collectivité

---

<sup>1</sup> Cette intercommunalité peut prendre aussi la forme de structures telles que les syndicats intercommunaux...

<sup>2</sup> On parle en sciences politiques de « projet de territoire » plutôt que de stratégie territoriale.

<sup>3</sup> En effet, le terme « d'intercommunalité » désigne plutôt des structures juridiques précises : Communauté de communes, Communauté d'agglomération...

territoriale. Il s'agit d'un cadre de coopération légal définissant des moyens de mise en œuvre spécifiques pour permettre à différentes collectivités territoriales de développer une démarche stratégique commune. Ce cadre de coopération se caractérise par trois fonctions inédites dans l'action publique locale :

- le remplacement d'une logique sectorielle de compétences administratives éparpillées par une logique de stratégie territoriale unique commune et intersectorielle à une échelle géographique cohérente ;
- une démarche prospective commune sur le long terme tournée vers le développement durable du territoire ;
- et l'implication de la société civile dans l'élaboration de cette stratégie territoriale inter-sectorielle tournée vers l'avenir.

Le « pays » n'est pas une collectivité locale. Il ne dessaisit aucun organisme de ses compétences et n'a pas de fiscalité propre comme les Communautés de communes, d'agglomération et urbaine (entente entre plusieurs communes permettant d'apporter différents services aux habitants dans une logique d'économie d'échelle). Le « Pays » n'apporte aucun service aux habitants. Il n'est financé<sup>4</sup> que pour animer et mobiliser les différents acteurs publics et privés d'un territoire et leur permettre de travailler ensemble pour développer une stratégie territoriale commune. Le gouvernement a souhaité faire une loi très peu contraignante qui permet aux acteurs du territoire de s'approprier à leur façon cette démarche de stratégie territoriale et de l'adapter aux réalités géographiques, économiques, sociales et surtout politiques de leur territoire.

La loi impulse plusieurs obligations. Une stratégie territoriale commune baptisée « Projet de territoire » doit être formalisée dans un document officiel nommé la « charte de Pays » qui explique les grandes orientations du territoire à dix ans. Ce document est validé par l'Etat ainsi que le périmètre géographique du territoire baptisé « territoire de projet ». Ces grandes orientations sont ensuite déclinées en propositions de programmes concrets d'actions ou de projets à moyen terme (trois ans), regroupées sous le nom de « contrat de Pays ». La loi prévoit aussi la création d'un Conseil de développement<sup>5</sup>, instance qui permet d'associer les acteurs socio-économiques du territoire et plus généralement la société civile à l'élaboration du projet commun de territoire.

## **1.2 : LE CADRE CONTRAIGNANT DES STRATEGIES CONCERTÉES DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES AU PLAN LOCAL**

On ne peut pas comprendre les conditions de développement des stratégies locales concertées sans prendre en considération leur contexte contraignant.

### **1.2.1 : La contractualisation comme marqueur d'une évolution de l'action publique et un des vecteurs de la gouvernance multi-niveaux**

En 1999, la LOADDT a inscrit les Pays dans une logique de contractualisation. La contractualisation en tant que telle n'est pas nouvelle. Pour Gaudin (1996), il s'agit d'une procédure administrative qui a été introduite dans les années 1970. C'est aujourd'hui, une tendance lourde de l'évolution de l'action publique en France comme au plan international dans le mille-feuille institutionnel français (Orange, 2006). Marcou (2005) différencie la contractualisation (généraliste) et la contractualisation « territoriale ». Pour lui, la contractualisation territoriale désigne un mode de coopération contractuelle entre des autorités

---

<sup>4</sup> Conseil Régional, Europe...

<sup>5</sup> Voir l'analyse en sciences de gestion de Retour et Vatteville (2006).

publiques instituées à des niveaux différents de l'organisation territoriale. Pour lui, l'usage du terme « contrat » est un abus de langage car toutes les conditions des contrats au sens juridique ne sont pas remplies (notamment rien est prévu en cas de litiges même si ils sont peu nombreux). Il ne s'agit donc pas de contrat d'échange au sens juridique mais de contrat d'engagement ou de coopération.

Alors que plus traditionnellement, la contractualisation est perçue comme un vecteur de coordination verticale entre les politiques de l'Etat, de la Région et des territoires, les contrats d'agglomération et de pays vont induire une autre forme de coordination : une coordination entre des collectivités locales de même niveau et donc générer une autre forme de valeur-ajoutée. Au début des années 2000, la LOADDT va lier les notions de Pays, comme territoire de projet à la notion de contrat. La contractualisation devient alors un moyen d'inciter les collectivités publiques à partager un même cadre d'intervention. Elles sont ainsi amenées à adapter leurs actions aux problèmes particuliers des territoires et aux actions des autres collectivités, introduisant ainsi un cadre formel fort de convergence des stratégies territoriales de chacun des acteurs (Douillet, 2001).

Ce que va introduire la LAODDT, c'est une contractualisation de ces partenaires institutionnels avec un nouvel acteur collectif qu'est le Pays. Cette nouvelle formule contractuelle permet de définir les contributions financières de chacun des partenaires non plus sur une action mais sur la base d'un programme d'actions complexe commun faits d'engagements mutuels entre l'ensemble des collectivités territoriales de même niveau situé à l'intérieur du périmètre du Pays. Le contrat dans ce cas ne peut être que le fruit d'un travail collectif de réflexion prospective entre ces collectivités locales de même niveau. Ce travail collectif permet de se mettre d'accord comme nous l'avons vu sur des axes de travail en commun pour les dix ans (Charte de territoire). Il faut alors décliner ces axes en un programme d'actions cohérent (Programmation), puis transformer cette programmation en contrat co-signé par l'Etat et la Région (voire le Département dans certaines régions). Une contractualisation entre des collectivités locales de même niveau ne peut donc s'entendre sans une réflexion collective stratégique préalable. C'est d'ailleurs pourquoi la loi impulse la Charte et le Contrat comme les deux vecteurs méthodologiques des démarches de pays.

### **1.2.2 : Les règles de la contractualisation assez différentes d'une Région à l'autre**

La contractualisation entre Régions et collectivités territoriales est nouvelle en 2000. Seules quelques Régions se sont lancées en précurseurs. Chaque Région va donc décliner cette nouvelle politique territoriale de façon spécifique. Certaines Régions vont mettre en place des contrats communs Etat-Région avec les territoires et adopter les grandes lignes de la LOADDT (exigence d'un Conseil de développement). C'est le choix qu'a fait la Région analysée ici. D'autres vont décider de ne pas ne pas reprendre la totalité des lignes directrices de la loi. Par exemple, la création d'un Conseil de développement n'est pas rendu obligatoire.

### **1.2.3 : La valeur ajoutée attendue d'une contractualisation**

Pour Marcou (2005, p. 232-233), il faut bien distinguer l'objectif des contrats de territoire et leur fonction. Le premier enjeu est de construire par la négociation un accord sur des objectifs partagés et en cela il est siège d'un apprentissage collectif. « *C'est pourquoi, le negotium est au moins aussi important que l'instrumentum qui en est le résultat* » (p. 232). Il est parfois reproché à certains contrats leur opacité (le processus de négociation et de compromis est difficile à retracer *a posteriori*) mais il apporte une certaine transparence. La deuxième fonction du contrat est de stabiliser les relations sur une certaine période puisqu'il fixe des engagements en termes de développement d'actions et en termes financiers. « *Chaque partie*

*est en situation de mieux anticiper, c'est-à-dire avec moins d'incertitude, des décisions de ses partenaires. Dans le monde de plus en plus changeant, c'est un avantage important des accords. Même si ce n'est pas une garantie, cela minimise les comportements opportunistes et le risque politique* » (p. 232). Il est difficile à remettre en cause après sans conséquence. Néanmoins, cet engagement sur le moyen terme (trois ans souvent) peut introduire une certaine rigidité et un manque de réactivité. La troisième fonction des contrats est une stabilisation financière sur plusieurs années des engagements financiers des différents partenaires (même si cet engagement représente qu'une faible part de leur budget). La quatrième fonction est de partager les charges et les risques des grands projets. Il rend possible ce que chacun indépendamment n'aurait pu entreprendre. La cinquième fonction du contrat est de coordonner ou tout au moins de rendre plus convergente les politiques des différents acteurs impliqués.

Pour Dolez (1997, p. 192), la contractualisation oppose la gestion par programme à la gestion par opportunisme. « *Les administrateurs locaux sont naturellement soumis à la contrainte du court terme et à la pression d'intérêts particuliers souvent contradictoires, qui les empêchent d'avoir une vision claire de l'avenir. La démarche contractuelle les oblige au contraire à prendre le temps d'élaborer un diagnostic et de formuler un projet...* ». L'enjeu de la contractualisation est pour l'Etat comme pour les collectivités territoriales de second niveau comme les Conseils Régionaux de financer un programme d'actions cohérent et non telle ou telle action isolée.

## **2. UNE DEMARCHE DE RECHERCHE EVALUATIVE « MIXED-METHODS » LONGITUDINALE, COMPARATIVE ET ABDUCTIVE**

Cette démarche a été décrite en partie dans Michaux (2009).

### **2.1 : PROBLEMATIQUE : LE CARACTERE NOVATEUR DES DEMARCHES EVALUATIVES DES POLITIQUES LOCALES CONCERTEES**

L'analyse de la période 2000-2003 qui précède la démarche de recherche développée ici (par exemple ETD, 2003<sup>6</sup>) montre que peu de « Pays » en France ont abordé à cette époque le problème de l'évaluation. De plus, par rapport à l'évaluation des politiques locales classiques, la démarche « Pays » demande une réflexion spécifique. En effet, au-delà de l'évaluation des projets mis en œuvre à partir du « Contrat de Pays » triannuel, comment rendre compte des fonctions inédites de la démarche « Pays » dans l'action publique locale ? Voici, par exemple, les pistes de réflexions ouvertes par le Conseil National de l'Évaluation en 2003 : « *Il paraît ainsi restrictif d'évaluer le projet de pays dans une simple logique traditionnelle d'évaluation de programme. [...] Plus sûrement, penser l'évaluation à l'échelle des pays passe par un retour sur le cadre d'intentions qui a présidé à leur mise en place. Le pays est, suivant les termes de la loi, un lieu d'action collective qui fédère des communes, des groupements de communes, des organismes socioprofessionnels, des entreprises, des associations... autour d'un projet commun de développement. [...] Sa fonction particulière est donc d'organiser le rapprochement des points de vue et des interventions de multiples acteurs autour d'un projet commun. La fonction du pays ainsi définie doit probablement conduire à privilégier une approche évaluative centrée sur les effets leviers de la démarche sur l'action publique locale. La démarche pays a-t-elle permis l'émergence d'un point de vue partagé sur les réalités du*

---

<sup>6</sup> 2003 « Rôle des Conseils de développement dans les pays : quelques enseignements tirés de l'expérimentation pour des conseils de développement participatifs », [www.projetdeterritoire.com](http://www.projetdeterritoire.com).

*territoire ? [...] Quelles évolutions la démarche pays a-t-elle induites sur les pratiques des différents intervenants du territoire ? [...] sur la gouvernance ?... »<sup>7</sup> .*

## **2.2 : L'INTERET DE LA CONSTRUCTION ITERATIVE D'UNE DEMARCHE EVALUATIVE : APPREHENDER LES IMPACTS ET LA « VALEUR-AJOUTEE » SANS A PRIORI DES DEMARCHES TERRITORIALES CONCERTEES**

Comment mesurer une valeur ajoutée ou un impact ? C'est déjà difficile à l'échelle d'une organisation. Tous les travaux sur la mesure de la performance le montre : performance financière, performance sociale, performance économique, performance marketing... de quoi parle-t-on ? Performance pour qui : pour les salariés, pour les actionnaires, pour la direction générale, pour les clients ? Si la question de l'évaluation de la performance est difficile à l'échelle d'une organisation, elle l'est tout autant à l'échelle d'un territoire qui est une structure multi-acteurs dont certains acteurs sont des politiques.

Il n'y a rien de plus frustrant au sens restrictif que mesurer les impacts d'une politique publique ou d'une stratégie territoriale concertée de développement en se référant seulement à l'évolution de critères socio-économiques « objectifs » du territoire (évolution du taux de chômage, nombre d'emplois créés et détruits, évolution du nombre d'actifs habitants sur le territoire, évolution du nombre d'artisans, évolution du nombre d'entreprises créées...). En effet, même si les politiques publiques comme les stratégies territoriales concertées ont pour vocation de faire évoluer positivement ces critères, de nombreux événements totalement indépendants à ces politiques peuvent faire chuter ou peuvent impacter de façon beaucoup plus spectaculaire les chiffres (le départ ou l'arrivée d'un gros groupe privé international, le départ de différents services publics comme l'armée, l'attractivité d'une zone urbaine limitrophe, la construction dans un territoire d'une nouvelle ligne de TGV et le choix des gares structurantes le long de son trajet...).

Il faut donc des méthodes complémentaires permettant de mesurer ce qui est difficile à mesurer : la « valeur ajoutée ». Qu'est-ce qui a changé sur notre territoire (avant-après) ou qu'est-ce que cette stratégie concertée a apporté en plus à notre territoire ? C'est une approche évaluative qu'on pourrait qualifier de nouvelle car beaucoup des démarches évaluatives actuelles restent encore aujourd'hui centrées soit sur des indicateurs de réalisation des actions publiques ou des projets développés dans le cadre des stratégies territoriales de développement (nombre de projets réellement développés, nombre de salariés ou de demandeurs d'emploi intégrés dans des actions de formation, nombre d'entreprises accompagnées...) soit sur les impacts directs de chaque projet développé (nombre d'emplois directs créés...). Il faut donc rentrer dans d'autres logiques évaluatives.

Se pose aussi la question du déterminisme des dispositifs d'évaluation. C'est une question centrale pour les chercheurs mais aussi dans le champ opérationnel. Cette question du déterminisme des dispositifs d'évaluation est aussi une question très ancienne comme le relate le sociologue Epstein dans les années 1960 qui démontre qu'une politique publique d'irrigation menée en Inde, impacte de façon beaucoup plus profonde et large la structuration sociale et l'activité économique d'un village non irrigué placé à proximité d'un village irrigué (Morin, 2004). Les enseignements de l'analyse sociologique d'Epstein qui ont nourri les nouvelles théories du développement peuvent se résumer ainsi dans le domaine de l'évaluation : il est très difficile de postuler complètement des impacts et de la valeur ajoutée d'une politique territoriale quelle qu'elle soit. Il faut donc se laisser la possibilité d'appréhender des impacts, des transformations, des valeurs ajoutées, des effets inattendus

---

<sup>7</sup> 2003, *Conseil National de l'Evaluation – Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale – Rapport d'activité 2000-2002*, Edition La Documentation Française, Février.

sans *a priori*. C'est un des objectifs que s'est donné la démarche de recherche qui s'est échelonnée entre 2004 et 2008 développée ici. Le dispositif méthodologique a été conçu au fur et à mesure du temps en suivant une logique abductive (alternance de phases inductives et de phases déductives) pour appréhender les conditions d'émergence et de maintien de ces nouvelles dynamiques territoriales, les freins et les différents impacts et les différentes valeurs ajoutées des stratégies de développement territoriales, telles que perçues par les principaux acteurs impliqués dans ces démarches (posture interprétative) avec une grille d'analyse propre aux sciences de gestion.

Comme le montrent Anadón et Guillemette (2007, p. 28), pour bien appréhender les principes généraux d'une approche méthodologique ainsi que la raison d'être des « *procédures méthodologiques* » qui permettent dans le cadre d'une démarche spécifique de produire des connaissances, il est nécessaire d'aborder les fondements épistémologiques de la démarche. Quelle conception de la connaissance et de la réalité est sous-jacente à la démarche de recherche ? Comment se structure dans ce contexte le rapport entre le chercheur, la réalité qu'il étudie et la connaissance qu'il génère ? Quels sont les processus, les moyens et les stratégies que le chercheur utilise pour construire la connaissance ?

Dans le cadre de la démarche de recherche développée ici, nous avons adopté une logique interprétative. En effet, seul, ce type de démarche permet de comprendre comment les acteurs, moteurs des transformations des territoires vivent, perçoivent, agissent et interagissent dans le contexte des cadres de coopération qu'ils créent localement. Néanmoins, il n'y a rien de moins objectif qu'un discours politique POUR ou CONTRE comme on pouvait en avoir et on peut toujours en avoir sur le sujet des stratégies territoriales concertées. Pourtant, c'est bien ces discours qui mobilisent les acteurs socio-économiques du territoire, orientent les budgets, donnent du poids aux démarches de développement, expliquent le comportement négatif ou positif voire le blocage de certains systèmes d'acteurs ou au contraire des dynamiques collectives très fortes. C'est pourquoi, il est essentiel d'adopter une démarche interprétative en interrogeant directement les acteurs qui « font », « défont » et « sont concernés » par ces stratégies territoriales concertées (façon dont ils perçoivent la démarche, le degré avec lequel ils la connaissent et la reconnaissent, la façon dont ils appréhendent sa qualité, son intérêt, les impacts sur le territoire, comment ils appréhendent les difficultés et les défaillances de la démarche, à qui ils les attribuent, leur satisfaction...). De plus, il est apparu nécessaire de pouvoir rentrer dans une démarche longitudinale contextualiste. En effet, les opinions des acteurs peuvent être amenées à évoluer au cours du temps car ces démarches de stratégies territoriales concertées tendent à modifier les rapports de force entre les acteurs politiques eux-mêmes mais aussi parfois entre les acteurs socio-économiques du territoire et entre acteurs socio-économiques du territoire et les acteurs politiques. Pour cela, il est nécessaire de rentrer dans une démarche contextuelle en s'intéressant aux différents événements qui vont jaloner l'histoire du territoire et leurs impacts sur les acteurs concernés.

Dans la perspective interprétative, il existe une distinction entre, d'une part, ce qu'on peut appeler la réalité empirique, objective et matérielle et, d'autre part, la connaissance qu'on peut avoir de cette réalité (Anadón et Guillemette, 2007, p. 28). Cette connaissance constitue la réalité épistémique par laquelle la réalité empirique est accessible. Si la réalité empirique peut avoir une existence indépendante du sujet qui la connaît, la réalité épistémique n'existe que par la présence du sujet. Cette connaissance est une construction partagée à partir de l'interaction chercheur-acteurs concernés, interaction traversée par des valeurs qui ont un impact sur la connaissance produite et sur le processus de production. Dans ce type de recherche, les auteurs considèrent que la subjectivité et l'intersubjectivité sont des « moyens » incontournables de construction des savoirs et non comme des obstacles à la production des connaissances. Dans ce type de recherche, le questionnement de la réalité et la production des

connaissances sont orientés par ce qu'on peut qualifier de « *design émergeant* », en opposition à la notion de design préétabli et fixe. Le dispositif méthodologique émergeant se structure à partir des découvertes successives qui sont faites pendant le processus de recherche c'est-à-dire pendant sa réalisation comme le soulignent les auteurs (p. 28). En effet, cette souplesse permet de prendre en compte les hypothèses émergentes pour les réintégrer dans les phases ultérieures. Parallèlement, cette souplesse permet la « *validation* » des « *découvertes* » faites au fur et à mesure de la recherche à travers « *le dialogue, la négociation du sens, la réflexion critique interpersonnelle, la recherche d'une lecture consensuelle de la réalité étudiée, l'interaction entre le vécu du chercheur et celui des acteurs avec lesquels le chercheur est en contact* ». Néanmoins, ce premier type de validation (la validation par les acteurs) ne constitue qu'un premier niveau d'objectivation. Dans les démarches complexes de recherche, la triangulation et les méthodologies dites multi-méthodes permettent un second niveau d'objectivation.

### **2.3 : L'INTERET D'UNE DEMARCHE EVALUATIVE LONGITUDINALE « MIXED-METHOD »**

La démarche de recherche développée ici se caractérise par l'usage croisé de multiples méthodes de production et d'analyse des données (exemples : rétrospective historique et bilan sur deux territoires pilotes<sup>8</sup>, plusieurs séries d'analyses comparatives inter-territoriales<sup>9</sup>, études évaluatives de soixante huit projets développés sur un territoire<sup>10</sup>, croisement des points de vue des élus et acteurs socio-économiques après trois années sur un territoire<sup>11</sup>). Comme nous l'avons déjà souligné, cette démarche a été itérative entre des analyses intra-site (études de cas) et des analyses inter-sites (études de cas comparatives) menées au fur et à mesure du temps. Ce caractère itératif a permis d'alterner des phases exploratoires qualitatives avec des techniques spécifiques (entretiens individuels peu directifs, entretiens de groupe peu directifs, observation participante exploratoire, analyse inductive catégorielle...) et des phases qualitatives plus déductives avec des techniques spécifiques (analyse comparative inter-territoire avec le même guide d'analyse utilisé dans les douze territoires étudiés, animation d'échanges entre les vingt-quatre territoires d'une seule région avec guide d'animation précis permettant de structurer les échanges et analyse de contenu des échanges...).

Notre approche rejoint le principe des démarches de recherche évaluatives qualifiées au niveau international de « *mixed method* »<sup>12</sup>. De façon générale, les multi-méthodes (« *multi-methods* ») peuvent être définies comme « *the incorporation of various qualitative and quantitative strategies within a single project* » (Morse, 2003, p. 190). Dans le cas des multi-méthodes, il s'agit d'une triangulation méthodologique. La triangulation entre différentes méthodes de production des données et d'analyse est intéressante à plus d'un titre. Elle permet d'assurer une certaine fiabilité et validité internes des données. L'intérêt de la triangulation est de neutraliser les points faibles inhérents à toute méthode de collecte des

---

<sup>8</sup>Premier territoire - 2005 : rétrospective historique et bilan à un an (3 entretiens de groupe avec les pilotes des territoires + documentations) – Second territoire – 2006 : rétrospective historique et analyse de la démarche participative à 4 ans (entretiens de groupe avec les chargés de mission de la communauté de commune + entretiens de groupe avec le Conseil de Développement)

<sup>9</sup>Etude de cas comparative entre 9 territoires (2004) sur différentes thématiques, étude de cas comparative sur les mêmes thématiques entre 12 territoires (2005), croisement des points de vue des chargés de mission impliqués dans le pilotage des territoires pour approfondir une thématique (animation de groupe – 3 heures, guide d'animation) sur 22 territoires en moyenne (2006, 2007).

<sup>10</sup>Analyse de contenu exploratoire, catégorielle, double codage (2006).

<sup>11</sup>Analyse de contenu exploratoire, catégorielle, double codage (2007)

<sup>12</sup> cf. *Journal of Mixed Methods Research*



données. Il s'agit « *de valider un résultat en le soumettant aux "assauts de toute une série de mesures imparfaites"* » (Huberman et Miles, 1991, p. 425). En effet, chaque méthode possède ses points forts et ses points faibles. Ces points faibles n'impliquent pas les mêmes biais. La triangulation permet d'exploiter au mieux les points forts de chaque méthode tout en compensant ses biais (Jick, 1993, p. 138). Wacheux (1996, p. 225) parle de « procédure de vérification du recueil des données ». L'approche multi-méthodes la plus classique est l'étude de cas qui croise à la fois les points de vue (entretiens), mais aussi qui confronte ces discours à des séquences d'observation et des documents. Dans le cas des « *mixed-méthodes* », il s'agit d'un processus de recherche qui permet de croiser des designs, des dispositifs ou des stratégies de recherche différenciés souvent de façon longitudinale (étude de cas exploratoire, études de cas comparatives, séquences ethnographiques, étude quantitative...). Ce type de méthode se sont développées à partir des travaux de Bryman (1988), Brewer and Hunter (1989), and Greene, Caracelli, and Graham (1989). Dans une perspective longitudinale, l'intégration des différentes méthodes se fait de façon séquentielle. Les résultats d'une séquence de recherche déterminent la méthodologie qui sera utilisée dans la séquence de recherche suivante. De façon traditionnelle, et c'est notre cas, la première séquence de recherche est qualitative et exploratoire.

La démarche méthodologique développée ici a été principalement qualitative mais dans certains cas, les phases finales des démarches de catégorisation de second niveau (analyse de contenu) ont permis de produire des données quantitatives. En effet, comme le souligne Boutigny (2005) dans un nombre croissant de démarches qualitatives, il est nécessaire de faire la distinction entre la nature qualitative des données recueillies et la nature de l'analyse de ces données qui peut aboutir à une analyse quantitative. L'auteur parle de « traitement quantitatif des données qualitatives » en se référant à la démarche de codage dans les analyses de contenu et de discours qui peut procéder par démarche itérative « inductivo-déductive » manuelle ou aidée par un logiciel d'analyse qualitative *ad hoc* (p. 64).

Au-delà de la triangulation des méthodes, la triangulation des points de vue est tout aussi intéressante dans le cadre des démarches évaluatives. La difficulté méthodologique de cette recherche est qu'elle touche à la politique et notamment aux élus. Il faut savoir que certains élus, peu nombreux d'ailleurs, vivent les démarches « Pays » comme des moyens d'accroître leur légitimité alors que d'autres les vivent comme une restriction de leur marge de manœuvre et de leur liberté de décider (par exemple, voir les travaux de Douillet, 2001). De plus, l'implication des acteurs non élus, dans des décisions publiques revenant habituellement aux élus, est un exercice encore très timide et difficile en France (Retour et Vatteville, 2006). Très rapidement, la méthode de l'entretien a montré ici ses limites avec des parties prenantes trop positives, trop négatives, trop neutres... Pour relativiser les discours, il a fallu recourir à une présence durable et à l'observation. Le croisement d'entretiens réguliers avec les acteurs, d'observations participantes régulièrement menées (observateur sans participation, voir partie suivante) et des documents produits par les territoires a permis de conduire deux études longitudinales qui ont ensuite fait l'objet d'une analyse comparative sur un certain nombre d'observations convergentes ou divergentes.

#### **2.4 : L'INTERET D'UNE POSTURE ABDUCTIVE DANS LA CONSTRUCTION ITERATIVE DU DISPOSITIF METHODOLOGIQUE**

Pour Igalens et Roussel (1998, p. 71), les termes de recueil ou de collecte des données habituellement utilisés en sciences sociales ne sont pas suffisamment évocateur du travail réel effectué par le chercheur. En effet, ces expressions sous-entendent que les données pré-existent, qu'elles sont présentes indépendamment du chercheur alors que dans de nombreuses recherches les données sont plutôt « produites » par le chercheur. C'est le cas par exemple des

réponses dans le cadre de questionnaires mais aussi des données observées et de toutes les données générées par les analyses. Huberman et Miles (1991, p. 428) soulignent aussi à leur manière que les données sont plutôt produites par le chercheur que collecter.

Pour assurer une plus grande objectivation des données « produites » par le chercheur, les méthodologies utilisées tant pour recueillir les informations que pour les analyser ont adopté une posture abductive ou intégrer ce que certains auteurs appellent des « pratiques abductives ».

Par exemple, pour Catellin (2004, p. 180), l'abduction ou plus exactement les pratiques abductives s'inscrivent dans le cadre épistémologique des travaux du philosophe Charles S. Peirce. Cette approche n'oppose pas l'induction et la déduction mais les relie dans un processus de construction des connaissances. Selon l'auteur, l'abduction désigne une forme de raisonnement qui permet d'expliquer un phénomène ou une observation à partir de certains faits. C'est la recherche des causes, ou d'une hypothèse explicative. Nous pratiquons l'abduction dans la vie courante, lorsque nous recherchons les causes d'un phénomène ou d'un fait surprenant. Charles S. Peirce, philosophe et logicien américain, a introduit la notion d'abduction en épistémologie, en reprenant les trois types de raisonnement proposés par Aristote (la déduction, l'induction, l'abduction) : « étant donné un fait B et la connaissance que A implique B, A est une abduction ou une explication de B ». L'abduction se laisse donc reconstruire *a posteriori* comme un raisonnement déductif faillible. L'abduction est incertaine et n'a pas le pouvoir prédictif de la déduction. Pour l'auteur (p. 180), l'abduction est proche de l'induction et ces deux postures sont parfois même confondues. En fait, l'induction est un mode d'inférence qui conclut du particulier au général, de façon probable. « *C'est la généralisation d'une propriété constatée empiriquement sur un grand nombre de cas, ou à partir d'échantillons représentatifs. Mais pour Peirce, l'abduction infère quelque chose de différent de ce qui est observé, et souvent quelque chose qu'il nous serait impossible d'observer directement, alors que l'induction infère des phénomènes semblables et n'a en soi aucune originalité. L'abduction conduit ainsi à la découverte des causes, l'induction à la découverte des lois. (...) Dans le processus de construction du savoir, l'abduction guide l'induction, elle est un moment préalable de l'induction.* » (Catellin, 2004, p. 180). L'auteur souligne (p. 181) que tant le médecin que le détective suivent depuis toujours cette règle de base des pratiques abductives qui consiste à observer les symptômes ou les indices avant de formuler des hypothèses, puis de vérifier ces hypothèses en explorant à nouveau la réalité. La logique d'investigation, qu'elle soit médicale ou policière, est une logique exploratoire qui réserve une part importante à l'étonnement et à l'imagination dans la formation des idées : « *Se mettre en position d'étonnement, prêter attention aux écarts et à l'inattendu, changer d'horizon ou se réorienter pour accueillir le donné de l'expérience qui ne cadre pas avec nos attentes sont des comportements qui caractérisent les pratiques abductives* » (p. 184).

Pour Anadón et Guillemette (2007, p. 34), l'abduction se situe davantage du côté de l'induction que de celui de la déduction notamment parce que la posture abductive est prioritairement – au sens chronologique comme au sens propre – une ouverture attentive à la découverte de nouvelles compréhensions des phénomènes. La posture inductive, notamment dans le contexte de la démarche de théorisation ancrée développée dans le chapitre suivant cherche plutôt à confirmer le potentiel explicatif des théories existantes à partir de constats empiriques (théorisation inductive avec mise en perspective des constats empiriques avec les cadres théoriques les plus pertinents pour les analyser, Michaux, 2003). L'abduction est plutôt par nature une posture méthodologique tant dans les phases de recueil que d'analyse des données. Cette posture va par exemple influencer la continuité logique de la collecte des données, notamment dans le choix des situations complémentaires à analyser et des

hypothèses émergentes à explorer dans un second temps de façon plus approfondie (Anadón et Guillemette, 2007, p. 35).

### **3. PRESENTATION DU DISPOSITIF METHODOLOGIQUE *AD-HOC***

#### **3.1 : CONSTRUCTION D'UN PARTENARIAT SPECIFIQUE AVEC DEUX TERRITOIRES « PILOTES » SUR LA PERIODE 2004-2008 : INTERET DE DEUX ETUDES DE CAS LONGITUDINALES CONTRASTEES**

Beaucoup de chercheurs (Yin, 1981, p. 59 ; Wacheux, 1996) considèrent que l'étude de cas est la stratégie d'accès au réel la plus appropriée pour appréhender la complexité des situations, analyser les processus et mettre en évidence des causalités récursives. En effet, elle permet de suivre ou reconstruire des événements dans le temps (la chronologie), d'évaluer des causalités locales (isoler ce qui est général des contingences locales) et de formuler une explication qui sera testée auprès des acteurs (Wacheux, 1996, p. 89). Dans le cas de la présente recherche, les études de cas approfondies qui ont été développées au sein de deux territoires « pilotes » ont été à la fois exploratoires (dans la première année), descriptives (dans la seconde) et de plus en plus explicatives dans la dernière phase de la recherche.

L'étude de cas longitudinale présente l'intérêt de pouvoir appréhender les évolutions des perceptions de l'ensemble des acteurs impliqués en relation avec l'évolution de leur contexte. Pour cela, l'atout des études de cas longitudinales est la possibilité de construire le dispositif méthodologique. En effet, il s'élabore au fur et à mesure de la recherche grâce à des allers et retours permanents entre les acteurs et les faits observés mais aussi entre les données empiriques et les concepts, les théories et les hypothèses qui émergent de l'observation du terrain à ce qui existe déjà dans la littérature (Wacheux, 1996, p. 92).

Notre stratégie de recherche est aussi caractérisée par une approche comparative. En effet, pour la grande majorité des auteurs, les résultats des études de cas ne sont pas généralisables. La généralisation n'est d'ailleurs pas l'objectif des chercheurs qui choisissent cette stratégie de recherche. Néanmoins, la comparaison permet de faire apparaître des redondances et des faits significatifs. Comme le souligne Bryman (1989, p. 171) les possibilités de comparaison d'un premier cas avec un second cas permettent d'identifier les spécificités du premier cas plus rapidement. L'auteur montre que l'analyse de deux situations contrastées peut s'avérer très instructive comme dans la présente démarche de recherche.

C'est un projet européen INTERREG III B<sup>13</sup> (2004-2008) qui a permis de nouer un partenariat spécifique avec deux territoires pilotes ayant lancé des réflexions de façon précoce sur leur démarche de pays dans la période 2002-2003. Les deux territoires pilotes choisis sont très différents. L'un est situé en zone péri-urbaine et est caractérisé par une stratégie d'alliance forte entre zone urbaine et sa périphérie rurale historiquement en opposition. C'est un territoire complexe au niveau politique qui regroupe seize communautés de communes et posent des problématiques intéressantes de gouvernance transcommunale. L'autre territoire pilote est situé en zone rurale avec présence de plusieurs petits « bourgs centres » dispersés sur une large bande de quatre-vingt kilomètres carrés regroupée sur une seule communauté de communes. La coopération inter-communale est bien installée et depuis longtemps. C'est un

---

<sup>13</sup> La démarche de recherche relatée ici s'inscrit dans ce projet européen. Dans le cadre de ce projet INTERREGIIIB, chacune des huit institutions académiques ou professionnelles a développé ses propres analyses dans son propre domaine (urbanisme, droit public, développement local, réseaux, développement des « *communities* »...). La recherche développée ici est une recherche en sciences de gestion, propre à l'auteur de l'article. Parallèlement, certaines réflexions ont permis la confrontation des travaux menés par les huit partenaires et ont fait l'objet de publications académiques (voir volume 1 de ce dossier d'HDR).

territoire porté par ses élus mais aussi porté par une dynamique collective forte d'acteurs socio-économiques qui habitent le territoire.

Des discussions préalables ont permis de définir avec les pilotes des deux territoires une thématique précise : l'évaluation. Rappelons que l'évaluation des démarches de Pays (stratégies territoriales de développement concertées) est une démarche innovante en 2004. Sous l'impulsion de la philosophie adoptée par le Conseil Régional de la région concernée ici et l'Etat (SGAR), les acteurs des deux territoires pilotes n'ont pas souhaité avoir recours à une évaluation effectuée par un cabinet extérieur. En effet, cette démarche innovante devait constituer l'occasion pour les parties prenantes de s'interroger sur la valeur ajoutée de la démarche « Pays » sur leur territoire et d'enrichir le processus initié. Ce type de démarche est une démarche d'auto-évaluation. L'implication des chercheurs<sup>14</sup> dans la démarche évaluative du territoire a été formalisée dans un document officiel co-signé par les institutions concernées.

Ce partenariat privilégié durant quatre années avec les deux territoires pilotes a permis d'adopter une démarche totalement exploratoire dans un premier temps (qualitatif exploratoire inductif : par exemple animation d'une série d'entretiens de groupe la première année dans un territoire) et de s'attacher par la suite à approfondir certaines thématiques avec des études spécifiques (qualitatif explicatif inductif : par exemple analyse de soixante-huit fiches projets complétés par des chargés de mission spécialisés), voire à vérifier ou réfuter certaines hypothèses émergées des premières années de partenariat avec des approches plus déductives (par exemple : croisement de vingt entretiens semi-directifs, onze avec des élus et neuf avec des acteurs socio-économiques du territoire).

Le dispositif méthodologique longitudinal s'est donc construit de façon itérative en fonction des thématiques qui ont émergé des phases exploratoires et/ou explicatives, de l'actualité du territoire et de ses acteurs mais aussi des résultats issus de phases d'analyse comparative inter-territoriale (voir schéma général du dispositif méthodologique, paragraphe 3.5).

De façon très générale, les deux études de cas longitudinales sur quatre années ont été permises :

- par l'alternance d'analyses inductives et d'analyses déductives dans le même territoire (rapports et documents de synthèse remis aux territoires par le chercheur),
- par le recueil de documents produits par le territoire sur la période (exemple : charte de territoire formalisant les axes stratégiques à dix ans, contenu du contrat de territoire...),
- croisés avec des phases d'observation participante (posture d'observateur non actif, cf. chapitre 3) à différents événements, réunions de pilotage ou autres réunions ayant jalonné la vie du territoire et la démarche de stratégie territoriale concertée,
- ou encore par des phases d'observation participante plus active (posture d'observateur participant : rôle de rapporteur dans une réunion par exemple, appui méthodologique aux territoires...).

Parmi les techniques d'analyse de contenu thématique utilisées, une démarche de double codage « inductivo-déductive » (Boutigny, 2005) a permis d'approfondir la démarche évaluative en 2006 sur un premier territoire et en 2007 pour un second territoire (voir schéma général du dispositif de recherche, paragraphe 3.5).

---

<sup>14</sup> Dans ces deux partenariats, deux autres chercheurs ont été impliqués : un chercheur en Droit Public et un chercheur en développement local et politique culturelle concertée.

### **3.2 : PREMIERE SERIE D'ANALYSE COMPARATIVE INTER-TERRITOIRES : UNE DEMARCHE D'ETUDES DE CAS COMPARATIVE INTER-SITES ENTRE DOUZE TERRITOIRES**

La mise en perspective des deux territoires pilotes a permis de tirer des enseignements mais ne permettait pas de démarche de généralisation propre à la démarche scientifique. C'est pourquoi, l'auteur a pris l'initiative de créer un partenariat spécifique avec le Conseil Régional et plus particulièrement avec la Direction de l'aménagement et du développement du territoire du Conseil Régional pour pouvoir collaborer avec d'autres territoires et mener des analyses comparatives inter-territoriales. Ce partenariat a permis de faire quatre séries d'analyse comparative inter-territoires (voir le schéma général du dispositif méthodologique, paragraphe 3.5).

La première série d'analyse comparative inter-territoires est une démarche d'étude de cas comparative inter-sites au sens de Huberman et Miles (1991), c'est-à-dire la comparaison ou la mise en perspective de plusieurs études de cas ou de sites. En fait, on peut attribuer deux grandes fonctions à la comparaison de cas inter-sites (Mucchielli, 1996, p. 79). Dans le cadre d'une approche inductive, elle permet à partir de quelques situations étudiées d'identifier des phénomènes récurrents parmi un certain nombre de situations pour pouvoir regrouper les données obtenues et évoluer vers la formulation d'une théorie. Chaque situation est observée et analysée par elle-même. Les résultats obtenus sont comparés pour dégager des processus récurrents. Dans le cadre d'une approche déductive, elle permet de vérifier la valeur explicative ou prédictive d'une théorie précédemment élaborée et éventuellement de l'enrichir. La première fonction se situe au début du cycle de recherche afin de commencer à constituer une banque d'observations. La seconde fonction se situe à un stade plus avancé de recherche et est destinée à améliorer un modèle déjà constitué (Mucchielli, 1996, p. 78).

De plus, dans une stratégie d'analyse inter-sites, le chercheur doit garder à l'esprit que le protocole de recueil et de production des données doit être la même pour toutes les études de cas. Il doit y avoir une logique de réplication sans laquelle il ne peut y avoir de comparaison (Yin, 1993, p. 21). Ce principe a été retenu dans la première série et la dernière série d'analyse comparative inter-sites. Pour mener cette démarche nous avons élaboré à partir des deux précédentes analyses intra-sites (première année sur les deux territoires pilotes) une grille d'analyse avec un certain nombre de questionnements précis. Dans chacun des douze territoires sélectionnés, des représentants des trois principaux groupes d'acteurs concernés par les stratégies territoriales concertées (élus, acteurs socio-économiques du territoire, professionnels embauchés spécifiquement pour aider les élus et les acteurs socio-économiques du territoire à définir et mettre en œuvre une stratégie territoriale) ont été réunis pour des entretiens de groupe. Ces entretiens de groupes avaient pour objectif d'analyser la dynamique créée au sein de chaque territoire pour, dans un second temps, procéder à une analyse comparative entre les territoires.

Au sein de chaque entretien de groupe nous avons cherché à reconstruire un récit chronologique collectif avec une méthode inspirée des récits de vie en ethnosociologie. L'expression « récit de vie » a été introduite en France il y a une vingtaine d'années dans le domaine de l'ethnosociologie. Jusque là le terme consacré en sciences sociales étaient celui « d'histoire de vie », traduction littérale de l'expression américaine « *life history* ». Néanmoins cette expression ne traduisait pas la distinction entre l'histoire vécue par une personne et le récit qu'elle pouvait en faire, à la demande d'un chercheur, à un moment précis de son histoire. En effet, le récit de vie constitue une description approchée de l'histoire réellement (objectivement et subjectivement) vécue (Bertaux, 1997, p. 6). Cela permet de saisir par quels mécanismes et processus les sujets en sont venus à se retrouver dans une situation donnée et comment ils s'efforcent de gérer cette situation (Bertaux, 1997, p. 15). Cette méthode introduit une dimension diachronique qui permet de saisir les logiques d'action

et les configurations de rapports sociaux dans leur développement historique. (Bertaux, 1997, p. 8). Il s'agit la plupart du temps de démarche individuelle mais la méthodologie a été mise en œuvre au sein de collectifs composés de pairs par l'Association internationale des histoires de vie en formation (ASIHVIF) ou pour rendre compte d'histoires collectives au travers d'actions collectives ou de démarches communautaires... En mettant en rapport plusieurs témoignages sur l'expérience vécue d'une même situation sociale, on peut dépasser la singularité des points de vue individuels ou le biais de la reconstruction *a posteriori* pour atteindre, par construction progressive, « *une représentation sociologique des composants sociales (collectives) de la situation.* » (Bertaux, 1997, p. 33).

Cette méthode présente ici plusieurs intérêts : elle permet, grâce à une démarche collective réflexive (recul du temps et de l'expérience), de reconstruire rapidement l'essentiel de l'historique collectif (ce qui paraît important aujourd'hui aux acteurs), de saisir comment il a été vécu de l'intérieur (motivations, conflits éventuels, évolution des représentations, difficultés, contextes favorables...) et comment il s'incarne aujourd'hui (règles, artefacts... ayant permis la construction et le fonctionnement du collectif). L'analyse thématique comparative de neuf territoires ayant des dynamiques territoriales perçues comme actives et trois territoires dont les dynamiques territoriales étaient perçues comme plus restreintes a permis d'identifier des éléments récurrents caractérisant : les difficultés et les moteurs des démarches stratégiques territoriales, les conditions d'émergence ou d'échec de ces démarches, les différentes formes de valeur ajoutée générées par ces démarches (concrétisation, ce qu'ils apportent, ce qu'ils changent...).

Cette première analyse comparative de douze territoires a permis de rentrer dans une analyse comparée plus systématique. Chanson *et al.* (2005) rappellent que la méthode comparative, qui consiste à étudier de manière systématique les similitudes et les différences entre différentes études de cas, s'est diffusée dans les sciences sociales tant en macro-sociologie, en histoire qu'en sciences politiques ou en sciences de gestion (voir aussi Yin, 1981). Cette méthodologie est utilisée lorsqu'un petit nombre d'études de cas peuvent être réduites à une série de variables qui peuvent être comparées entre elles. Certaines de ces variables sont explicatives, les autres variables sont des variables de résultats. Dans un premier temps, cette analyse comparative inter-études de cas a permis d'explorer différentes thématiques comme par exemple la thématique de la gouvernance territoriale. Cette analyse comparative menée en 2005-2006 sera prolongée par une comparaison France-Belgique menée en 2008 (quatrième série de comparaison inter-territoires). Cette comparaison va conduire à la validation définitive de l'ensemble des facteurs identifiés comme déterminants dans la réussite des démarches de stratégie territoriale (développée plus loin).

### **3.3 : TROIS SERIES D'ANALYSES COMPARATIVES INTER-TERRITORIALES COMPLEMENTAIRES**

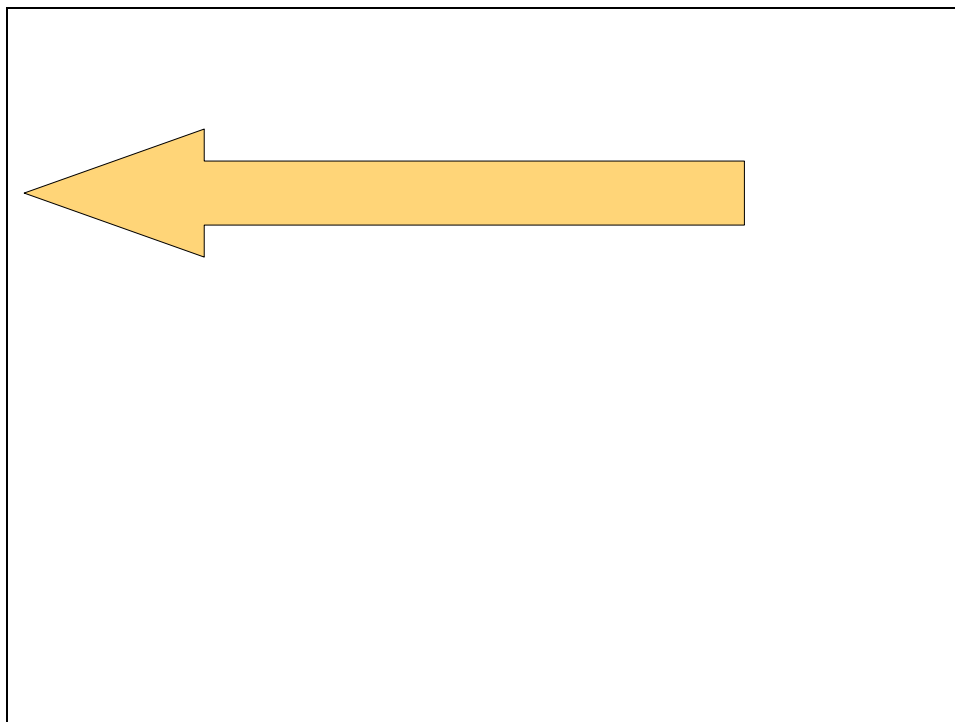
En 2006, 2007 et 2008, d'autres analyses inter-territoriales ont pu être menées dans le cadre du partenariat avec le Conseil Régional de Champagne-Ardenne. Plusieurs méthodes ont été utilisées. Dans le premier cas, le chercheur avait un rôle de rapporteur dans des réunions d'échanges entre territoires, co-organisées par l'Etat et le Conseil Régional de Champagne-Ardenne. Les analyses menées dans ce cadre (analyse de contenu thématique) ont été confrontées aux participants à la fin des réunions et ont fait l'objet de documents ou rapports de synthèse remis aux acteurs concernés. Dans le second cas, le chercheur a endossé un rôle d'animateur et animé des réunions d'échanges entre territoires qui ont fait l'objet au préalable de l'élaboration d'un guide d'animation précis. Dans ce cas également, un rapport de synthèse a été remis à tous les participants (analyse de contenu thématique). Dans le troisième cas, dix territoires de projet dont la dynamique avait été suivie par l'auteur précédemment ont

structuré dix témoignages sur une grille d'analyse préétablie mettant l'accent sur quelques facteurs de succès identifiés comme déterminants dans leur démarche concertée.

### **3.4 : TRANSFERT METHODOLOGIQUE VERS LA BELGIQUE ET ANALYSE QUALITATIVE COMPAREE COMPLEMENTAIRE**

Dans la dernière étape de la recherche développée ici, nous avons élargi les analyses comparatives avec des comparaisons France-Belgique menées en partenariat avec la Fondation rurale de Wallonie, partenaire du projet INTERREG IIIB. En reprenant la même approche méthodologique que celle développée en 2005-2006 par l'auteur en France pour comparer douze démarches de stratégie territoriale concertée de développement (analyse intra-site suivi d'une analyse inter-sites), la Fondation rurale de Wallonie a mené une analyse de six territoires de projet belges. La mise en perspective des analyses intra-sites et inter-sites menées par la Fondation Rurale de Wallonie et des analyses longitudinales et comparatives menées en France ont permis de rentrer dans ce que le sociologue américain Charles Ragin appelé une analyse qualitative comparée (1987, *Qualitative Comparative Analysis*) ou la démarche de l'étude de cas rencontre une démarche quantitative. Cette méthodologie spécifique sera développée dans la suite de ce chapitre.

### **3.5 : LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE COMPLETE : CROISEMENT DE DEUX ETUDES DE CAS LONGITUDINALES SUR QUATRE ANNEES PLEINES AVEC CINQ SERIES D'ANALYSES COMPARATIVES**



**FIGURE 1. Schéma global de la démarche méthodologique – analyse des stratégies territoriales de développement durable des territoires**

C'est bien la combinatoire entre les deux études de cas longitudinales sur quatre années pleines avec 6 séries d'études de cas comparatives annuelles thématiques qui a permis d'apporter des réponses et tirer des enseignements en termes de transformation des territoires (types d'impacts et valeur ajoutée des démarches de stratégies territoriales) et de leurs modes

de gouvernance, de pilotage et d'animation à l'échelle trans-communale mais aussi en termes de facteurs freinant ou favorisant ces démarches et de participation des acteurs socio-économiques dans ces démarches (figure 1).

Ce dispositif méthodologique a permis de reconstituer une dizaine de dynamique territoriale sur huit années.

#### **4. LES DETERMINANTS DES DEMARCHES STRATEGIQUES CONCERTEES DE DEVELOPPEMENT DURABLE DES TERRITOIRES**

##### **4.1 : LES ENJEUX DES TERRITOIRES DE PROJET DANS LA REGION CONCERNEE ICI**

Il n'y avait que quatorze contrats de pays signés en 2001 alors qu'il y avait près de trois cents démarches de Pays reconnues ou en voie de l'être. Pour les agglomérations, il faudra attendre à peu près cinq ans (1999 à 2005/2006) pour que le nombre de contrats attendus soit effectivement signé. Il s'agit en fait d'une véritable évolution de l'action publique locale, complexe et qui va prendre plus de temps que prévu à se mettre en place.

Quels sont les enjeux des démarches de stratégies territoriales impulsées par la LOADDT ? Tout d'abord, il s'agit d'un processus coopératif entre des acteurs institutionnels qui avaient tendance à s'ignorer sur le même territoire (élus, représentants de l'Etat, représentants des chambres consulaires, représentants du secteur associatif, représentants du monde économique, acteurs privés...) et qui doivent aujourd'hui mettre en cohérence leurs décisions d'investissement par exemple... Il s'agit aussi d'un processus coopératif entre des acteurs issus de secteurs qui jusqu'à maintenant ne travaillaient pas ensemble : culture, loisirs, urbanisation, infrastructures (transport, énergie), environnement, économie, champ social, champs de l'insertion professionnelle... On peut mesurer ici la difficulté de cette coopération entre des acteurs qui n'ont pas les mêmes points de vue, pas les mêmes cultures, pas les mêmes logiques et pas les mêmes enjeux, les mêmes obligations... d'autant plus que ces différents champs ont leur propre mode de fonctionnement (procédures de décisions plus ou moins contraignantes, ne recouvrant pas le même terme...). Au-delà d'une coopération, l'ensemble de ces acteurs doivent se coordonner. Cette coordination pose le problème de la mise en cohérence des décisions prises et des actions menées par un ensemble d'acteurs atomisés qui sont autonomes. C'est pourquoi, la définition et la mise en oeuvre d'une stratégie territoriale ne peuvent résulter que de longs processus de réflexion collective, de concertation et de négociation d'un cadre commun d'action permettant la coordination d'une multitude d'acteurs.

Il faut rappeler que les modalités de la LOADDT ont été impulsées de façon différente dans chaque région. Mais la plupart du temps, les Conseils Régionaux au côté de l'Etat (Préfet de Région) vont impulser ces nouvelles modalités de coopération transcommunautaire grâce au principe de la contractualisation introduit aussi par la LOADDT. Il s'agit tant pour l'Etat que pour les Conseils Régionaux d'une nouvelle logique de subventions et de co-financement des collectivités locales. La logique classique du guichet qui conduisait à financer au cas par cas les collectivités en fonction des demandes s'efface donc au profit d'une régulation locale et d'une demande collective et commune de financement basée sur une stratégie de développement territorial durable précise. Pour bénéficier de certains budgets territorialisés, les collectivités sont donc placées dans l'obligation de collaborer et de se mettre d'accord sur un programme unique d'actions et d'opérations communes (cf. paragraphe portant sur la contractualisation). Une thèse de doctorat faite sur la période 1999-2000 (Douillet, 2001), c'est-à-dire immédiatement après la LOADDT, dans une autre région de France que celle analysée ici, montre que certains élus, peu nombreux d'ailleurs, vivent les démarches « Pays » comme des moyens d'accroître leur légitimité en devenant le porte-parole d'une démarche



plus globale que le territoire où ils ont été strictement élus. D'autres élus, plus nombreux, vivent les démarches « Pays » comme une restriction de leur marge de manœuvre et de leur liberté de décider. Ils vivent assez négativement la nécessité de coopérer. Cette thèse de doctorat montre aussi que malgré des mesures incitatives l'implication des acteurs non élus, dans des décisions publiques revenant habituellement aux élus, est un exercice encore très timide et difficile dans le contexte de la France.

Toutes régions confondues, on compte en 2009, trois cent quarante-six démarches de « Pays » reconnues en France. Ces démarches stratégiques pour un développement durable des territoires couvrent la quasi-totalité des zones rurales et péri-urbaines de moyenne importance soit 50 % de la population française et 84 % du territoire Français<sup>15</sup>.

Dans la région Champagne-Ardenne, objet de la présente recherche, la mise en place des démarches de Pays s'est faite plus tardivement que pour d'autres régions de France. Il n'y a pas de tradition de coopération entre collectivités locales (intercommunalité tardive) et les habitudes de travail en commun entre élus et autres acteurs du territoire sont très peu structurées. Au cours de la période 2000-2009, se structurent progressivement 24 territoires de Pays. Les principales questions posées au démarrage de cette recherche étaient : Quelles sont les freins et les facteurs favorables à la mise en place de ces démarches concertées de stratégie territoriale ? Quelles formes de valeur ajoutée apportent-elles aux acteurs du territoire ?

## **4.2 : RESULTATS DES ANALYSES INTER-TERRITORIALES MENEES ENTRE 2004 ET 2008**

### **4.2.1 : 2004-2005, premiers travaux exploratoires au sein de deux territoires pilotes contrastés : la gouvernance territoriale comme première « valeur ajoutée » des démarches stratégiques territoriales concertées**

Les premiers travaux exploratoires montrent que la notion de territoire géographique de projet aboutit à des périmètres géographiques très diversifiés (moins de 20 000 habitants jusqu'à 80 000 habitants). C'est l'histoire politique du territoire qui va d'ailleurs primer dans la définition du périmètre choisi pour développer une stratégie commune à long terme. Ce périmètre politique est le fruit des volontés politiques locales d'alliances autour d'enjeux communs de développement (économiques, foncières...) mais aussi des logiques de pouvoir de proximité installées depuis longtemps à l'échelle des cantons. On peut donc avoir des « Pays » comprenant une seule grande communauté de communes (cas unique) jusqu'à des « Pays » qui comportent seize communautés de communes avec une moyenne autour de six à huit communautés de communes.

Au-delà des grands principes méthodologiques énoncés par la loi, identiques d'un territoire à l'autre (co-signature d'une charte à dix ans, contrat commun d'actions à trois ans,...) qu'est-ce qui explique qu'un territoire réussit ou ne réussit pas à définir et à mettre en œuvre une stratégie de développement durable et équilibré fédératrice ?

L'immersion durant les premiers dix huit mois dans deux territoires pilotes a permis de montrer le rôle essentiel de la construction d'une gouvernance territoriale locale comme facteur de succès de la définition et de la mise en œuvre d'une stratégie concertée de développement territorial durable.

Le succès de la définition d'une stratégie territoriale de développement concertée fédératrice (formalisation d'un projet de territoire avec des axes stratégiques communs pour dix ans à une échelle trans-territoriale perçue comme pertinente au niveau socio-économique par les élus locaux et déclinaison de ces grands choix stratégiques en un plan d'actions concerté entre

---

<sup>15</sup> Voir Site Internet ETD, analyse 2009. <http://www.projetdeterritoire.com/>.

collectivités) et sa mise en œuvre concrète (développement des projets et actions prévues) dépend de la capacité des élus locaux à mettre en place, investir et pérenniser une nouvelle « gouvernance territoriale locale politique » c'est-à-dire un système local, de concertation, de débats, d'affrontement, de négociation, d'arbitrages et de prise de décision entre collectivités, légitime aux yeux de tous les élus locaux concernés. En effet, la loi ne donne que des « consignes » en termes d'implication de la société civile au projet de territoire en imposant la constitution d'un Conseil de Développement, instance de réflexion. Mais, la loi ne donne aucune « consigne » quant à la création d'instances spécifiques aux élus. Ce qui apparaît dans ces premiers travaux exploratoires, c'est la création d'instances formelles de décision propres aux élus, très différentes d'un territoire à l'autre (associations loi 1901, groupements d'intérêt public...). Ces instances vont se « construire » au fur et à mesure des décisions à prendre. En effet, les modes de régulation permettant d'atteindre des consensus s'affinent au fur et à mesure du temps entre le moment où les élus se mettent d'accord sur des grands axes stratégiques et le moment où il est nécessaire de faire des arbitrages entre les actions et projets concrets de chacun. Plus les enjeux portés par chacun des élus impliqués vont se jouer de façon importante dans les négociations en d'autres termes plus il est difficile de créer un consensus, plus le collectif se dote de règles pour permettre une prise de décision collégiale (clés de répartition des projets...). Une nouvelle gouvernance politique des territoires apparaît ainsi au travers de ces instances de décision partagée dont les membres ont contribué à co-créer les modalités de fonctionnement qu'ils respectent. On observe ici, que cette nouvelle gouvernance politique locale des territoires est bien un « *output* » ou un « *outcome* » des démarches stratégiques de développement concertées. C'est bien le besoin de faire des arbitrages et de se doter de règles qui, à un moment donné, va créer « l'organe », en d'autres termes, qui entraîne la nécessité de créer ou réinvestir un lieu de négociation où s'équilibrent les pouvoirs en présence. Ces instances de décision collégiales « *créées de toutes pièces* » dans la plupart des territoires de projet analysés ici sont souvent issues d'une coalition d'élus moteurs qui vont investir cette thématique de la stratégie territoriale et mobiliser les autres élus du territoire. Ces élus sont souvent les Présidents des Intercommunalités concernées. Les élus des communes se sentent d'ailleurs assez éloignés de ces nouvelles gouvernances politiques. Il existe même une certaine insatisfaction de la part des élus des petites communes face à la création de ces instances de décision plus large. Néanmoins, il apparaîtra au cours des 4 années de recherche, que ce sont les territoires qui ont réussi à créer des nouvelles gouvernances politiques fortes locales qui vont aussi réussir à impulser une cohérence territoriale, à créer des liens forts avec certains représentants de la société civile ou certains représentants des acteurs socio-économiques du territoire et qui vont réussir à créer une dynamique locale favorable au développement durable de leur territoire.

Parallèlement, on observe que les modes d'interactions, les positionnements et les liens spécifiques, entre cette nouvelle instance de décision spécifique aux élus et le Conseil de Développement qui fédère les acteurs de la société civile ou socio-économiques du territoire, sont très différents d'un territoire à l'autre. Parallèlement, une équipe légère d'ingénierie territoriale locale d'appui co-financée par les collectivités concernées, l'Etat et la Région, est mise en place au côté des élus pour animer la démarche. Et ici aussi les modalités de liens et d'interactions entre gouvernance politique, Conseil de Développement dédié à la réflexion des acteurs socio-économiques et équipe d'animation peuvent être différentes d'un territoire à l'autre.

#### **4.2.2 : Fin 2005-2006, analyse comparative de 12 territoires de la même région (croisement des points de vue des chargés de mission, élus et acteurs socio-économiques) : les frontières floues des gouvernances territoriales et les fonctions d'une gouvernance territoriale efficace**

Les enseignements de la phase exploratoire inductive précédente a permis de rentrer dans une logique de recherche comparative permettant d'approfondir de façon inductive et déductive la notion de gouvernance territoriale dans le cadre des stratégies territoriales concertées de développement. L'objectif principal visé était d'identifier les facteurs de succès et d'échecs de ces gouvernances territoriales elles-mêmes. Pour cela, nous avons mené une analyse plus systématique entre douze démarches stratégiques de « Pays ». Une grille d'analyse avec un certain nombre de questionnements précis a été élaborée à partir des deux précédentes monographies. Dans chacun des territoires concernés, des représentants des trois principaux groupes de parties prenantes ont été réunis (élus, acteurs de la société civile, professionnels embauchés spécifiquement pour aider les élus et les acteurs de la société civile à définir et mettre en œuvre une stratégie territoriale). Ces entretiens de groupe avaient pour objectif d'analyser la dynamique créée au sein de chaque territoire pour, dans un second temps, procéder à une analyse comparative entre les douze territoires. Au sein de chaque territoire nous avons cherché à reconstruire un récit chronologique collectif avec une méthode inspirée des récits de vie en ethnosociologie. L'analyse thématique comparative des douze territoires a permis d'identifier des éléments récurrents caractérisant : les difficultés et les moteurs, les conditions d'émergence ou d'échec, les différentes formes de valeur ajoutée générée par ces partenariats (concrétisation, ce qu'ils apportent, ce qu'ils changent...). Nous ne traiterons ici que ce qui est lié à la gouvernance territoriale locale. Tout d'abord, l'analyse comparative de douze territoires montre qu'en fonction de leur histoire politique, tous les territoires ne sont pas égaux face aux enjeux de gouvernance. Lorsqu'il existe déjà des habitudes de coopération et une instance de décision à cette échelle territoriale, les difficultés sont moins importantes que lorsqu'il n'existe pas d'antériorité des habitudes de coopération et qu'il faut créer ex-nihilo une entité spécifique. L'analyse comparative des 12 « Pays » montre aussi que les territoires s'organisent de façon très différente. Il n'existe pas une solution idéale de gouvernance locale, mais une solution pertinente pour chaque territoire en fonction de son histoire, de sa configuration, de la légitimité et de la volonté des acteurs locaux qui y sont présents. La souplesse du dispositif législatif a permis à chaque territoire de s'approprier à sa façon les démarches de « Pays » et de construire des modes de gouvernance « sur-mesure ». Il en résulte des systèmes locaux de gouvernance composés d'au moins deux organes formels ou informels ayant chacun un rôle, une place et un mode de fonctionnement spécifique ainsi qu'une articulation particulière entre eux. Il existe donc quasiment autant de système de gouvernance territoriale que de « Pays ».

Cette diversité des situations pose un problème au niveau méthodologique. Elle rend difficile les comparaisons. Par exemple, si on cherche à comparer les gouvernances au travers des organes de concertation et de décision (type de structures juridiques adoptées et rôle de ces structures) on aboutit à une impasse. Par exemple, « l'association de Pays » qu'on retrouve dans la majorité des territoires peut recouvrir des réalités très différentes. Cette association peut correspondre à la gouvernance politique (l'instance de décision partagée commune à plusieurs collectivités territoriales) ou à la gouvernance participative (le Conseil de Développement). Face à autant de diversité, comment analyser et rendre compte des facteurs de succès et d'échec des modes de gouvernance adoptés ? La démarche méthodologique proposée ici consiste à dépasser les structures et leur rôle pour s'intéresser au bon ou au mauvais fonctionnement des « Pays ». Pour appréhender l'efficacité du système de

gouvernance, quatre critères ont été retenus pour qualifier les douze gouvernances territoriales analysées :

- la stabilité dans le temps du dispositif créé et de son mode de fonctionnement (notamment la capacité à faire des arbitrages lors des négociations initiales mais aussi sur la durée),
- la perception interne qu'ont les acteurs de leur capacité à prendre en compte les autres acteurs et à négocier des consensus gagnants (perception des acteurs de leur façon de décider et d'arbitrer le choix des orientations stratégiques de la Charte et du programme d'actions),
- la perception externe qu'ont les acteurs d'appartenir à une communauté de destin (Le « Pays » est-il perçu comme une collection d'individualités juxtaposées artificiellement dans le cadre d'une coopération transcommunale ou comme une communauté dont l'avenir passe par la coopération ? Est-ce que les acteurs ont la sensation d'être liés par des objectifs à long terme ?... )
- la perception externe et globale qu'en ont les acteurs extérieurs notamment institutionnels comme le Conseil Régional qui finance une partie de ces programmes d'actions (la façon dont les acteurs s'entendent et développent ensemble une stratégie territoriale cohérente).

Pour chacun des 12 systèmes de gouvernance, les verbatims des groupes ont été réanalysés au travers de deux thématiques :

- l'efficacité du système au regard des critères définis ci-dessus,
- les facteurs expliquant l'efficacité ou la non efficacité du système de gouvernance. Quand les systèmes de gouvernance sont efficaces, quels sont les facteurs de succès c'est-à-dire les facteurs qui conduisent à une plus grande stabilité et à une capacité collective à prendre des décisions ? Quand les systèmes de gouvernances sont jugés inefficaces, quels sont les facteurs d'échecs, c'est-à-dire les facteurs qui conduisent à l'instabilité et à des blocages ?

L'analyse comparative entre les douze territoires montre donc un flou dans les frontières des gouvernances territoriales. Si on postule que les gouvernances territoriales locales s'arrêtent aux frontières des instances de décision partagées on ne prend en compte qu'une seule facette de la valeur ajoutée des réflexions participatives sous-jacentes à la formalisation et au développement d'un projet de territoire et d'une stratégie de développement concertée. Il est donc nécessaire de dépasser l'analyse stricte des structures de gouvernance pour identifier les fonctions clés jouées par les systèmes de gouvernance dans sa globalité et ainsi différencier les gouvernances efficaces, des gouvernances non efficaces. La gouvernance territoriale dans le cadre des stratégies concertées de développement apparaît donc comme un « système » en tension entre 4 fonctions critiques. Pour chacune de ces fonctions, nous avons identifié les principaux facteurs d'échecs (conduisant à l'instabilité et à des blocages) et de succès (conduisant à une capacité collective de prise de décision et d'arbitrage légitime pour l'ensemble des parties prenantes).

- **La fonction réflexion/concertation** liée à la capacité des acteurs du territoire à générer une grande richesse d'idées, de propositions et de projets de développement pertinents et à la capacité des élus à prendre en compte ces idées, propositions et projets. Cette capacité reposerait notamment sur une transformation en cours de la philosophie d'actions et de la culture décisionnelle des élus mais aussi sur une rationalisation des réflexions menées par les acteurs du développement local et des acteurs socio-économiques pour reconnaître le bien

fondé et s'inscrivent dans un projet collectif et une stratégie globale de développement définie en amont à une échelle géographique socio—économique qui a été reconnue pertinente pour envisager l'avenir du territoire. En l'absence d'une transformation des pratiques et des logiques tant des élus que des acteurs du développement local et des représentants des acteurs socio-économique, le territoire tend à rester une collection de porteurs de projets plus ou moins structurants pas forcément cohérents entre eux.

- **La fonction décision/pilotage** liée à la capacité des élus locaux à investir et pérenniser des lieux de discussions, de négociations où les marchandages, trocs et compromis peuvent s'établir pour permettre des zones de consensus. L'existence et l'investissement de tels lieux créent entre les élus des normes de coopération et de réciprocité mais aussi des règles de décision en commun qui, en définitive, construisent progressivement une réelle capacité à décider collectivement. Le rôle d'un ou deux élus perçus comme neutres et suffisamment légitimes sur le territoire devient alors critique. En l'absence de tels lieux ou d'un portage politique légitime, neutre et fort, les territoires restent une collection d'individualités juxtaposées dans une coopération très superficielle.

- **La fonction animation/maintien** de la dynamique liée à la capacité du système de gouvernance à inscrire dans le temps les réflexions des acteurs du territoire dans le cadre stratégique que constitue la charte de développement (formalisation des orientations stratégiques définies en commun à dix ans). Cette capacité repose sur le leadership d'élus locaux et sur le leadership de représentants des acteurs de la société civile et des acteurs socio-économiques légitimes du territoire, qui portent, communiquent et défendent cette démarche stratégique et collective auprès des autres élus et acteurs du territoire. En l'absence d'un binôme leader et porteur de la démarche dans le temps, les réflexions créent une dynamique collective à court terme qui tend à s'éteindre à moyen terme.

- **La fonction mise en œuvre/ingénierie territoriale.** L'ingénierie territoriale regroupe l'ensemble des fonctions, rôles et missions que l'équipe de la structure d'animation assure pour permettre les trois autres fonctions de la gouvernance territoriale : réflexion – concertation, décision – pilotage, animation – maintien. Pour approfondir le thème de l'ingénierie, il est nécessaire de distinguer l'ingénierie généraliste (animation...) et l'ingénierie de réalisation (assistance à maîtrise d'ouvrage...). L'ingénierie généraliste dépend étroitement de la gouvernance du territoire (rôle et dynamique des élus – rôle et dynamique de la société civile – façon dont les deux parties prenantes travaillent ensemble...). La qualité de cette ingénierie et la proximité avec les élus et la société civile semble être essentiel dans un système de gouvernance territoriale efficace. L'ingénierie généraliste apparaît aussi essentielle dans le montage de projets de développement structurants à l'échelle du « Pays ». Il constitue un facteur essentiel de mise en réseau des ressources et des acteurs du territoire et constitue un facteur de maintien de la dynamique interne des territoires.

Cette seconde phase de notre recherche exploratoire montre qu'une gouvernance efficace et durable résulte de l'interaction entre ces quatre fonctions (figure 2).

Néanmoins, cette configuration positive peut conduire à des gouvernances – efficaces – « à faible portée politique » ou « à forte portée politique ». En effet, il existe en France, mais ce clivage a été remarqué dans toutes les études faites au niveau de l'Europe, une difficulté spécifique à faire collaborer des élus plutôt urbains et des élus plutôt ruraux. Le positionnement face aux ressources des pouvoirs publics et les enjeux opérationnels ne sont pas les mêmes. Il existe une défiance entre ces deux types d'élus. Les gouvernances efficaces à faible portée sont les gouvernances qui n'ont pas été investies par les élus les plus « forts » du territoire (élu urbain de la grande ville au sein d'un bassin de vie...). Elles fédèrent des élus principalement ruraux et tendent à créer une véritable dynamique territoriale élus /

acteurs socio-économiques dans des zones géographiques rurales et péri-urbaines où il y avait une dynamique restreinte jusqu'à là, même si leur reconnaissance politique est plus faible. Les gouvernances efficaces à forte portée sont les gouvernances qui ont été investies par les élus les plus « forts » du territoire. Dans ces territoires, il existe un vecteur politique fort de mise en cohérence des politiques développées par chacune des collectivités du territoire qui tend à transformer les habitudes de travail de chacun et à transformer la culture décisionnelle des élus avec par exemple une diminution de la défiance mutuelle entre élus urbains et élus ruraux. Il semble donc se dessiner deux types de valeur ajoutée des démarches concertées de stratégie territoriale en fonction des territoires.

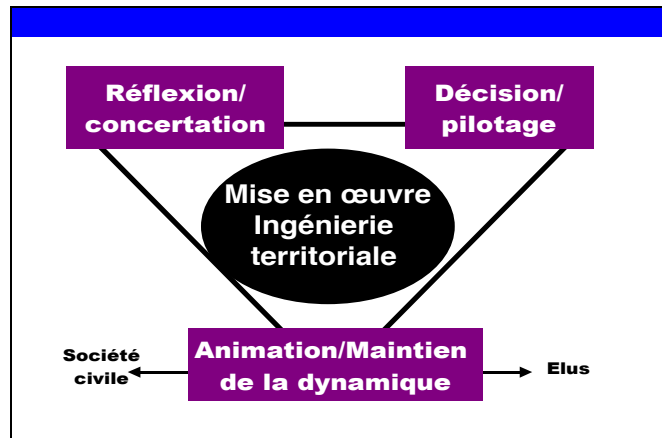


FIGURE 2. L'interaction entre les 4 fonctions d'une gouvernance territoriale locale efficace

#### 4.2.3 : 2006, échanges entre 24 territoires sur la thématique de l'ingénierie territoriale : la difficulté pour les équipes de la structure support de trouver le bon positionnement au sein du système de gouvernance territoriale

Une recherche spécifique a été menée avec l'équipe de direction de l'aménagement du territoire du Conseil Régional qui a réuni les 24 territoires de projets sur la thématique de l'ingénierie territoriale locale d'appui. Le chercheur a eu ici un rôle de rapporteur. Les analyses des échanges (4 heures) montrent notamment que le positionnement des équipes d'animation (ingénierie territoriale) de la structure de gestion ou de la structure support des pays dépend du système de gouvernance locale. Plus le système de gouvernance apparaît comme flou et comme faiblement investi, plus les équipes d'ingénierie locale (équipe de support technique) ont du mal à se positionner (rôle flou, peu de reconnaissance...). Il apparaît trois grands types de positionnement : des équipes qui travaillent plutôt avec les acteurs socio-économiques et qui ne sont pas toujours en capacité à faire un lien fort avec les élus, des équipes qui travaillent plutôt avec élus et qui ne réussissent pas toujours à faire le lien avec les acteurs socio-économiques du territoire, et les équipes qui réussissent à être un lien entre acteurs socio-économiques du territoire et élus locaux et qui créent les conditions favorables à un dialogue constructif et à une mise en œuvre des stratégies locales concertées de qualité. L'analyse montre aussi un décalage entre les services attendus par les élus locaux en matière d'accompagnement de leurs projets à l'échelle de leur collectivité locale particulière et le rôle d'animation centrale des réflexions et de génération de projets structurants et collaboratifs transcommunaux souhaités par les pouvoirs publics pour initier une convergence et une cohérence à l'échelle du territoire. Enfin, l'analyse confirme que les

rôles alloués à ces équipes supports peuvent être très différents mais il existe toujours des éléments redondants tels qu'une mission de maillage et de mise en réseau des acteurs qui implique une animation territoriale à part entière et donc des lieux particuliers, des techniques d'animation particulière, des thématiques d'échanges particulières. Cette fonction d'animation du territoire est essentielle dans le temps car elle permet de maintenir une dynamique territoriale auprès des élus, auprès des acteurs socio-économiques et entre les élus et les acteurs socio-économiques.

#### 4.2.4 : 2007. Echanges entre 13 territoires sur la thématique de la participation des acteurs socio-économiques aux débats territoriaux : vers une typologie des territoires

Comme nous l'avons souligné lors de notre tentative de définition, la gouvernance territoriale locale ne concerne pas seulement la construction d'un pilotage participatif entre les collectivités locales mais aussi l'implication dans les débats publics des acteurs « non élus » donc de la société civile. Les démarches de pays ont été lancées, dans la région considérée, entre 2002/2003 pour les territoires les plus précoces et entre 2005/2006 pour les territoires les plus tardifs. Au cours de l'année 2007, l'animation d'une journée d'échanges entre les différentes équipes techniques des différents territoires (guide d'animation) a notamment permis le positionnement chaque territoire les uns par rapport aux autres sur différentes matrices. Les différentes variables utilisées dans les différentes matrices (axes des matrices) reprenaient les différents enseignements issus des analyses faites préalablement. Lors de la diffusion de ces différentes matrices, le nom des territoires a été retiré pour permettre une analyse anonyme globale du positionnement des territoires. Bien évidemment, l'usage seul de cette méthodologie présente de nombreuses limites, néanmoins dans le processus complet de recherche, il a permis d'engager un dialogue sur une base objective avec certains élus sur les déterminants de la performance des gouvernances territoriales.

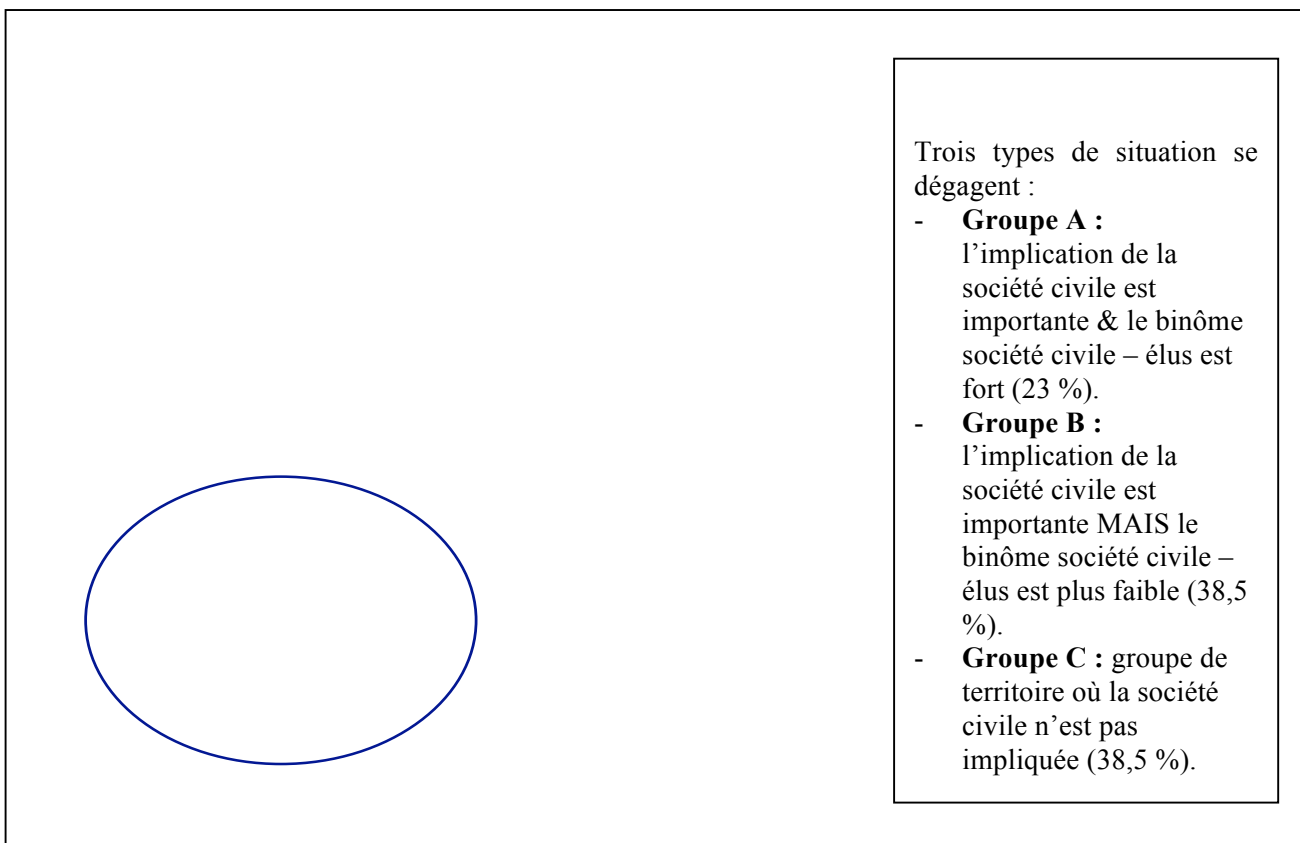


FIGURE 3. Résultat de l'analyse des positionnements des gouvernances territoriales locales les uns par rapport aux autres sur deux axes définis préalablement.

La figure 3 montre par exemple, le positionnement des territoires les uns par rapport aux autres sur deux axes : le lien élus-société civile (notamment la force du binôme entre acteurs socio-économiques du territoire et les élus du territoire) et l'intensité de l'implication de la société civile dans les débats et les réflexions concernant la stratégie du territoire, les priorités et les différentes actions à mener (figure 3).

La typologie qui peut être faite à partir de ce travail de positionnement des gouvernances territoriales les unes par rapport aux autres (figure 3, treize « pays » sur vingt-quatre dans cette région) montre que dans certains territoires les acteurs de la société civile et les acteurs socio-économiques ont été très dynamiques durant la période 2002-2007. Dans quelques territoires, on peut même dire qu'ils ont été leaders et ont précédé parfois les élus locaux dans leur investissement dans la définition d'une stratégie de développement cohérente du territoire. Il ressort des débats que dans certains territoires, les démarches de réflexion menées par les élus et la société civile ne réussissent pas toujours à se croiser parce qu'il n'existe pas de lieux communs de réflexion, chacun des deux types d'acteurs ayant développé sa propre entité de réflexion. Les territoires qui ont mis en place les gouvernances territoriales locales les plus abouties (groupe A) sont bien ceux où il existe un noyau fort leader et solidaire composés d'un petit groupe d'élus locaux et d'un petit groupe d'acteurs socio-économiques, susceptibles chacun de remobiliser en permanence les autres élus et autres acteurs socio-économiques du territoire. Dans le groupe B, les acteurs de la société civile et notamment les acteurs socio-économiques du territoire arrivent à croiser leur réflexion au travers de partenariats plus sectoriels. On retrouve dans les différents territoires, sept formes d'implication et de participation de la société civile et des acteurs socio-économiques à la formulation et à la mise en œuvre des stratégies territoriales de développement : 1/ implication au niveau décisionnel ; 2/ implication dans la mise en œuvre de projets concrets spécifiques ; 3/ implication dans la mise en réseau d'acteurs locaux ; 4/ implication dans des réflexions thématiques complémentaires (approfondissement ou nouvelles thématiques du territoire) ; 5/ implication dans l'animation de groupes de réflexion ; 6/ implication dans l'évaluation de la démarche territoriale et des projets développés ; 7/ implication dans la communication vers les habitants pour expliquer la démarche Pays.

#### **4.2.5 : 2008, transfert méthodologie France-Belgique et usage des fondements techniques de l'analyse comparée de Ragin (1997, 2000) : différenciation entre facteurs discriminants et essentiels pour un système de gouvernance territorial efficace**

Pour analyser les facteurs de succès et d'échecs en jeu dans des stratégies concertées de développement, il était nécessaire de mieux caractériser les critères permettant de juger une démarche concertée comme performante ou pas. L'approche abductive menée au sein des deux territoires pilotes à la fin de l'année 2006 et 2007 a permis d'affiner ces critères. Par exemple, l'analyse de soixante-huit fiches de projets dans un des territoires pilotes a permis de différencier : l'efficacité des projets (rapport entre les objectifs initiaux et la réalisation), l'impacts des projets (réalisations concrètes : nombre de personnes touchées...), la satisfaction des parties prenantes (internes aux territoires et externes aux territoires), les changements observés sur les territoires avant/après. A partir de ces hypothèses, la poursuite de ce travail a été menée avec un partenaire belge du projet Interreg IIIB (la Fondation Rurale de Wallonie) qui a transféré la méthodologie utilisée en France. En suivant la même méthodologie que celle développée en France, une analyse intra-site a été menée dans six territoires de projet Belges (même guide d'entretien, même technique de croisement des points de vue entre élus, acteurs socio-économiques et chargés de mission). Puis, une analyse comparative inter-territoriale entre les six territoires belges a été menée en suivant le même



protocole que celle menée en France. Cette analyse comparative a permis de confirmer les hypothèses françaises et d'affiner certaines analyses.

Parallèlement, un autre travail d'analyse comparative a été mené sur les corpus des entretiens des six territoires belges. La technique utilisée est inspirée de l'analyse qualitative comparée introduite par Ragin (1987, 2000).

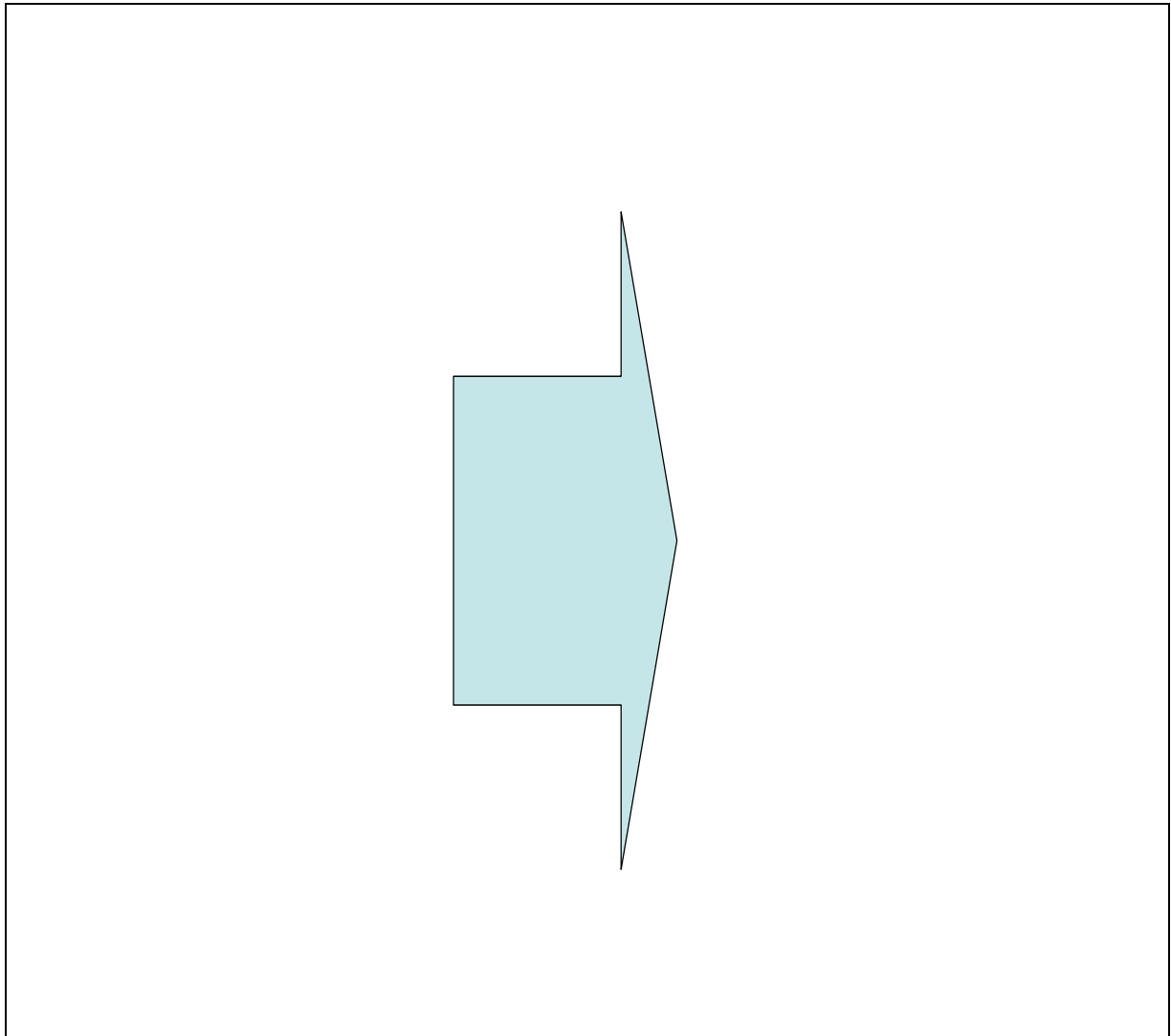
Chanson *et al.* (2005) rappellent que la méthode comparative, qui consiste à étudier de manière systématique les similitudes et les différences entre différentes études de cas, s'est diffusée dans les sciences sociales tant en macro-sociologie, en histoire qu'en sciences politiques ou en sciences de gestion. Cette méthodologie est utilisée lorsqu'un petit nombre d'études de cas peuvent être réduites à une série de variables qui peuvent être comparées entre elles. Certaines de ces variables sont explicatives, les autres variables sont des variables de résultats. Cette dernière étape belge a permis de rentrer dans ce que le sociologue américain Charles Ragin a appelé une analyse qualitative comparée (1987, 2000) où la démarche de l'étude de cas rencontre une démarche quantitative. Chanson *et al.* (2005, p. 31) montrent que selon Ragin, il existe deux grandes traditions de recherche en sciences sociales. La première donne lieu à des recherches quantitatives et repose sur une forte abstraction (« *variable oriented and abstractly causal* »). Elle traite essentiellement des relations théoriques entre variables. Pour Ragin, ces méthodes traditionnelles quantitatives présentent des limites importantes car elles donnent à analyser des données qui s'éloignent des réalités complexes. La seconde tradition d'approche comparative est d'inspiration qualitative. Elle permet d'appréhender la complexité et les spécificités historiques de chaque terrain (« *case oriented and historical* ») mais elle possède des limites bien connues à la généralisation.

Dans les méthodes orientées variables, le chercheur identifie une variable « dépendante », c'est-à-dire une variable qui varie selon les cas choisis (un niveau de satisfaction de la clientèle, un niveau de performance des firmes par exemple) et a pour objectif d'expliquer pourquoi cette variable varie comme elle varie. La causalité est alors établie à partir des covariances entre variables « indépendantes », ou variables explicatives, et variables « dépendantes ». Si une des variables « indépendantes » est fortement corrélée avec la variable « dépendante », le chercheur pourra supposer un lien de causalité. Avec la méthode introduite par Ragin (1987, 2000), le chercheur n'établit pas de corrélations entre des variables, mais repère à travers les cas étudiés des régularités : des aspects récurrents, se traduisant par des combinaisons de variables que l'on retrouve dans les différentes occurrences du phénomène étudié. Dans une logique explicative, on distinguera les conditions et le résultat, afin de comprendre quelles combinaisons de conditions sont associées à un résultat positif, ou « présent », et quelles combinaisons sont associées à un résultat négatif, ou « absent ». Le chercheur pourra alors déceler des conditions nécessaires du phénomène – les aspects invariants à travers les cas – et des conditions suffisantes – les aspects contingents du phénomène.

Cette capacité à synthétiser les atouts des méthodes qualitatives et quantitatives explique pourquoi cette méthode est également appelée « méthode quali-quantitative comparée » par certains auteurs. Le chercheur cherche à identifier des configurations types c'est-à-dire des combinaisons de variables explicatives qui conduisent à des combinaisons de variables résultats. Dans cette démarche, le chercheur est un qualitatifiste, par sa connaissance intime des cas, et un quantitativiste, puisqu'il doit traduire les paramètres des cas en variables opérationnelles comparables.

Pour rentrer dans les principes d'analyse comparée de Ragin, un travail d'analyse en commun entre le chargé de mission qui a mené les six études de cas, un praticien de la Fondation Rurale de Wallonie et l'auteur, s'est mis en place. Il s'agissait de décomposer les six

territoires belges (croisement *verbatim* élus, acteurs société civil et chargés de mission) en variables explicatives (caractérisant la gouvernance et la démarche territoriale concertée) et variables résultats (évaluation d'un niveau de performance). L'identification de ces variables clés est synthétisée en figure 4. L'auteur a impulsé les hypothèses issues des travaux de recherche menés en France. L'opérationnel a validé ces hypothèses dans le contexte belge. Le chargé de mission a indiqué pour chaque variable explicative et chaque territoire : un niveau de résultats exprimant une évaluation de la performance et un niveau de fonctionnement exprimant une intensité (échelle à 5 niveaux).



**FIGURE 4. Décomposition des six territoires belges (croisement *verbatim* élus, acteurs société civil et chargés de mission) en variables explicatives (caractérisant la gouvernance et la démarche territoriale concertée) et variables résultats (évaluation d'un niveau de performance)**

En principe la décomposition des cas en variables résultats et variables explicatives permet de construire ce que Ragin appelle une table de vérité. Néanmoins, ici le nombre élevé de variables retenues par rapport au nombre de cas restreint n'a pas permis de construire cette table de vérité permettant d'identifier facilement les configurations négatives et positives

récurrentes. Il a donc été nécessaire de rentrer dans un processus de réduction de données qui tend toujours à gommer la complexité des cas. C'est donc une analyse partielle qui a été faite. Une dynamique territoriale de développement a été considérée comme performante lorsqu'elle réunissait 6 facteurs de performance territoriale au niveau le plus important :

- Facteur 1 : les objectifs des actions et les projets développés sont atteints,
- Facteur 2 : les réalisations concrètes sont importantes en quantité
- Facteur 3 : les impacts de ces actions sur les territoires sont importants
- Facteur 4 : les changements constatés sur le territoire sont concrets et importants
- Facteur 5 : les parties prenantes sont satisfaites
- Facteur 6 : le maintien d'une certaine dynamique territoriale peut-être observée

Puis, chaque territoire a été décomposé en facteurs caractérisant le système de gouvernance territoriale avec ses quatre fonctions : la fonction réflexion/concertation, la fonction décision/pilotage, la fonction animation/maintien de la dynamique, la fonction mise en œuvre/ingénierie territoriale. La première analyse a porté sur les territoires ayant un niveau important dans les six facteurs de performance territoriale. Cette analyse a permis de caractériser comme essentiels ou discriminants les facteurs caractérisant la gouvernance territoriale et la démarche territoriale concertée. Certains facteurs ont été jugés indispensables mais non suffisants (ce sont des facteurs qui sont indispensables à la performance, mais qui ne suffisent pas à conduire au succès). Parmi l'ensemble des facteurs de fonctionnement, les facteurs qui sont apparus indispensables mais non suffisants sont : la pertinence initiale de l'unité géographique socio-économique retenue par les acteurs locaux pour construire leur stratégie territoriale concertée ou leur projet de territoire, impulsion initiale donnée à la dynamique territoriale par des leaders locaux qu'ils soient politiques ou civils, la qualité de la vision stratégique construite en commun et suffisamment légitime, reconnue et formalisée pour être structurante dans le temps, la reconnaissance et le soutien politique fort des élus représentatifs du territoire, l'ingénierie territoriale (coordination, animation, mise en œuvre – effet locomotive) et la participation des acteurs socio-économiques locaux. Ces six facteurs conduisent à une dynamique de développement performante et dessinent une configuration positive. Un seul facteur apparaît comme discriminant (sa présence ou son absence peut conduire à l'échec ou au ralentissement de la dynamique territoriale) c'est la nature et la qualité de l'ingénierie territoriale.



**FIGURE 5. Validation de l'interaction entre les 4 fonctions d'une gouvernance territoriale locale efficace et du rôle central de l'ingénierie territoriale**

Cette analyse qualitative comparée valide l'existence d'un « trinôme moteur » composé d'un petit noyau d'élus leaders et d'un petit noyau d'acteurs socio-économique leaders et d'une ingénierie locale de support dans les gouvernances territoriales locales performantes (figure 5).

## **5. L'INGENIERIE TERRITORIALE DE DEVELOPPEMENT : QUELLES PRATIQUES PROFESSIONNELLES ?**

### **5.1 : L'INGENIERIE TERRITORIALE LOCALE DE DEVELOPPEMENT DITE GENERALISTE : CINQ COMPETENCES PRINCIPALES GENERIQUES ?**

Nous avons rappelé qu'il était nécessaire de distinguer l'ingénierie généraliste (animation et coordination des territoires...) et l'ingénierie de réalisation (assistance à maîtrise d'ouvrage...). Cette ingénierie de réalisation comprend tout ce qui va aider un « porteur de projet » à réaliser concrètement son projet. On peut la classer dans ce qui relève de l'assistance à maîtrise d'ouvrage. En fonction de la nature du projet, l'expertise recherchée peut être très diversifiée : urbanisme, environnement, développement économique, architecture, prospective territoriale...

Pour mieux appréhender le domaine de l'ingénierie territoriale généraliste, nous nous référerons ici à ce que les professionnels du secteur en disent. L'Union Nationale des Acteurs et des Structures de Développement Local<sup>16</sup> offre un référentiel identifiant cinq « macro-compétences communes » à l'ensemble des métiers du développement territorial : l'animation, la production de connaissances sur un territoire, l'aide à la décision, l'ingénierie et la conduite de projet, la stratégie. Notre recherche montre que ces compétences d'ingénierie généraliste correspondent bien aux compétences des équipes techniques en charge des Pays. Lorsque ces équipes sont plus étoffées, des compétences plus thématiques apparaissent : le tourisme, le développement économique, l'environnement, la culture....

### **5.2 : L'INGENIERIE DE DEVELOPPEMENT : UNE COMPETENCE PARTAGEE**

Une étude complémentaire portant sur la nature et la qualité de l'ingénierie territoriale a été conduite par la Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires en avril 2007 (RCT)<sup>17</sup>. L'ingénierie territoriale apparaît ici comme une fonction partagée entre une ingénierie territoriale publique locale (collectivités locales et territoriales et équipe technique d'appui des pays par exemple), une ingénierie spécialisée (Chambre Consulaire, Agence d'Urbanisme...) et une ingénierie extérieure (consultants, cabinets conseil). Il apparaît dans cette étude une difficulté à articuler ces différentes compétences d'ingénierie sur un même territoire avec parfois des cloisonnements importants.

L'étude met l'accent sur les attentes des parties prenantes. L'ingénierie territoriale de développement doit impulser un regard « transversal », « intégré » et « global » tant entre différentes thématiques qu'entre les différentes échelles d'intervention. Elle doit permettre de situer le territoire dans un contexte plus global, le mettre en relation avec des expériences extérieures mais aussi impulser une vision prospective basée sur les mutations économiques et sociales. L'ingénierie territoriale doit avoir la capacité à animer un territoire, susciter l'émergence de projets, être à l'écoute des acteurs du territoire et aider à créer des réponses

---

<sup>16</sup> Cf. [www.unadel.asso.fr](http://www.unadel.asso.fr). Voir aussi les réflexions régionales comme par exemple, ARADEL (2005) « Le référentiel de compétences des professionnels du développement territorial », Les Cahiers du Développeur Economique N°8, 49 pages (Octobre).

<sup>17</sup> RCT (Réseau Conseil en Développement Territorial) - Délégation interministérielle à l'aménagement et la compétitivité des territoires (2007) *La qualité des prestations en ingénierie territoriale : un état des lieux des enjeux. Enquête nationale sur l'ingénierie territoriale*. Synthèse, 7 pages.

spécifiques aux territoires concernés. Elle doit être un appui, doit constituer une fonction conseil, une aide à la décision pour les gouvernances territoriales transversales mais aussi pour les acteurs du territoire. Elle doit être en mesure d'impulser de l'innovation, aider à sortir des sentiers battus.

De façon plus générale, les parties prenantes attendent d'une ingénierie territoriale qu'elle impulse une plus grande « collaboration » et le développement de « partenariats ». C'est l'attente qui est la plus fréquemment formulée à travers des termes tels que « mise en réseau », la « mutualisation des ressources et des compétences », le « partage des informations et des expériences », la « coopération », le « travail collaboratif », la « synergie »... Elle est parfois liée aux notions d'« efficacité », d'« optimisation », d'« économies d'échelle », et se retrouve également dans la nécessité d'un « diagnostic partagé » du territoire. Les partenariats attendus sont multiples, « à géométrie variable » et recouvrent de nombreux acteurs : « coopération multi acteurs », « partage de points de vue avec les usagers », « concertation avec la société civile », « stratégie en relation avec les autres niveaux de collectivités locales, l'Etat, l'Europe », « partenariats Etat-collectivités », etc.

Les savoir-faire perçus comme les plus importants par les parties prenantes des démarches territoriales concertées sont la connaissance du territoire et des acteurs locaux ainsi que la capacité à élaborer une stratégie territoriale. Viennent ensuite : l'analyse territoriale, la connaissance de l'environnement administratif et des politiques publiques, le management de projet, l'observation du territoire et de ses acteurs, l'insertion dans les réseaux déjà existants au sein du territoire. Notamment, la capacité à élaborer un diagnostic stratégique du territoire en recherchant ses forces et ses faiblesses ainsi que les menaces et les opportunités auxquels il fait face ainsi que la capacité à créer une représentation commune autour de ce diagnostic stratégique sont mises en avant.

### **5.3 : LE MANAGEMENT TERRITORIAL COMME NOUVEAU DOMAINE DE RECHERCHE ENTRE LE MANAGEMENT PUBLIC ET LE MANAGEMENT STRATEGIQUE**

Notre première partie a souligné l'émergence d'un champ de recherche au plan international dans le domaine des démarches concertées territoriales et des gouvernances territoriales locales : le management public territorial. La description faite de la finalité de l'ingénierie territoriale telle que perçue par les parties prenantes en France (professionnels, élus, collectivité locale, Etat...) est très proche des finalités du management territorial public décrites dans les travaux de recherche internationaux. Ce management territorial, compétence partagée sur les territoires, apparaît comme un nouveau domaine de recherche entre le management public et le management stratégique.

## **6. SYNTHÈSE ET CONCLUSION**

Cette recherche, malgré toutes ces limites, montre une évolution lente mais significative des modes locaux de gouvernance des territoires de projet en zone rurale et péri-urbaine en France. Il apparaît après 4 années de recherche, que ce sont les territoires qui ont réussi à créer des nouvelles gouvernances politiques transversales fortes qui vont réussir à impulser une cohérence territoriale, à créer des liens forts et une gouvernance collaborative efficace avec certains représentants de la société civile ou certains représentants des acteurs socio-économiques du territoire et qui vont réussir à créer une dynamique locale favorable au développement durable de leur territoire.

A l'heure d'une réforme profonde de l'organisation territoriale et du mille-feuille institutionnel français (Orange, 2006, 2009), il est intéressant d'analyser comment, depuis la

LOADDT (Loi d'Orientation et d'Aménagement Durable des Territoires) de 1999, cette organisation territoriale a déjà vécu une révolution lente mais profonde durant la dernière décennie. L'objectif de la présente partie était de présenter ce qui apparaît après 4 années de recherche comme une réelle valeur ajoutée des démarches concertées de stratégie de développement durable des territoires impulsées par la LOADDT en zones rurales et péri-urbaines : l'apparition d'une nouvelle gouvernance territoriale locale, lieu qui va au fur et à mesure du temps, s'affirmer comme un lieu de réflexion, de décision partagée, de choix stratégiques communs, de régulation collective et d'impulsion de cohérence entre les collectivités locales et territoriales et entre ces collectivités et la société civile ou les acteurs socio-économique principaux du territoire. Dans les territoires, que nous avons identifiés dans cette recherche comme les plus « performants », ces nouveaux lieux de gouvernance génèrent progressivement une nouvelle culture décisionnelle notamment des élus locaux, de nouvelles normes et habitudes de coopération entre les élus et les acteurs socio-économiques d'un territoire ou plus largement entre les élus et ce que l'on appelle la société civile et créent les conditions d'une meilleure coordination globale des acteurs présents sur un territoire. Mais, l'analyse comparative des territoires montre que tous les territoires ne sont pas encore dotés de gouvernances territoriales locales aussi « efficaces ». Cette recherche vise à rendre compte des facteurs qui expliquent le plus, l'efficacité des gouvernances territoriales locales apparues dans le cadre de la formulation et de la mise en œuvre des stratégies territoriales de développement.

Cette recherche inscrit cette évolution dans un changement de paradigme plus large de l'action publique tant en France qu'au niveau international. Ce changement de paradigme attire l'attention des chercheurs depuis une dizaine d'années vers de nouveaux objets de recherche comme les modes de gouvernance transversaux ou collaboratifs qui induisent de nouveaux enjeux de management des réseaux composés d'acteurs publics, para-publics, sociaux et économiques. Au-delà de l'implication d'un petit noyau composé de leaders dans chacune des parties prenantes, cette recherche permet de confirmer que la dimension managériale de ces gouvernances locales territoriales joue un rôle discriminant dans leur performance.

Enfin, le dispositif méthodologique évaluatif présenté ici croise une démarche longitudinale et une démarche comparative. Cette démarche permet à la fois d'augmenter la validité interne (la correspondance entre les constats empiriques et la réalité telle que vécue par les acteurs) et la validité externe des résultats produits (possibilités de généralisation des résultats obtenus). Nous faisons l'hypothèse que ce dispositif méthodologique et les enseignements qui peuvent en être tirés peuvent enrichir les réflexions évaluatives tant méthodologiques que thématiques menées dans le cadre d'autres types de dynamiques coopératives territoriales.

**PARTIE III : CONDUITE DES DEMARCHES TERRITORIALES  
CONCERTEES, ANALYSE A *POSTERIORI* DES SOLUTIONS DE  
COORDINATION CO-CONSTRUITES LOCALEMENT ET  
EVALUATION DE LEURS VALEURS AJOUTEES - LE CAS DE  
LA FORMULATION ET DE L'IMPLEMENTATION D'UNE  
POLITIQUE CONCERTEE EMPLOI-SANTE-HANDICAP**

**Retour d'expérience, analyse rétrospective et démarche de théorisation a  
*posteriori***

**1. PREAMBULE A LA PARTIE 3**

Les travaux de recherche portant sur les gouvernances territoriales locales sont importants au niveau international comme nous l'avons développé dans la première partie de ce second volume de notre dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches. Les travaux de recherche

portant sur les réflexions participatives et la mise en œuvre de démarches territoriales concertées sont beaucoup moins nombreux. Dans la deuxième partie de ce volume, une première recherche portant sur les stratégies concertées de développement territorial durable a permis d'identifier trois principaux facteurs dans la réussite de l'implémentation d'une telle démarche territoriale concertées pilotées par des gouvernances locales territoriales *ad hoc* :

1/ le rôle de maintien d'une dynamique collective par des entrepreneurs au sens de la théorie néo-institutionnelle, noyau d'acteurs leaders qui dotent les gouvernances territoriales locales d'une réelle capacité à maintenir la participation des parties prenantes et à continuer à mobiliser les autres acteurs du territoire, notamment dans des réflexions participatives,

2/ la construction progressive d'une instance de décisions partagées et de pilotage qui dote les gouvernances territoriales locales d'une capacité de décision stratégique concertée et d'une capacité à réguler les pouvoirs en présence et les stratégies antagonistes des acteurs,

3/ le rôle discriminant de l'ingénierie territoriale généraliste ou du management territorial local tant au cours des démarches de réflexion participatives que de la mise en œuvre d'action concrète.

Dans cette troisième partie, seront plus particulièrement développées « l'ingénierie méthodologique et les pratiques managériales mobilisées » dans le cadre d'un type particulier de démarches territoriales concertées. Il s'agit d'ouvrir une véritable « boîte noire » car sous cette appellation sont regroupées des pratiques professionnelles diversifiées.

Pour ouvrir cette « boîte noire », nous avons fait le choix de revenir sur une expérience personnelle de pilotage des réflexions participatives, de définition d'une stratégie commune et d'implémentation d'une politique locale concertée emploi-santé-handicap. Cette réflexion fait l'objet de deux premières publications (Michaux, 2009, 2010) et est liée à l'axe de recherche 1 développé dans le premier volume de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches.

Cette politique emploi-santé-handicap est une politique départementale impulsée par l'Etat qui vise la mise en synergie des institutions et des acteurs professionnels concernés par la prévention des licenciements pour raison de santé, l'insertion professionnelle des personnes handicapées orientées en milieu ordinaire et le reclassement des demandeurs d'emploi ayant perdu leur emploi pour des raisons de santé. Dans une première partie, la méthodologie particulière de cette démarche d'analyse rétrospective sera développée notamment l'intérêt d'une démarche de *théorisation a posteriori*. Dans les parties suivantes, les différents axes de cette politique locale concertée seront détaillés notamment les phases de diagnostic, de problématisation, de formulation des orientations communes et de co-construction de solutions locales de mise en synergie des acteurs locaux et de coordination. Les démarches évaluatives menées durant la période de huit années de cette expérience ainsi que les analyses rétrospectives qui peuvent en être faites à la lumière des résultats obtenus au bout de huit ans permettront de mettre l'accent sur les éléments qui apparaissent le plus pertinents tant en terme de conduite des démarches territoriales concertées que de leur valeurs ajoutées. Notamment, les phases clés et les vecteurs d'action collective coordonnées apparus comme les plus pertinents feront l'objet d'une remise en perspective avec des théories ou des cadres théoriques permettant d'expliquer les phénomènes en jeu et leurs impacts. Cette démarche permettra de rentrer dans une discussion théorique et de montrer comment différents cadres proches peuvent se compléter pour mieux appréhender les phénomènes en cause. Nous tenterons à la fin de ce chapitre de montrer les formes de valeurs ajoutées générées par cette politique locale concertée qui comporte trois grands volets distincts.



## **2. METHODOLOGIE DE RECHERCHE : L'EXPLORATION RETROSPECTIVE EN PROFONDEUR D'UNE DEMARCHE TERRITORIALE CONCERTEE UNIQUE (HUIT ANS) ET THEORISATION DES PRINCIPAUX CONSTATS EMPIRIQUES**

Par comparaison avec la posture précédente, nous proposons dans le cadre de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches de défendre également une autre posture à l'inverse totale de la posture défendue précédemment. En tant que « partie prenante non neutre » est-ce qu'il est possible de produire de la connaissance de l'intérieur d'une politique locale concertée que l'on contribue à mettre en place ? Cette démarche ne s'inscrit pas dans une démarche de recherche-action ou de recherche-intervention où le chercheur tente de produire des connaissances objectives sur une démarche « en train de ce faire ». Il s'agit d'une analyse rétrospective rendue possible par de nombreuses démarches évaluatives intermédiaires et par un diagnostic initial formalisé dans le cadre d'un mémoire de DEA (Michaux, 1996) qui permet de revenir de façon distanciée sur les conditions initiales du système d'acteurs et des problèmes de coordination qui se posaient au démarrage.

### **2.1 : DISCUSSION METHODOLOGIQUE PREALABLE**

#### **2.1.1 : Le positionnement du chef de projet dans la mise en place, la mise en œuvre, l'animation et l'évaluation d'une politique locale concertée**

Pour « ouvrir la boîte noire » de l'ingénierie méthodologique et des pratiques managériales mobilisées dans le cadre des démarches territoriales concertées, nous nous appuyons sur une expérience professionnelle antérieure qui nous a conduite à occuper une place centrale (chef de projet - coordinateur) dans la formulation et l'implémentation d'une politique locale concertée à l'échelle départementale dans le domaine de l'emploi-santé-handicap. En effet, ce positionnement central et contributif de chef de projet fait apparaître une posture particulière d'acteur-observateur. Il s'agit d'impulser une plus grande synergie entre des acteurs qui sont parties prenantes d'une même problématique mais qui pour diverses raisons ne travaillent pas ou peu ensemble. Très abstraite, cette finalité doit se transformer en actions concrètes ayant des résultats mesurables à court, moyen et long terme au travers de la mise en place d'une gouvernance *ad hoc*, de l'identification d'objectifs communs entre des institutions et des organisations parfois très contrastées et de la mise en œuvre de solutions négociées localement. La nature de l'implication du chef de projet est très spécifique. Il est partie prenante car il est co-responsable et co-garant des résultats obtenus à court, moyen et long terme face aux membres de la gouvernance territoriale ainsi qu'au côté de cette gouvernance territoriale face aux financeurs et aux représentants du public concerné. Il est donc très impliqué au côté des membres de la gouvernance territoriale dans les démarches évaluatives qu'il conduit lui-même ou qu'il confie à des acteurs extérieurs. L'expérience relatée ici est le fruit d'une remise en perspective de l'ensemble de ces démarches évaluatives conduites sur la période de huit années où nous avons été en poste. Mais, le chef de projet est aussi un acteur neutre face aux différentes parties prenantes d'une même problématique pour deux raisons principales. D'une part, il ne cherche pas à défendre une expertise particulière sur le territoire par rapport à des Institutions ou des professionnels spécialisés. Son rôle est bien de mettre en synergie ces expertises. L'expérience nous montre que cette posture neutre permet au chef de projet d'être mieux perçu par les spécialistes. D'autre part, au sens de la sociologie des organisations de Friedberg et Crozier, le chef de projet cherche à rester extérieur au « système pluri-acteurs d'action concret » dont il assure l'animation (animation des réflexions participatives, mises en réseau...). Ce rôle d'animateur lui confère une vision globale de la dynamique collective créée.

### **2.1.2 : Le terrain : La mise en œuvre d'une politique locale concertée Emploi –Santé–Handicap**

Cette politique a été initiée par l'Etat (Ministère du travail et de la solidarité à l'époque) par une circulaire de 1991 précisant la loi de 1987 (Loi relative à l'Insertion Professionnelle et au Maintien dans l'emploi des personnes handicapées). Cette circulaire réaffirme la nécessité de favoriser 1/ le maintien dans l'emploi des salariés handicapés ou en risque de l'être et 2/ la réinsertion professionnelle de ces salariés ou des demandeurs d'emploi ayant un handicap reconnu, 3/ en insistant sur la mise en place d'une « synergie » entre tous les acteurs publics, para-publics et professionnels concernés. Elle introduit à l'époque la notion de « Plan Départemental », comme cadre de coopération et de gouvernance locale susceptible d'impulser une politique concertée emploi-santé-handicap. La notion de handicap est ici restrictive. En effet, il ne s'agit pas des personnes handicapées dans leur globalité mais des personnes ayant subi une restriction reconnue de leur capacité au travail de par un accident (de travail ou pas) ou une maladie (professionnelle ou pas) ou encore de par un handicap de naissance mais qui sont susceptibles de vivre une vie professionnelle classique dans le secteur privé ou public. On nomme ce public reconnu « Travailleur Handicapé » d'où le nom de ce cadre de coopération spécifique : Plan Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés (PDI.TH).

Au plan national, la mise en place de ces Plans Départementaux s'est échelonnée entre 1991 et 1998. Dans la période 1993-1994, la construction et le financement de ces plans départementaux ont été placés par le Ministère du Travail et de la Solidarité sous la tutelle des Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) et des Directions Régionales de l'AGEFIPH (organisme paritaire créé par l'Etat après la loi de 1987 pour gérer le Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées)<sup>18</sup>. Ces dispositifs devaient être co-financés dans le cadre des fonds réservés par les deux institutions.

Les modalités des gouvernances territoriales locales ont été laissées à l'initiative de chaque département. Cette adaptation aux réalités locales tant en termes d'acteurs existants mais aussi en termes de besoins de la population cible, a abouti à des innovations institutionnelles locales qui se sont diffusées au fur et à mesure du temps dans les autres départements mais aussi à des arrangements institutionnels et des dispositifs parfois très contrastés.

### **2.1.3 : Positionnement de la recherche**

Dans ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, l'auteur a fait le choix d'analyser de façon rétrospective une expérience vécue il y a quinze années à la lumière des recherches qu'il a menées depuis sa thèse de doctorat (sept années). Pourquoi ? Tout d'abord, analyser les conditions d'une innovation institutionnelle locale dans le cadre de politique publique c'est prendre en compte la dimension du « temps ». En effet, dans toutes démarches concertées, il y a un temps de mobilisation progressive des acteurs concernés et de mise en réseau de ces acteurs puis il y a un temps pour la réflexion collective et la concertation pour concevoir une démarche commune susceptible de s'incarner dans des actions communes

---

<sup>18</sup> <http://www.AGEFIPH.fr/> Partenaire de la politique de l'emploi menée par les pouvoirs publics, l'AGEFIPH est aujourd'hui un acteur central de l'emploi des personnes handicapées. Une mission de service public qui s'inscrit dans le cadre d'une convention signée avec l'Etat. L'AGEFIPH est une association privée au service des personnes handicapées et des entreprises. Forte d'une gestion paritaire, le conseil d'administration de l'AGEFIPH est composé de représentants des partenaires sociaux, des personnes handicapées et de personnalités qui définissent la stratégie et la politique d'intervention de façon collégiale, gage de leur efficacité.

transversales. Enfin, il y a un temps pour mettre en œuvre ces actions, expérimenter ces nouvelles solutions, pour ajuster au fur et à mesure du temps ces nouveaux arrangements entre les acteurs et pour que ces nouvelles règles de l'action collective coordonnée s'institutionnalisent. On ne peut pas parler d'innovation institutionnelle au stade des idées nouvelles émergées. On ne peut que les constater *a posteriori* quand elles ont été mises en œuvre, légitimées et reconnues comme pertinentes par l'ensemble des acteurs concernés.

Pour permettre une objectivation des éléments développés dans ce cas, plusieurs sources ont été croisées : 1/ les différents diagnostics et états des lieux initiaux faits par l'auteur (méthodologie développée plus loin) validés à la fois par les institutions et les organisations locales concernées à l'époque, ainsi que par l'Etat et l'AGEFIPH, pilote du dispositif ; 2/ l'ensemble des bilans, rapports, études, analyses rendus aux financeurs par l'auteur sur la période 1996-2003 ; 3/ les évaluations annuelles (1998-2004) faites par différents chargés de mission embauchés successivement sur la période pour animer les différents axes du Plan Départemental et différentes analyses menées par des cabinets extérieurs ; 4/ les éléments documentaires plus récents sur cet axe animé aujourd'hui par un partenaire extérieur au département du Val-de-Marne.

## **2.2 : UNE METHODOLOGIE SPECIFIQUE DE RECCUEIL ET D'ANALYSE A POSTERIORI DES INFORMATIONS**

La spécificité du dispositif méthodologique défendue ici est la capacité à ouvrir la « boîte noire » des « pratiques professionnelles », d'en évaluer la pertinence de façon rétrospective, et d'appréhender les formes différenciées de valeur ajoutée d'une démarche territoriale concertée.

### **2.2.1 : Différents « diagnostics » de la situation initiale (phase formalisée et analysée dans le cadre d'un mémoire de DEA, Michaux, 1996)**

Avant la mise en œuvre du Plan Départemental, la première phase de diagnostic s'est échelonnée d'août 1995 à août 1996. En effet, pour bien comprendre pourquoi des acteurs spécialisés et non spécialisés ne réussissaient pas à se coordonner, il est apparu nécessaire d'analyser les systèmes sociaux et professionnels en place et de comprendre les facteurs de blocage de ces systèmes. Pour cela, l'auteur a mené trois diagnostics principaux sur la situation initiale de l'axe d'action commun : 1/ Orientation - reclassement professionnel - formation ; 2/ Prévention des licenciements pour raison de santé ; 3/ L'insertion professionnelle et la mobilisation des entreprises. Il s'agissait d'identifier les acteurs en présence, leur perception de la situation et des points de blocage de leur point de vue, de comprendre les défauts d'articulation entre les acteurs sur les trois problématiques transversales. Dans les trois cas, les diagnostics ont été établis à partir d'un croisement des points de vue des acteurs en présence (entretiens semi-directifs et animations de groupes, développés dans la partie suivante). Comme nous allons le voir, la nature du diagnostic (une analyse de système du type de celles qui sont conduites en sociologie des organisations) va jouer un rôle déterminant dans la phase de formulation de la politique locale concertée.

### **2.2.2 : Les différentes évaluations menées sur 8 années par l'auteur croisées aux différentes évaluations internes ou externes**

Outre les diagnostics initiaux faits par l'auteur, rappelons que plusieurs types d'analyses évaluatives sont en jeu dans l'objectivation de cette expérience.

- L'usage de démarches qualitatives ou quantitatives évaluatives particulières utilisées au cours de la période 1996-2003 et dont les méthodologies seront détaillées dans les

parties suivantes (par exemple, le croisement de points de vue entre prescripteurs, prestataires et bénéficiaires dans le cadre de l'évaluation des parcours d'insertion)

- Le développement d'outils de suivi des trois axes de cette politique départementale concertée avec la construction de trois bases de données permettant des évaluations précises. Par exemple, la capitalisation de six cents parcours d'insertion au fur et à mesure du temps.
- La mise en perspective des démarches évaluatives conduites par l'auteur et d'autres démarches évaluatives conduites sur la même période (cabinet extérieur ou autre chargé de mission impliqués dans les axes de cette politique locale concertée).

### **2.2.3 : Une posture de « participant » : avantages et limites**

Mais au-delà de ces démarches évaluatives continues, qu'est-ce qui fait de cette expérience un terrain d'observation des transformations, des impacts et des valeurs ajoutées de la politique locale concertée mise en place? Toute démarche scientifique est une démarche d'objectivation. Même si le positionnement spécifique du chef de projet en tant qu'initiateur de changements et évaluateur des impacts et des transformations est propice à une réflexion sur les pratiques mobilisées et les vecteurs d'action collective coordonnée construits dans les démarches territoriales concertées, il n'en reste pas moins partie prenante. Nous défendons ici néanmoins un positionnement spécifique du chef de projet-coordonateur. Ce positionnement peut être assimilé à de l'observation participante. En effet, une fois les réflexions initiales menées, le chef de projet-coordonateur n'a pas pour fonction de mettre en place les plans d'action (solutions de coordination co-construites par les acteurs) mais de guider ou d'accompagner les acteurs locaux dans la mise en place de ces solutions. En fonction des axes, des chargés de mission sont recrutés pour mettre en œuvre certains aspects des plans d'action. Le chef de projet en assure le suivi quotidien au nom de la gouvernance, l'évaluation, les ajustements et les approfondissements et la coordination entre les différents axes.

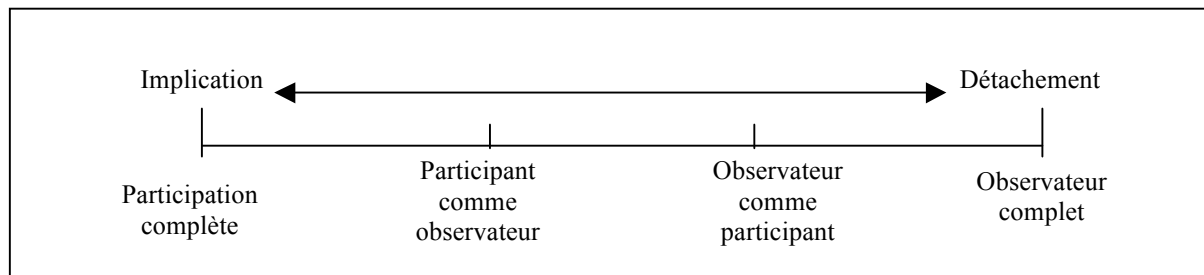
Pour Aktouf (1987), l'observation-participante présente quatre avantages majeurs (p. 165). Elle permet d'éviter le problème de la différence entre comportement réel (ce que l'on fait) et comportement verbal (ce que l'on dit faire). En effet, elle permet d'appréhender des phénomènes qui n'auraient pas surgi dans les entretiens que ce soit par omission intentionnelle ou non des informateurs (Mucchielli, 1996, p. 147]) ou encore par capacité de verbalisation des professionnels concernés. Elle permet de mettre à jour des éléments non conscients (tacites) ou très difficiles à faire ressortir par l'intermédiaire de questions. Elle présente aussi l'avantage d'identifier des processus qui, si recherchés autrement, ne pourraient se dessiner qu'après une laborieuse et pénible chaîne d'interviews répétées. Mais surtout, la méthode de l'observation-participante permet de vivre de l'intérieur des phénomènes. Elle donne au chercheur l'occasion de pénétrer l'environnement des acteurs, de voir la réalité de la même façon qu'eux (Ouellet, 1994, p. 179), de comprendre leur vécu dans un contexte particulier et ainsi de comprendre pourquoi et comment les événements surviennent (Wacheux, 1996). Pour Aktouf (1987, p. 165), l'observateur interne « s'inclut », « observe du dedans » les situations et les personnes. Il s'agit pour l'auteur « du seul vrai moyen de pénétrer le sens des phénomènes observés, de faire vraiment parler les données » (Aktouf, 1987, p. 165).

Le terme d'observation participante comporte en fait des variantes même si il renvoie pour beaucoup de chercheurs à la notion d'observation. En réalité, la participation peut être minimale ou aller jusqu'à une participation à part entière dans le groupe.

Wacheux (1996, p. 209) oppose « l'observation passive » et « l'observation participante ».

- L'observation est participante lorsque le chercheur est investi d'un rôle d'acteur au même titre que les personnes du groupe auquel il participe. Il implique une présence continue du chercheur sur les lieux où les événements se déroulent (posture adoptée ici).
- L'observation passive se définit comme l'autorisation d'être présent dans l'organisation pour regarder la réalité quotidienne. L'observation est passive lorsque le chercheur à une simple position de témoin des événements. Il n'endosse pas un rôle d'acteur, il regarde et enregistre ses perceptions. Ce type d'observation peut être fortuit (au cours d'une visite d'entreprise) ou être plus longue.

L'opposition entre ces deux types d'observations (reprise par d'autres auteurs en gestion) peut être plus détaillée. Pour Ouellet (1994, p. 174) comme pour Bryman (2001, p. 299), par exemple, l'expression « observation participante » constitue en fait un continuum dont les deux extrêmes sont respectivement l'observation à part entière et la participation à part entière (figure 6). Le long de ce continuum, ces différentes méthodes confèrent au chercheur des rôles différents. Bryman précise que la distinction entre les différents rôles que peut jouer le chercheur dans le cadre de la méthode de l'observation a été introduit par Gold (1958).



**FIGURE 6. Les différents rôles du chercheur dans la méthode de l'observation, d'après Bryman (2001, p. 299)**

Ces différents rôles permettent d'éviter d'opposer participation active et passive (Wacheux, 1996 ; Igalens et Roussel, 1998).

Reprenant les principes de ce continuum, Ouellet (1994) introduit une typologie des méthodes d'observation. Chacune correspond à un type d'objectif différent et présente ses propres avantages et inconvénients (tableau 1).

Dans le cadre de l'analyse relatée ici, la posture est celle de la participation à part entière. Ici l'auteur est à l'intérieur du système, ce qui lui permet une empathie plus grande avec l'ensemble des acteurs concernés et une connaissance approfondie des liens entre les acteurs, de leur logique d'action et de leurs enjeux mais aussi de la façon dont ces logiques vont évoluer au cours du temps en même temps que les « instruments » de l'action collective coordonnée pour créer de nouveaux arrangements inter-organisationnels et des innovations institutionnelles.

Néanmoins, comme on peut le constater dans le tableau 1, le manque de recul et parfois des considérations éthiques peuvent limiter les résultats de ce type de recherche. La méthode de l'analyse rétrospective à partir de documents ayant laissés des traces écrites sur la période analysée permet d'augmenter la validité interne de la recherche et notamment de ne pas être contraint par les effets sélectifs liés à la mémoire humaine.

Typologie	Objectif	Avantages et limites
<b>Participation à part entière</b>	Faire une analyse de l'écosystème au sens le plus large du terme	Avantages : capter des comportements spontanés et subtils Limites : manque de recul, éthique (car en principe les acteurs ne sont pas prévenus du statut du participant)
<b>La participation-observation</b>	Participer par des rapports sociaux durables avec le groupe pour observer des comportements le plus spontanés possibles	Avantages : participer et observer des changements au sein d'un groupe Limites : manque de recul
<b>L'observation-participation</b>	Recueillir des informations sur le contexte (social, géographique, physique, politique...) et les personnes sans s'engager	Avantages : permet à la fois une certaine objectivité et permet de valider les informations auprès des personnes
<b>L'observation à part entière</b>	Recueillir de l'information sans interaction sociale <i>(exemple : analyse des attitudes et comportements d'un groupe derrière une glace sans teint)</i>	Avantages : éviter que des variables étrangères ne modifient le phénomène Limites : absence de feed-back et risque d'interprétation erronée

**TABLEAU 1. Les différents types d'observation, d'après Ouellet (1994, pp. 176-178)**

#### **2.2.4 : Une recherche caractérisée par plusieurs types d'analyses rétrospectives**

L'objectif de la démarche de recherche proposée ici est d'identifier les méthodologies d'interventions (pratiques professionnelles appartenant aux pratiques d'ingénierie territoriale) mobilisées dans la phase de formulation et d'implémentation d'une politique locale concertée multi-acteurs. Il s'agit en effet de comprendre les caractéristiques des méthodologies d'interventions qui sont apparues les plus pertinentes de façon rétrospective, de comprendre quels rôles ces méthodologies ont joués dans le processus de formulation et d'implémentation de cette politique locale, quels types de solutions locales de coordination elles ont pu contribuer à développer et quelles plus values ces méthodologies ont générées au sein du système d'acteurs.

Comme nous venons de le souligner, la présente analyse peut être limitée par le manque de recul du participant à part entière, les biais d'interprétation ou de mémoire sélective. C'est pourquoi, au-delà des différentes objectivations que nous avons déjà évoquées, l'analyse rétrospective à partir de documents écrits et l'usage de trois critères permettant de distinguer les solutions de coordination « efficaces » de celles « moins efficaces » constituent un nouveau garant de prise de recul. En effet, n'ont été retenus ici à N+8 que certaines solutions de coordination comme résultat du processus de formulation et d'implémentation de la politique locale. Ces solutions de coordination ont été sélectionnées à partir de trois critères principaux : 1/ le caractère innovant des solutions de coordination jugé en 1996-1997 ; 2/ la pertinence et l'adéquation des innovations avec les besoins des usagers cibles ; 3/ la fiabilité et la durabilité des solutions de coordinations innovantes mises en place. En effet, c'est à la lumière des résultats obtenus en N+8 que l'on va analyser rétrospectivement les facteurs ayant favorisés ou freinés le développement d'une synergie entre les acteurs locaux. Cette analyse rétrospective est favorisée par le positionnement privilégié du poste de chef de projet-coordonateur.

En conclusion, l'approche « participant » / « rétrospectif » présente ici un double intérêt. Ce positionnement spécifique de participant permet d'analyser de façon plus approfondie les méthodologies d'interventions utilisées dans une perspective d'analyse des pratiques professionnelles qui favorisent l'émergence d'innovations institutionnelles dans le domaine des politiques publiques et notamment d'action collective coordonnée. Le recul des années permet quant à lui de mieux appréhender les éléments de contexte qui ont favorisé l'émergence de l'innovation institutionnelle et sa mise en œuvre.

Enfin, en 2004, l'auteur n'est plus en fonction dans le Val-de-Marne et propose aux instances régionales (Etat) de conduire une analyse comparative entre différentes dynamiques collectives issues de différents Plans Départementaux. Une réunion avec les 8 Directeurs Départementaux du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle en charge des 8 PDI.TH d'Ile de France a ainsi pu être organisée. Cette première base de comparaison a permis d'identifier des dynamiques très différentes entre les PDI.TH et de distinguer par exemple des PDI ayant une volonté importante de mettre en synergie les acteurs locaux (politique locale concertée) et des PDI.TH plus orientés vers l'amélioration des prestations pour le public ciblé et le développement de prestations spécialisées.

Dans le Département de la Seine-Saint-Denis, une analyse plus approfondie a pu être menée par l'auteur. Deux réunions de groupe de 4 heures avec les principaux partenaires mobilisés dans le cadre de ce Plan Départemental ont été organisées. L'analyse des *verbatim* (analyse de contenu thématique) permet de comprendre les différences et les similitudes entre les dynamiques du Val-de-Marne et de la Seine-Saint-Denis notamment sur la période 1998-2003 et plus particulièrement l'impact de l'intension stratégique initiale sur la dynamique.

Cette dernière phase comparative permet d'approfondir les éléments propres au contexte du Val-de-Marne sur la période, notamment les caractéristiques de sa gouvernance territoriale. Revenir sur les conditions qui ont permis l'innovation initiale et sur son institutionnalisation permet d'avoir un point de vue gestionnaire sur ces problématiques de plus en plus courantes dans un domaine en émergence : l'ingénierie territoriale ou ce que certains auteurs appellent aussi le management public des territoires ou management territorial. En effet, ce type d'analyse permet de tirer des enseignements sur les postures managériales, les pratiques et les méthodologies d'intervention des acteurs en charge de faire émerger des solutions réellement nouvelles, concertées et adaptées aux besoins dans le domaine des politiques de coordination et de coopération locales multi-acteurs.

### **2.2.5 : Une recherche caractérisée par un processus de théorisation a posteriori**

Mais, comme le démontrent Glazer et Strauss (1967), la production d'une théorie à partir de l'analyse comparative exige une analyse comparative d'une multitude de cas soigneusement choisis. Or, un cas singulier peut être aussi l'indicateur d'une catégorie ou d'une propriété conceptuelle générale d'une théorie préalablement construite ou d'un corps théorique en construction dans une perspective d'approfondissement ou d'augmentation des pouvoirs explicatifs ou prédictifs de ce corpus théorique. Pour cela, les auteurs défendent une approche processuelle méthodologique et épistémologique qui permet des allers et retours constants entre terrain empirique et concepts théoriques. « *The grounded theory* » ou Théorie Enracinée (Glazer et Strauss, 1967) a un objectif de généralisation et de production d'une théorie. Il s'agit de conceptualiser et de théoriser des faits émergents de données empiriques. Rappelons que cette stratégie de recherche a été développée par les auteurs pendant les années 1960 comme une réponse aux attaques du courant dominant en sociologie dénonçant le manque de rigueur des recherches qualitatives. L'intention de Glaser et Strauss était de proposer une stratégie de recherche générale qui limite la subjectivité du chercheur mais qui permette aussi

de se dégager d'une perspective hypothético-déductive où les hypothèses sont forcément dérivées de la littérature. L'ensemble des concepts et catégories mises en évidence, avec la spécification de leurs liens doit ainsi permettre l'établissement d'une théorie enracinée dans les données issues du terrain. Au cours des années, les deux auteurs fondateurs ont développé leurs propres versions de cette stratégie de recherche. La première, issue de l'ouvrage de Strauss et Corbin (1990), propose un système de codage complexe inductif puis hypothético-déductif élaboré pour diriger le chercheur dans l'analyse de corpus complexe (entretiens...). La seconde (Glaser, 1992) propose une vision plus créative et reproche à son ancien collaborateur de forcer l'apparition de théories par un traitement mécanique des données.

Dans des développements plus récents, est apparue la démarche de théorisation *a posteriori*. Cette technique d'analyse est connue sous différents vocables : analyse qualitative par théorisation (Mucchielli, 1996) ou analyse par théorisation ancrée (Paillé cité dans Mucchielli, 1996). Elle vise à générer une théorisation au sujet d'un phénomène en procédant à une conceptualisation et à une mise en relation des données empiriques avec des cadres théoriques les plus pertinents pour les expliquer. Elle se rapproche de la méthode à l'oeuvre dans l'approche de la Grounded Theory (Glaser, 1978) avec trois grandes différences fondamentales. Il s'agit ici d'une méthode d'analyse des données et non une stratégie générale de recherche. Les constats empiriques sont collectés ou produits indépendamment de la démarche de conceptualisation. La démarche de mise en perspective des constats empiriques avec les théories les plus pertinentes pour les expliquer permet de rentrer dans une démarche de généralisation *a posteriori*. Cette méthodologie spécifique laisse de côté l'objectif de production d'une théorie, pour celui, plus réaliste de théorisation (Mucchielli, 1996).

Le processus de théorisation *a posteriori*, qui est proposé dans le cadre de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches vise à mettre en perspective les analyses rétrospectives issues des différentes phases d'impulsion de changements (vecteurs) et d'évaluation de ces changements (valeur ajoutée) à partir des théories les plus pertinentes pour les approfondir et en tirer des enseignements plus généraux. Il s'agit surtout ici de s'intéresser à la mise en synergie des acteurs et à leur action collective coordonnée. Notamment, cette démarche de théorisation va mobiliser les principaux résultats de la thèse de doctorat de l'auteur (Michaux, 2003) et ses prolongements portant sur l'analyse des facteurs en jeu dans des situations de coordination et d'actions collectives coordonnées de haute performance (voir bibliographie détaillée volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches). Différentes discussions théoriques permettent de montrer le potentiel explicatif du concept de « Collective Mind (courant de la coordination dans le cadre des organisations hautement fiables), des communautés de pratiques (courant de l'apprentissage situé et de la gestion de la connaissance) et des scénarii d'interactions (courant évolutionniste et théorie des ressources) en complément des théories de l'acteur réseau et du capital social.

Cette démarche de théorisation *a posteriori* permet d'en augmenter la portée générale.

### **3. LES PRINCIPAUX DETERMINANTS D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE REUSSIE : ANALYSE A POSTERIORI DES VECTEURS DE FORMULATION ET D'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE VISANT LA SYNERGIE ET LA COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX**

L'analyse rétrospective montre que plusieurs facteurs ont été déterminants dans la réussite rapide de la mise en réseau et de l'impulsion d'une coordination plus forte entre les acteurs locaux.



### **3.1 : L'INTENTION STRATEGIQUE IMPULSEE PAR LA GOUVERNANCE TERRITORIALE LOCALE**

Qu'est-ce qui explique les différences entre les démarches concertées des différents départements ? Avec le recul et les évaluations à notre disposition, les philosophies des gouvernances locales (les intensions stratégiques impulsées par les acteurs publics, para-publics et privés dans le choix des actions à développer en commun et leurs priorités) apparaissent comme un élément essentiel pour expliquer ces différences. On peut par exemple montrer une nette différence entre les gouvernances départementales qui n'ont pas choisi de privilégier la mise en synergie des acteurs locaux dans leur globalité. Les moyens de financement ont été dédiés par exemple à la mise en place de nouveaux acteurs. D'autres gouvernances départementales ont opté pour une mise en synergie des acteurs locaux et ont dédié les moyens de financement uniquement à des actions collectives transversales favorisant l'inter-institutionnalité, le multi-partenariat et le décloisonnement. Le Plan Départemental du Val-de-Marne fait partie de ces gouvernances départementales qui ont fait le choix de miser sur une concertation parfois longue, une mise en synergie des acteurs locaux existants et des moyens de financement dédiés uniquement à des programmes d'actions susceptibles de créer une meilleure coordination et articulation entre les acteurs publics, para-publics et privés. Ce positionnement original à l'époque est très proche des conditions actuelles du nouveau paradigme de l'action publique. Ce Plan Départemental (politique concertée emploi-santé-handicap) a été lancé en 1995 et comporte 3 volets qui vont être développés successivement. Chacune de ces politiques locales concertées a été développée de façon indépendante mais comportait des éléments de synergie importants.

Cette différence dans les intentions stratégiques impulsées initialement par les gouvernances locales nous paraît importante à souligner pour différentes raisons. Tout d'abord, il fait du cas du PDI.TH du Val-de-Marne un terrain d'analyse très intéressant pour déterminer les vecteurs opérationnels les plus performants dans la mise en place et le maintien dans le temps des politiques locales concertées qui favorisent la mise en synergie des acteurs locaux en vue d'une meilleure coordination. Mais, il nous permet d'en donner aussi en introduction les limites. D'autres alternatives stratégiques ont été développées dans le cadre d'autres PDI.TH avec des démarches non ou très peu participatives et ne visant pas la mise en synergie mais qui se sont révélées être tout aussi intéressantes pour le public visé comme par exemple l'ouverture du monde de la formation du droit commun.

### **3.2 : L'AUTONOMIE DES ACTEURS LOCAUX DANS LE CADRE D'UN MODE DE GOUVERNANCE TERRITORIAL SOUPLE**

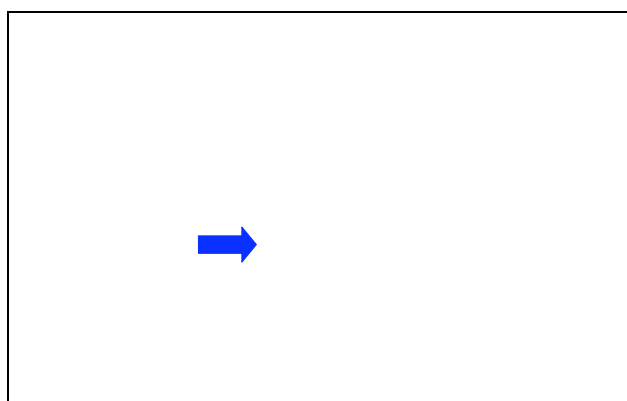
La gouvernance territoriale globale du plan départemental comporte l'ensemble des parties prenantes issues du domaine du handicap (grandes associations de parents notamment...), du domaine du social (Conseil Général, Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales...), du domaine de l'emploi (Direction départementale de l'ANPE maintenant Pôle Emploi, principaux organismes de bilan de compétences, Services d'orientation professionnelle de l'AFPA<sup>19</sup>), du domaine de l'insertion et du maintien dans l'emploi spécialisé (COTOREP ou Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel qui est à l'époque un service des Directions Départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle ; les organismes spécialisés d'insertion professionnelle Cap Emploi, les services opérationnels de l'AGEFIPH, les Centres de Reclassement Professionnel...), du domaine du maintien dans l'emploi (représentants des

---

<sup>19</sup> Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes.

différents services de la Sécurité Sociale<sup>20</sup>, représentants des médecins du travail<sup>21</sup>...) et enfin les principaux partenaires sociaux (syndicats salariés notamment) et des représentants du monde économique (MEDEF départemental, Chambre de Commerce et Chambre de Métiers...).

Ce Comité de Pilotage possède un rôle consultatif et ne se réunit qu'une fois par an. Le Comité de Pilotage restreint comporte le Directeur Départemental de l'Emploi et de la Formation Professionnelle qui représentait l'Etat et les services du ministère ainsi que la Direction Régionale de l'AGEFIPH et un chef de projet (l'auteur). Ce Comité de pilotage restreint portait sur les décisions de financement. Différentes commissions thématiques impliquant toutes les institutions et organismes opérationnels concernés complètent ce système de gouvernance (figure 7) pour permettre à la fois une formulation, une mise en œuvre et un suivi du Plan Départemental. Ce mode de fonctionnement a permis aux financeurs de laisser une grande autonomie aux acteurs concernés par la problématique de la prévention des licenciements pour raison de santé ou par les problématiques d'insertion, de reclassement professionnel ou de maintien dans l'emploi pour co-construire ensemble une politique concertée, tout en conservant une maîtrise des aspects financiers et en validant les orientations collectives au fur et à mesure des réflexions collectives.



**FIGURE 7. La gouvernance locale du PDI.TH du Val-de-Marne**

Il apparaît aussi à la lumière des nombreuses discussions entre départements que le positionnement central du chef de projet coordonnant et accompagnant dans le temps les trois axes du PDI.TH est une particularité que l'on ne rencontre que dans certains départements. Dans d'autres, le coordinateur se retrouve en position d'opérationnel dans un seul axe et rencontre de nombreuses difficultés pour avoir une place identifiée dans les autres axes.

L'intention stratégique de la gouvernance territoriale locale apparaît ici aussi comme essentielle ainsi que la philosophie d'action de la gouvernance restreinte. L'auteur a pu rester durant huit années dans un positionnement central légitime au sein de cette politique locale concertée emploi-santé-handicap.

<sup>20</sup> CPAM (Caisse Primaire d'Assurance Maladie), CRAM (Caisse Régional d'Assurance Maladie), CNAM (les médecins de la sécurité sociale sont rattachés à l'époque à la Caisse Nationale d'Assurance Maladie).

<sup>21</sup> Centres interprofessionnels de Médecine du Travail

### **3.3 : LA PHASE DE FORMULATION DE LA POLITIQUE LOCALE CONCERTÉE : DIAGNOSTIC – PROBLEMATISATION - NEGOCIATION D’OBJECTIFS COMMUNS - CO- CONSTRUCTION DE SOLUTIONS**

Faire travailler ensemble des acteurs parfois très différents et surtout nombreux a demandé une méthodologie rigoureuse. En particulier, tout travail collectif doit avoir son cadre. Le risque des démarches participatives est de voir dériver les réunions de travail vers des discussions de fond interminables voire même des confrontations de points de vue parfois stériles. De plus, sans cadre, le risque est aussi de voir émerger des idées intéressantes sans pouvoir déterminer des priorités ou faire des choix. Un cadre de référence a donc été construit préalablement à toutes les démarches participatives.

#### **3.3.1 : Une phase de diagnostic**

Le diagnostic apparaît ici comme un outil de médiation entre les différentes parties prenantes. Ce diagnostic se veut une synthèse explicative des points de vue en présence. Il est fondé sur les approches historiques de Lewin (1946/1997 ; Allard-Poesi et Perret, 2003) comme nous le verrons dans la partie théorique ou du courant de l’analyse des systèmes complexes (sociologie des organisations) qui conçoit les systèmes sociaux comme des « tout » disposant de propriétés qui leur sont propres, différents des éléments qui composent le système social. Ces propriétés sont le fait de l’interdépendance dynamique des facteurs à l’œuvre dans le système social, notamment la structure des rôles, le statut des membres, les réseaux de communication, les forces animant cette structure et les barrières physiques et sociales qui facilitent et au contraire inhibent les actions individuelles ou collectives.

Rappelons que les diagnostics ont été élaborés à partir d’entretiens semi-directifs et d’animations de groupe. Les analyses de contenu thématique ont permis de faire émerger les difficultés de coordination (diagnostic) mais aussi d’identifier une thématique symbolique structurante suffisamment forte pour conduire les travaux collectifs de réflexion ultérieures.

L’objet de l’analyse rétrospective et de théorisation *a posteriori* proposée plus loin est de montrer que la nature même de ce type de diagnostic est un élément très efficace des démarches territoriales concertées. L’analyse montre qu’elle constitue même un élément déterminant de l’ingénierie territoriale au cours des premières phases de concertation.

#### **3.3.2 : Une phase de problématisation à partir de ce diagnostic : permettant de passer d’une collection d’acteurs locaux à un ensemble d’acteurs se vivant comme « parties prenantes » d’une même problématique transversale**

Il s’agit de permettre aux acteurs locaux de prendre conscience des problématiques communes auxquelles ils font face et de co-construire une représentation partagée des problèmes et des objectifs communs à atteindre.

Les différents diagnostics ont été présentés aux acteurs concernés et aux membres de la gouvernance. Il est apparu que sur les trois problématiques transversales, les difficultés n’étaient pas de même nature.

**Dans le cas de la problématique transversale de maintien dans l’emploi**, chaque acteur avait une représentation partielle des difficultés et il n’existait pas de représentation globale des difficultés appréhendées par chacun, ce qui limitait les possibilités d’action collective coordonnée transversale notamment dans la situation d’urgence que constitue la prévention des licenciements. Il est apparu essentiel d’introduire une transversalité et d’insister sur l’action précoce coordonnée pour permettre aux acteurs en présence de mieux comprendre l’intérêt d’impulser une coordination étroite entre eux et mieux appréhender leur défaut

d'articulation. Du « maintien dans l'emploi », la formulation de l'axe de travail en commun a été reformulée : « prévention des licenciements pour raison de santé et prévention de la spirale de la désinsertion ». Il s'agissait notamment de créer des circuits de transmission d'information rapide et de décision trans-organisationnels et d'impulser une forte dimension préventive avec une action collective coordonnée très précoce (système de détection des cas précoces et institutionnalisation progressive de procédures d'interface).

**Dans le cas de la problématique transversale de l'orientation-reclassement-formation**, les acteurs en présence articulaient leurs interventions avec celles des autres acteurs mais au cas par cas et de façon ponctuelle en fonction des situations des personnes orientées vers leur organisme ou institution. Ici aussi la formulation symbolique résultant du diagnostic a permis de donner corps aux travaux collectifs ultérieurs : « coordination pertinente des acteurs spécialisés et non spécialisés autour des itinéraires ou des parcours de reclassement-insertion ». Par exemple, il n'existait pas de suivi des parcours ou des itinéraires des parcours d'insertion-reclassement qui permettent à chacun des acteurs de mieux comprendre l'impact ou le non impact de leur contribution aux parcours et donc de rentrer dans une dynamique d'apprentissage collectif. Il s'agissait donc d'impulser un dispositif collectif de suivi de ces parcours d'insertion-reclassement (capitalisation) et de créer des possibilités de feed-back sur les décisions d'orientation et d'insertion permettant aux acteurs de mieux articuler leurs compétences distinctives (apprentissage).

**Enfin, dans le cas de la problématique transversale « emploi-insertion »**, il est apparu indispensable de créer une synergie entre les acteurs contribuant à la fin des parcours de reclassement-formation-insertion et les acteurs traditionnels ou *ad hoc* ayant pour fonction de sensibiliser les entreprises et de recueillir les offres d'emploi. Ici aussi des défauts d'articulation ont été identifiés et ont permis d'impulser une symbolique forte autour de la notion de « réseau de compétences susceptible d'offrir des services aux entreprises ».

### **3.3.3 : Phase de réflexion collective sur les actions concrètes pouvant être menées à partir de la phase de problématisation du diagnostic : permettant le passage d'une phase de « parties prenantes » à une phase de négociation de solutions locales**

Pour chacun des axes du Plan Départemental, un plan d'action précis a permis de décliner les objectifs communs transversaux. Nous considérerons ici que chacun des axes constitue une politique locale concertée à part entière. Pour chacune de ces trois politiques locales concertées, le fait de formaliser d'abord des choix stratégiques communs avant de se lancer dans la définition d'actions locales concrètes a permis de conserver une cohérence globale et établir des priorités.

### **3.3.4 : Une phase d'implémentation des solutions et d'évaluation de ces solutions avec une analyse spécifique ici menée sur quatre vecteurs opérationnels possibles pour permettre une mise en synergie des compétences des acteurs et une meilleure coordination entre eux dans le cadre d'une politique locale concertée**

Pour chacun des axes du Plan Départemental, l'implémentation des solutions a fait l'objet d'un suivi régulier et d'évaluations annuelles ou bi-annuelles.

L'analyse rétrospective montre notamment que certaines actions constituent de véritables vecteurs de développement de « compétences collectives » au sens de capacité collective à se coordonner de façon pertinente, capacité portée par les acteurs du territoire.

#### **4. UN EXEMPLE COMPLET DE FORMULATION ET D'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE DE PREVENTION DES LICENCIEMENTS NECESSITANT UNE COORDINATION INTER-INSTITUTIONNELLE ET INTER-ORGANISATIONNELLE ETROITE : ELEMENTS EMPIRIQUES ET THEORISATION DES PHENOMENES COGNITIFS ET COOPERATIFS EN JEU**

##### **4.1 : OBJECTIF DE L'ANALYSE A POSTERIORI ET DE LA DEMARCHE DE THEORISATION**

Dans cette partie, l'accent sera particulièrement mis sur la phase de « formulation » qui apparaît déterminante à la lumière des analyses rétrospectives que l'on peut faire aujourd'hui en comparaison avec la dynamique d'autres PDI.TH. Pour théoriser les différentes méthodologies d'intervention, l'auteur se base sur les fondements de la recherche-action comme méthodologie d'introduction de changements. Notamment l'importance de la phase de « diagnostic extérieur – mise en débat et effet miroir » qui permet aux acteurs de rentrer dans une dynamique réflexive de second niveau. Dans cette partie, un cas concret permet d'approfondir les effets et la valeur ajoutée d'une phase diagnostic-problématisation. Cette première phase permet aux acteurs de co-construire et/ou négocier une même représentation des problèmes. On pourrait penser que cette phase est anecdotique, or la théorisation *a posteriori* qui est proposée dans cette partie démontre que cette phase est cruciale. Ce n'est qu'une fois cette étape terminée que les acteurs sont susceptibles de rentrer dans une phase de formulation d'objectifs communs au sens de choix d'orientations stratégiques que se donnent les acteurs locaux pour traiter les problèmes. Ces orientations stratégiques constituent un cadre dans lequel il leur est possible ensuite de co-construire et négocier des solutions locales. Rappelons qu'il s'agit d'une démarche multi-acteurs où chaque institution ou organisation concernée est un spécialiste dans leur domaine. Néanmoins, comme le diagnostic développé le montre, les défauts d'articulations sont nombreux.

D'autre part, dans cette partie, l'accent sera particulièrement mis sur les innovations institutionnelles ou plus exactement inter-institutionnelles qui peuvent découler d'un tel processus réflexif participatif. Il s'agit de bien comprendre les conditions qui permettent de développer des solutions innovantes de coordination et de coopération locale multi-acteurs dans un domaine qui touche à la fois la sphère des politiques d'emploi et la sphère des politiques préventives de santé.

Rappelons ce que l'on entend par innovation sociale ? K. Merton (cité dans Harrison et Klein, 2006) affirmait que l'innovation réside dans l'impossibilité pour certains acteurs d'atteindre des buts sociaux légitimes avec les moyens dont ils disposent. Ils doivent alors en créer de nouveaux. Ils le font en mettant en œuvre de nouveaux arrangements sociaux et de nouvelles façons de faire. Néanmoins, ils ne peuvent pas le faire sans se confronter à leur environnement institutionnel qui pèse sur les comportements des acteurs. Il y a alors un processus conflictuel qui reflète le pouvoir et les intérêts organisés des acteurs qui se mobilisent autour de nouvelles solutions à des problèmes posés de façon nouvelle. L'innovation sociale peut concerner les arrangements d'acteurs qui permettent de poser les problématiques sociales d'une façon nouvelle et de créer des dispositifs susceptibles de trouver de nouvelles solutions au sein de la collectivité. En filigrane, on peut reconnaître ici certains résultats apportés par la théorie institutionnaliste et néo-institutionniste (par exemple, Rojot, 2005). Dans ce cas, des formes d'actions instables, faiblement organisées, s'institutionnalisent en donnant lieu à de nouvelles règles, routines, conventions de coordination entre les acteurs concernés. C'est par exemple ce que montrent Fontan, Klein et Tremblay (2005) en analysant comment à Montréal les acteurs syndicaux, communautaires, patronaux et gouvernementaux se mettent en place, selon des modalités et des dosages

spécifiques autour de processus de développement localisé. Au travers des différentes communications regroupées dans l'ouvrage de Harrisson et Klein (2006), il est possible de présumer que les acteurs initient de nouvelles formes de gouvernance qui d'une part donnent lieu à la production d'actions innovantes qui sont nouvelles et d'autre part que les acteurs dans ce contexte de changement institutionnel transforment leur organisation d'appartenance, déconstruisent les arrangements précédents et adoptent de nouvelles pratiques qui rompent avec les arrangements institutionnels précédents.

#### **4.2 : LE PROCESSUS DE FORMULATION PROGRESSIF D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE LOCALE CONCERTÉE INTER-INSTITUTIONNELLE**

La problématique de la prévention des licenciements pour raisons de santé est complexe. Elle concerne les personnes qui ne peuvent plus exercer leur métier ou tenir leur poste de travail à cause d'une restriction de leurs capacités due à un problème de santé reconnu ou un handicap. Ce type de situation, constatée officiellement par le médecin du travail (inaptitude partielle ou totale à un poste de travail suite à une maladie ou à un accident) se conclut souvent par un licenciement alors qu'ils existent de nombreuses ressources pour aider les employeurs à mettre en place des solutions présentant des avantages pour les entreprises comme pour les personnes (aménagement de poste de travail, reclassement dans un autre poste, possibilités de reprise à temps partiel, de contrats de rééducation ou de reclassement professionnel...).

Sur une période qui s'échelonne de 1992 à 1998 environ, se sont développées partout en France des expérimentations et des innovations à l'échelle départementale dans le cadre des PDI.TH. On peut dire que chacun de ces dispositifs s'est avéré être original et spécifique, porteur donc d'innovations institutionnelles. A partir des années 2000, ces différents dispositifs construits localement par les acteurs locaux concernés ont été institutionnalisés progressivement, se sont homogénéisés à la suite des échanges d'expériences et de pratiques entre département et sous l'impulsion de l'Etat et de l'AGEFIPH, jusqu'à aujourd'hui être identifié par un même nom générique national.

Nous allons centrer plus précisément la présente analyse sur le département du Val-de-Marne et plus particulièrement sur la première période (1996-2003) celle qui permis la mise en place d'une politique locale concertée préventive (prévention des licenciements et prévention de la spirale de la désinsertion). La mise en place de cette politique s'est faite en trois phases principales dans ce département : 1/ la période 1996-1997 de constitution du diagnostic et de co-construction collective de ce dispositif dans le cadre de la définition d'une politique locale concertée ; 2/ une seconde période 1998-1999 d'expérimentation et de mise en place de ce dispositif ; 3/ une troisième période 2000-2002 de consolidation et d'approfondissement. Ce dispositif fonctionne quotidiennement depuis 2003 et semble s'être stabilisé aujourd'hui sur les acquis des périodes précédentes.

##### **4.2.1 : Une étape initiale : un diagnostic des dysfonctionnements et des problèmes de coordination**

En 1996, l'auteur conduit un état des lieux en procédant à des entretiens semi-directifs (vingt-cinq) et plusieurs animations de groupes (deux) avec l'ensemble des acteurs professionnels et institutions concernés : médecins conseil attaché à la Caisse d'Assurance Maladie du département du Val-de-Marne, médecins de ville, assistantes sociales de secteur, service social et service de gestion des risques professionnels attachés à la Caisse Régionale d'Assurance Maladie, direction des groupements interprofessionnels de médecine du travail et médecins du travail, ergonomes, organismes de bilan de compétence, COTOREP (Commission d'Orientation et de Reclassement), service administratif qui traite les dossiers de subvention à l'AGEFIPH, service administratif qui traite les dossiers d'assurance maladie

attaché à la Caisse d'Assurance Maladie du Val-de-Marne, acteurs para-publics spécialisé dans le reclassement (Cap Emploi, CRP ou Centre de Reclassement Professionnel), ANPE (aujourd'hui Pôle Emploi), cellule d'orientation psychologique de L'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), DRH et médecins du travail attachés à de grandes entreprises, représentants des syndicats salariés et salariés-patients en arrêt maladie (entretiens non directifs).

La nature du diagnostic est spécifique. En effet, il ne s'agit pas de croiser les points de vue sur les solutions à mettre en œuvre, ni sur les besoins du public cible. Il s'agit de comprendre les enjeux des acteurs institutionnels concernés, d'identifier leurs logiques d'actions sous-jacentes pour comprendre les dysfonctionnements et les ruptures qui conduisent des salariés à être licenciés pour des raisons de santé. Il s'agit d'appréhender le système sous-jacent à la problématique des licenciements pour raison de santé en incluant aussi la logique du patient-salarié. En effet, le diagnostic montre que seul celui-ci peut déclencher une action collective préventive inter-institutionnelle. Or, il est souvent dans une logique de rupture avec sa vie professionnelle et ne se projette dans l'avenir qu'au dernier moment lorsqu'il reprend son activité professionnelle et que le médecin du travail ne peut que constater l'inaptitude partielle ou totale avec trop peu de temps souvent pour mener une action de maintien dans l'emploi complète. De plus, il apparaît que cet éloignement de l'emploi durant parfois trois années entières (limite d'un arrêt maladie de longue durée à l'époque) limite les possibilités de reclassement dans une autre entreprise avec parfois le démarrage d'une spirale de la désinsertion (arrêt maladie de longue durée suivi d'une période de chômage de longue durée).

Le diagnostic vise aussi à identifier comment chacun des acteurs institutionnels concernés se représente la situation des licenciements pour raison de santé et sa place dans cette problématique (représentation), là où il pense qu'il y a des problèmes ou des dysfonctionnements, comment il se situe par rapport aux problèmes et aux dysfonctionnements et comment il situe les autres acteurs institutionnels avec lesquels il est en relation par rapport à ces problèmes ou à ces dysfonctionnements. La mise en perspective de l'ensemble de ces points de vue sur la situation a permis de formaliser l'ensemble des ruptures liées à la problématique des licenciements pour raisons de santé.

La méthodologie de diagnostic adoptée ici se situe plutôt dans une approche *Top-Down* des nouvelles politiques publiques où c'est l'Etat qui crée des cadres de coopération ou de coordination (décret, loi, circulaire...) offrant aux acteurs locaux la possibilité de décider eux-mêmes des modalités de leur mise en synergie.

Les éléments principaux du diagnostic sont repris dans Michaux (2009, cf. Volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, axe de recherche 1).

#### **4.2.2 : Co-construction d'un cadre cognitif et coopératif de référence permettant la définition d'une politique locale commune concertée de prévention**

Cet état des lieux a été présenté par l'auteur à tous les acteurs concernés dans différentes réunions souvent au sein de chacune des Institutions courant 1996. Cette première étape a permis de sensibiliser les différents acteurs chacun de leur côté et ajuster les éléments du diagnostic. Un groupe de travail commun a ensuite été mis en place pour discuter ce diagnostic global. C'est à partir de ces discussions qu'un diagnostic final a été formalisé<sup>22</sup>. Ce diagnostic a été remis aux deux financeurs et initiateurs (DDTEFP et AGEFIPH Ile de France) de cette politique publique locale. Il a permis de se mettre d'accord sur une même

---

<sup>22</sup> Documents opérationnels produits par l'auteur – diagnostic des dysfonctionnement repris dans le cadre d'une théorisation dans un mémoire de DEA (Michaux, 1996, pp. 95-103)

vision des problèmes à explorer. La validation des deux initiateurs a permis de créer un groupe de travail *ad hoc* avec l'ensemble des institutions, acteurs professionnels et initiateurs de la démarche. Durant l'année 1997, des réunions de travail régulières ont été organisées pour définir les objectifs d'une politique locale concertée de prévention des licenciements pour raison de santé et de prévention de la spirale de la désinsertion. Le fil conducteur de ces réunions de travail a été de formaliser d'abord des choix stratégiques communs (au sens où l'entend le management) puis une politique commune (ligne directrice forte) avant de se lancer dans la définition d'actions à mener.

Dans la seconde moitié de l'année 1997, les grandes orientations communes de la politique départementale de prévention des licenciements pour raison de santé étaient formalisées (tableau 2). Ces grandes orientations ont été progressivement déclinées de façon participative en un programme d'actions concret (tableau 3).

- **Orientation stratégique de travail en commun n° 1. Apporter une aide concrète, facilement accessible aux médecins du travail et aux employeurs.** Il y a deux facteurs de réussite dans la prévention du licenciement pour raison de santé : permettre une intervention rapide coordonnée de tous les organismes concernés et soulager le médecin du travail et l'employeur qui le souhaitent dans leur recherche de solutions et leurs démarches administratives. Cet axe de réflexion stratégique commune a été décliné en questionnements du type : comment apporter cette aide ? qui est légitime pour apporter cette aide ? quel est le contenu de l'aide à apporter compte tenu des missions des acteurs en présence ?
- **Orientation stratégique de travail en commun n° 2. Sensibiliser les patients-salariés en arrêt maladie pour intervenir le plus en amont possible.** Le patient-salarié n'est pas dans une logique professionnelle avant sa reprise d'activité. Il s'agit de le sensibiliser à l'avantage d'une action précoce mais aussi de lever les inquiétudes quant au rôle du médecin du travail. Cet axe de réflexion stratégique commune a été décliné en questionnements du type : quel est le meilleur moment pour le sensibiliser ? quel est l'acteur le mieux placé pour le sensibiliser ? comment impliquer les différents partenaires de l'Assurance Maladie dans cette politique de sensibilisation (médecins conseil mais aussi service de reclassement, service social attaché au niveau régional, Centre CPAM...) ? comment impliquer plus généralement les médecins traitants dans cette politique de sensibilisation ?
- **Orientation stratégique de travail en commun n° 3. Prendre le temps de construire un réseau fort de professionnels pour permettre une meilleure articulation entre eux et la mobilisation rapide de chacun dans les processus de prévention des licenciements pour raison de santé.** Il s'agissait ici de permettre aux différents acteurs concernés localement de mieux se connaître et de mener une réflexion permettant de mieux articuler leur propre logique d'action avec celle des autres partenaires du département. Cet axe de réflexion stratégique commune a été décliné en questionnements du type : comment accélérer les processus administratifs de chacun des acteurs en présence ? est-il possible de construire des procédures communes permettant des signalements précoces ?
- **Orientation stratégique de travail en commun n° 4. Mettre en place des actions d'information auprès des professionnels et des lieux de réflexion et de coordination autour de cas concrets de patients-salariés permettant un apprentissage mutuel** des professionnels concernés susceptibles de développer la capacité à mener des actions collectives coordonnées et le développement des compétences de chacun des acteurs en présence sur le sujet du maintien dans l'emploi.

**TABLEAU 2. Les grandes orientations stratégiques communes permettant de structurer une politique locale concertée de prévention des licenciements pour raisons de santé et de prévention de la spirale de la désinsertion**

- Une permanence téléphonique a été mise en place à l'échelle du département pour permettre l'information des patients-salariés, des employeurs souhaitant reclasser leur salarié ou encore les médecins du travail souhaitant une aide.
- Parallèlement, un médecin du travail a été recruté par l'Unité de pathologie professionnelle du CHU, sur les fonds dédiés au dispositif de coordination, pour pouvoir à la fois informer l'ensemble des cibles



mais aussi prendre en charge certains cas complexes nécessitant l'appui au diagnostic de situation, la coordination des différents professionnels et organismes nécessaires au maintien dans l'emploi et le suivi du dossier auprès des Institutions et organismes concernés (COTOREP, AGEFIPH...).

- Parallèlement, une base de données a été constituée pour permettre à la fois le suivi de l'activité, l'évaluation des actions menées et le suivi des demandes des personnes, professionnels et employeurs ayant mobilisé la permanence téléphonique.
- Différents outils de communication ont été développés pour pouvoir sensibiliser et informer l'ensemble des médecins du travail sur les problématiques sous-jacentes à la prévention des licenciements pour raison de santé et sur les ressources disponibles pour proposer des solutions pertinentes (disposition législative mais aussi subventions, prestations...).
- Une cellule de traitement des cas particuliers a commencé dès 1998 a fonctionné permettant la confrontation des points de vue médicaux mais aussi sociaux et professionnels à partir de cas concrets. Cette cellule a été animée par un chargé de mission recruté à cet effet pour compléter le médecin du travail dédié au dispositif.
- L'ensemble des partenaires de l'assurance maladie se sont mobilisés autour de l'axe stratégique n° 2 pour développer une politique de communication concertée originale et relayée au plus près de la cible à sensibiliser : le salarié-patient en arrêt maladie. Un travail préalable a été fait avec la CPAM au niveau administratif, avec les médecins conseil au niveau médical et avec le service social rattaché à la CRAMIF pour identifier les salariés en arrêt maladie pouvant potentiellement être concernés par des ruptures de contrat de travail pour raison de santé et pour identifier le meilleur moment pour sensibiliser les salariés en arrêt maladie (identification de critères spécifiques). Il s'agissait d'instaurer des nouvelles procédures permettant une information automatique des cibles. Différentes modalités de sensibilisation complémentaires ont été envisagées : affichage d'un poster et brochures informatives dans les centres de CPAM et dans les cabinets des médecins conseil. Le contenu de cette politique de communication a été défini par l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels concernés par la problématique de la prévention des licenciements pour raison de santé.
- La question du logo s'est posée alors. De qui émanerait cette politique de communication ? Pour montrer que cette campagne résultait d'un travail collectif, un logo spécifique représentant tous les partenaires a été créé et utilisé dans l'ensemble des documents de communication vers les médecins traitants, les médecins du travail, les médecins conseil et les salariés en arrêt maladie. Plusieurs agences de communication ont été sollicitées pour développer une identité visuelle à la campagne de communication qui soit ludique. Le choix a été fait par l'ensemble des partenaires.

**TABLEAU 3. Déclinaison des grandes orientations stratégiques de travail en commun  
autour d'un programme d'actions concret à mettre en œuvre**

Ces grands axes stratégiques ont permis de définir un cadre commun de réflexion à l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels concernés pour pouvoir imaginer des solutions concrètes. Fin 1997, ce programme d'action a été budgété et validé par les deux co-financiers. Il y a alors eu recherche localement d'un acteur légitime susceptible de mettre en place ce programme d'actions commun au nom de l'ensemble de partenaires concernés. Le service de pathologie professionnelle d'un CHU local a été choisi de par son implication dans ce type de problématique et de par sa légitimité médicale. Durant toute l'année 1998, le programme d'actions a été mis en place progressivement par l'unité de pathologie professionnelle avec une première phase de fort appui de l'auteur (implication dans les recrutements, suivi de la mise en place de la base de données, suivi de la mise en place de toutes les actions prévues dans le plan d'action, implication dans la création d'une institutionnalisation progressive du dispositif et des évaluations) puis une seconde phase d'autonomisation progressive de l'unité de pathologie professionnelle durant la seconde partie de l'année 1998 et en 1999. En 2000, cet axe a été confié directement à la coordination du PDI.TH avec un rattachement direct du chargé de mission à l'auteur.

### **4.2.3 : Premières évaluations, institutionnalisation au plan local de transversalités et développement de nouvelles actions innovantes complémentaires**

L'évaluation du dispositif montre pour les premières années un nombre croissant de dossiers traités, de personnes prises en charge de façon précoce, de visites de pré-reprise avec les médecins du travail, de personnes reclassées dans leur entreprise mais aussi d'actions collectives coordonnées de prévention de la désinsertion et de reclassements précoces dans d'autres entreprises.

Une évaluation établie en 2000 a permis de montrer la construction réelle d'un savoir-faire partagé sur la question du maintien dans l'emploi au travers du fonctionnement de la cellule d'échanges autour des cas de patients-salariés (confrontation des pratiques, apprentissage collectif...). Cette cellule avait donné naissance en 1998 à un groupe de travail composé de médecins du travail et d'organismes spécialisés pour définir les modalités d'une prestation de « diagnostic rapide des situations » mobilisable par les médecins du travail qui existe toujours en 2009.

Enfin, au fur et à mesure du temps, des solutions d'assouplissement se sont mises en place au sein des différents organismes et institutions en présence avec la création d'outils communs de signalements précoces (qui ont d'ailleurs évolué au fur et à mesure du temps) permettant de fluidifier les flux entre les acteurs et de créer des outils d'interfaces. On peut aussi observer la mise en place de procédures spécifiques d'urgence au sein de certaines institutions permettant le traitement rapide des dossiers administratifs (au niveau de la COTOREP, de l'AGEFIPH, du service social de la CPAM...). La sensibilisation des médecins conseils, des médecins du travail et de certains médecins de ville sur le dispositif créé (permanence téléphonique, procédures nouvelles mises en place...) a permis, de l'avis des acteurs concernés, une meilleure collaboration sur certains cas critiques.

L'ensemble de ces actions peut être considéré comme des innovations au plan local, mais c'est sur le versant de la sensibilisation du salarié-patient en arrêt maladie que le territoire a été spécifiquement original et innovant dans son approche. Rappelons qu'un travail préalable avec l'ensemble des partenaires de l'assurance maladie a permis de développer une campagne de communication de sensibilisation auprès des salariés en arrêt maladie. L'objectif de cette politique de communication concertée était la sensibilisation d'une cible peu habituée à recevoir à l'époque des messages de prévention pour l'inciter à ne pas attendre la dernière minute pour commencer à envisager les difficultés d'une reprise d'activité professionnelle, en les informant de la possibilité d'avoir des informations personnalisées et un suivi d'une permanence téléphonique neutre, en les rassurant sur le rôle du médecin du travail et en les orientant vers le bon interlocuteur. Les évaluations successives ont montré un bon impact de cette politique concertée de communication qui a été reconduite d'année en année par les financeurs. Il est intéressant de constater que si la forme donnée aux campagnes locales a évolué en dix ans (entre 1998 et 2008) avec une approche plus ludique aujourd'hui (bande dessinée), le message, l'esprit et l'identité visuelle de la politique de communication concertée initialement développée ont été conservés malgré le turn-over des chargés de mission.

### **4.2.4 : Aujourd'hui, un dispositif reconnu et accessible dans tous les départements de France**

Au plan national, aujourd'hui cent dix-huit équipes interviennent afin d'aider les entreprises et les salariés à trouver une solution de maintien dans l'entreprise quand apparaît une inadéquation entre la situation de santé du salarié et son poste de travail. Ce service d'appui,

présent dans tous les départements, est composé de professionnels dont l'activité est uniquement financée aujourd'hui par l'AGEFIPH (désengagement de l'Etat). Pour donner une vision des résultats obtenus, en 2005 (dernières statistiques disponibles), 57 % des cas traités dans l'année ont abouti à un maintien dans l'emploi, soit 9 359 salariés maintenus dans l'emploi. Ces derniers sont maintenus en majorité au poste initial (65%), en contrat à durée indéterminée (95 %) et à temps plein (81 %). Ils ont souvent conservé le même métier (73%), avec un niveau de qualification équivalent ou supérieur (98%). Dans le tiers des cas, le maintien a nécessité un aménagement de la situation de travail<sup>23</sup>.

#### **4.3 : DISCUSSION THEORIQUE ET ENSEIGNEMENTS : LE POIDS DE LA DEMARCHE METHODOLOGIQUE DANS LA MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE PREVENTIVE VISANT LE DECLOISONNEMENT, LA TRANSVERSALITE ET LA COORDINATION MULTI-ACTEURS**

Quels sont les enseignements que l'on peut tirer de ce cas particulier sur les conditions, les vecteurs, les pratiques professionnelles et les méthodologies favorisant l'émergence d'innovations institutionnelles dans le cadre d'une politique publique locale concertée qui vise notamment une meilleure transversalité, un décloisonnement de chaque acteur institutionnel ou professionnel concerné et de nouveaux arrangements en termes de coordination inter-organisationnelle mais aussi de mise en place d'interfaces ?

##### **4.3.1 : Premier déterminant : une gouvernance territoriale souple ayant une volonté de créer une politique de prévention basée sur la mise en synergie des acteurs existants**

Dans le cadre des politiques concertées de prévention des licenciements introduites en Ile de France après 1994, on observe que dans chacun des départements, les réflexions collectives ne sont pas initiées par les mêmes acteurs. Dans certains départements, ce sont des médecins du travail, déjà très impliqués aux plans régional et national dans des réflexions du même type, qui prennent le leadership des réflexions départementales. Cette configuration va apporter des innovations spécifiques notamment la naissance des cellules d'échanges entre médecins du travail et tous les professionnels concernés qui vont permettre de traiter collectivement des cas concrets de patients en difficulté (un peu à l'image des entités locales créées au sein des réseaux de santé actuels ou des réunions de spécialistes existants dans les services hospitaliers spécialisés). Dans certains départements, ces cellules vont apporter des innovations en termes de capitalisation des connaissances avec la formalisation de « cas » et la diffusion de ces cas auprès des professionnels à des fins de développement des compétences des professionnels de la santé et du secteur médical. Dans d'autres départements, les représentants des groupements interprofessionnels de médecine du travail prennent le leadership. Certains de ces groupements, proches des groupements patronaux, vont apporter quant à eux des innovations dans le domaine de services offerts via un guichet unique : numéro de téléphone unique permettant des conseils personnalisés aux entreprises et aux patients.

Le département du Val-de-Marne est à l'époque en situation d'équilibre entre des médecins du travail, des instances patronales, des institutions locales et des professionnels souhaitant fortement s'impliquer dans cette problématique de la prévention des licenciements pour raison de santé. La situation n'était en rien conflictuelle mais aucun de ces acteurs n'aurait eu le poids seul de prendre le leadership sans provoquer une réaction des autres acteurs. Cette situation particulière et la légitimité donnée par la gouvernance territoriale locale explique que

---

<sup>23</sup> Source : AGEFIPH ([www.AGEFIPH.fr](http://www.AGEFIPH.fr)). Avril 2009.

le leadership ait pu être pris par l'auteur en charge de la mise en place du Plan Départemental dans sa globalité. L'auteur s'est positionné comme un acteur neutre (non impliqué dans la prévention des licenciements pour raison de santé, ne défendant aucune expertise particulière) et central (en situation de pouvoir appréhender l'ensemble des logiques des acteurs concernés dans la prévention des licenciements en raison de santé). Ce positionnement explique à notre avis que les innovations n'aient pas été portées par un acteur leader (comme la théorie néo-institutionnaliste le rapporte souvent) mais qu'elles aient pu émerger de l'ensemble des acteurs dans le cadre de la définition d'une politique commune concertée globale sur le sujet de la prévention des licenciements pour raison de santé. Cette situation originale a permis rapidement des innovations institutionnelles à l'interface des différents acteurs professionnels et institutions concernées permettant des décloisonnements, une transversalité nouvelle supportée par des modes nouveaux de coordination.

La gouvernance souple adoptée par les co-financeurs et le positionnement « neutre et central » du coordinateur sont les deux premiers facteurs ayant permis cette situation d'innovation spécifique.

#### **4.3.2 : Discussion et théorisation : une phase diagnostic-problématisation qui peut être rapprochée des principes historiques de la recherche-action**

Comme nous l'avons développé dans notre dispositif méthodologique, nous avons adopté ici une démarche intentionnelle de changement basée sur les principes historiques de la recherche-action notamment le fait d'établir un diagnostic de la situation initiale et de discuter ce diagnostic avec les acteurs pour favoriser des prises de conscience et une problématisation collective sans laquelle la négociation de solutions n'est pas possible.

L'analyse rétrospective montre que la phase de diagnostic-problématisation a constitué une phase cruciale de la démarche concertée notamment dans sa phase de formulation. Il est intéressant de rapprocher les méthodologies d'intervention utilisées ici avec les principes historiques de la recherche-action.

Rappelons que cette posture spécifique a été introduite dans les années 1950 par de grands sociologues tels que Lewin (1946). En effet, pour Lewin, on ne peut accéder à la connaissance d'un système social qu'en en faisant varier les dimensions constitutives et leurs relations, c'est-à-dire en induisant un changement de celui-ci. Il s'agit donc d'intervenir délibérément sur la réalité étudiée et donc de mener une action délibérée de transformation de la réalité et de produire des connaissances concernant ces transformations en cours. Or, les démarches scientifiques traditionnelles prescrivent un chercheur neutre et extérieur à la réalité étudiée. C'est pourquoi, cette démarche a été très critiquée dans le domaine de la recherche en sciences de gestion.

Néanmoins, certains principes fondamentaux de la « recherche-action » ont été utilisés dans les démarches participatives de conduite du changement. Ces principes fondamentaux structurent notamment les méthodologies de problématisation à partir d'un diagnostic.

Selon Allard-poesi et Perret (2003), il existerait deux grandes approches en recherche-action. La première, émanant des grands auteurs en management ayant balisé le 20<sup>ème</sup> siècle (Lewin, 1939/1997, 1946/1997 ; Argyris, 1985) vise l'élaboration de connaissance scientifique par l'introduction d'un changement dans une réalité sociale. L'autre perspective émanant du mouvement de l'OD (Organizational Développement) et du Tavistock Institute, met l'accent sur les interactions entre le chercheur et les acteurs concernés dans la co-construction d'une connaissance sur le système social et considère que seule cette connaissance co-construite permet un changement véritable. Dans cette seconde perspective, la connaissance du système social est avant tout un processus par lequel les acteurs vont pouvoir impulser des

changements eux-mêmes et donc transformer leur propre réalité sociale et non un objectif scientifique ultime de production de connaissance dans un cadre de recherche. Nous nous inscrivons pleinement dans cette seconde perspective. En effet, il s'agissait au moment de l'intervention de mettre en place une politique locale concertée et non de produire une connaissance scientifique.

***i) Importance d'un diagnostic initial (connaissance initiale du système)<sup>24</sup>***

L'un des principes qu'a impulsé Lewin est l'intérêt d'une description initiale du fonctionnement du système social dans lequel le changement intentionnel est introduit (description de l'atelier, de l'usine...). En effet, Lewin conçoit les systèmes sociaux comme des « tout » disposant de propriétés qui leur sont propres, différents des éléments qui composent le système social. Ces propriétés sont le fait de l'interdépendance dynamique des facteurs à l'œuvre dans le système social, notamment la structure des rôles, le statut des membres, les réseaux de communication et les forces animant cette structure comme les besoins des individus, les barrières physiques et sociales, qui facilitent et au contraire inhibent les actions individuelles ou collectives. On retrouve ici les fondements de la systémique qui est un courant qui va se développer parallèlement et de façon contemporaine au courant de la recherche-action. Selon l'auteur, le « décryptage » des propriétés globales du système tant positives que négatives, nécessite donc une description initiale qui permet d'appréhender les éléments et les relations entre les éléments qui contraignent les actions individuelles et l'action collective.

Tout changement introduit dans le système social doit faire l'objet d'une analyse rigoureuse permettant de relier les résultats obtenus aux changements introduits. C'est le courant de « l'action science » (Argyris, 1985) qui va introduire les modalités méthodologiques permettant une approche rigoureuse des changements introduits. Il s'agit d'identifier les variables qui expliquent le *statu quo* d'un système d'acteurs et qui le maintiennent en l'état, les variables qui seraient susceptibles de changer le *statu quo* vers des alternatives libératrices, des variables de l'intervention nécessaire pour tester le bien fondé des hypothèses préalablement formulées sur le statut quo et sur la façon de le faire évoluer. Il s'agit aussi de produire de la connaissance scientifique à partir de ces trois premières étapes à partir de tests de disconfirmation.

La nature et l'objet des connaissances produites sur le système social peuvent varier (voir Allard-poesi et Perret, 2003). Il peut s'agir de révéler des mécanismes inconscients qui emprisonnent les acteurs dans l'objectif de leur permettre de s'en libérer. Il peut s'agir de révéler des structures sociopolitiques de pouvoir pour permettre aux acteurs de s'en libérer. Il peut s'agir de permettre aux acteurs d'avoir un meilleur contrôle des situations qu'ils vivent.

La description de la situation du système social est appelée ici « Diagnostic ».

***ii) Le travail autour de la problématisation***

La recherche-action est fondée sur le postulat du constructivisme (par exemple : Rojot, 2005) qui a fondé les travaux tant de Weick que d'autres grands auteurs en organisation. La réalité n'existe pas. La réalité est le fruit d'une perception cognitive qui dépend de chaque individu. Il est possible de créer une représentation partagée mais il ne peut s'agir que d'un processus de négociation de sens entre les acteurs qui vont au fur et à mesure des interactions entre eux négocier des significations partagées autour d'un objet par ajustement mutuel progressif de leur représentation divergente individuelle. Dans tous les courants de la recherche-action, on

---

<sup>24</sup> Voir les développements de Allard-poesi et Perret (2003)

insiste beaucoup sur le processus d'interaction entre les acteurs du système et le chercheur (dimension participative). Il est néanmoins possible de distinguer deux grandes écoles de pensée sur les méthodologies du diagnostic initial. Pour Lewin, le diagnostic doit être conduit par un acteur extérieur au système pour ensuite rentrer dans une dynamique de problématisation à partir du diagnostic avec les acteurs. Le diagnostic externe constitue un outil de médiation permettant aux acteurs la négociation d'un sens partagé de la situation et des problèmes qu'elle présente. Cette phase de problématisation va induire les conditions d'un apprentissage à double boucle. Pour les auteurs qui appartiennent plutôt à la tradition thérapeutique psychosociologique, il est nécessaire de faire participer aux diagnostics tous les acteurs. Lors de ce processus de diagnostic partagé, les prises de conscience nécessaires à un apprentissage à double boucle sont impulsés. Il s'agit de permettre l'acquisition par les membres du système social, de connaissances sur son fonctionnement leur permettant de faire face de façon plus pertinente à leurs problèmes quotidiens. Fidèle au courant de Organization Development, cette approche se veut humaniste et émancipatrice tournée plutôt vers l'acquisition des capacités des acteurs concernés à mobiliser les ressources de façon plus pertinentes.

Le diagnostic apparaît ici comme un outil de médiation entre l'acteur extérieur et l'ensemble des parties prenantes. Ce diagnostic se veut une synthèse explicative des points de vue en présence qui vise à identifier les effets négatifs et les blocages du système dans sa globalité. A visée plus organisationnelle et collective, ce type d'intervention met l'accent sur l'appropriation par les acteurs du diagnostic qui se fait par l'intermédiaire d'une réunion appelée de feed-back (effet miroir). Il s'agit ici de permettre la problématisation (négociation d'un sens partagé autour d'un certain nombre de problèmes). Cette phase de problématisation va permettre la co-construction de solutions permettant de donner aux acteurs les possibilités de « débloquer » le système dans lequel ils sont.

### *iii) Le feed-back ou effet miroir comme facteur d'apprentissage organisationnel de second niveau*

Pour Argyris, les systèmes sociaux et les organisations sont souvent emprisonnés dans des comportements et des attitudes défensives. Rappelons que ce sont à Argyris et Schön (1978, 1991) que l'on doit la conceptualisation de l'apprentissage organisationnel. Reprenant les niveaux d'apprentissage introduit par Bateson (1977), les auteurs retiendront que deux principaux mécanismes d'apprentissage : l'apprentissage à simple boucle (corrective ou adaptative) et l'apprentissage à double boucle (générationnelle). Le premier type d'apprentissage permet de faire mieux ce que nous savons faire sans remise en cause des théories de l'action. Le second permet de se demander si ce que nous faisons est la bonne chose et conduit à une remise en cause des théories de l'action. L'apprentissage de niveau 1 (Bateson) ou à simple boucle (Argyris et Schön) permet d'améliorer à l'intérieur d'un cadre préétabli. C'est un apprentissage qui est démuné devant les situations nouvelles mais qui contribue à la stabilité de l'organisation et réduit la variabilité des comportements (Leroy, 1998). Cette stabilité constitue à la fois une force mais aussi une faiblesse puisqu'elle tend à s'opposer au changement. L'apprentissage à simple boucle est caractérisé par la recherche de l'équilibre et se fait naturellement. L'apprentissage de niveau 2 (Bateson) ou à double boucle (Argyris et Schön) remet en cause les cadres d'interprétation et les structures des actions. Il y a changement de normes et de croyances, mise en place de nouveaux modèles mentaux, définition de nouvelles règles associées à de nouvelles stratégies. Dans la logique de l'apprentissage organisationnel, cette remise en question fait suite à un dysfonctionnement suffisamment important pour que l'organisation ne puisse pas la compenser par un apprentissage à simple boucle. Dans le champ des recherches portant sur le changement, on

postule qu'il existe des leviers (introduction d'un changement intentionnel) qui permettent de provoquer cette remise en cause.

Dans la perspective de « *l'action Research* » et de « *l'action Science* », on cherche donc à faire rentrer les acteurs dans un apprentissage à double boucle ou second niveau à partir de l'analyse préalable du système social au sein duquel les acteurs agissent. Pour cela, il est indispensable de passer par une phase d'intelligibilité. Il faut fournir aux acteurs une représentation intelligible de leur système et de ses blocages. Dans le cas analysé ici, le diagnostic fait par un acteur extérieur au dispositif permet de reconstruire l'ensemble de la logique du système et d'en proposer une interprétation aux acteurs. La démarche réflexive qui consiste à confronter les acteurs avec cette représentation globale du système d'interdépendances auquel ils appartiennent permet d'en rediscuter les fondements et de l'ajuster au fur et à mesure des discussions (ce que les professionnels appellent l'effet miroir). Cette première étape a pour conséquence de remettre en cause les cadres de perception individuels et de favoriser la co-construction d'un nouveau cadre de perception collectif. Si il n'y avait pas eu cet état des lieux extérieur, de très nombreuses réunions auraient été nécessaires pour que les acteurs reconstruisent eux-mêmes le système global d'interdépendance au fur et à mesure des échanges. La méthodologie utilisée ici permet de gagner du temps dans un contexte où les réunions de travail entre professionnels ayant des niveaux de responsabilités et une surcharge de travail sont importantes. De plus, elle permet de lancer une dynamique positive de changement dans des contextes multi-acteurs où chaque partie prenante est favorable au projet commun transversal mais où ce projet n'est pas central dans les activités de chacun.

#### *iv) Le diagnostic comme outil de médiation*

Les approches pragmatiques de recherche-action mettent l'accent sur la conception de cadres permettant l'expression des acteurs du système social. En effet, il ne s'agit pas de produire un diagnostic optimum « objectif » mais de produire un cadre de réflexion issu du croisement de la perception des acteurs en présence. Ce qui est important ici, c'est la façon dont les acteurs se représentent la situation et les blocages. Ce cadre de réflexion doit mettre en lumière une mise en perspective des dysfonctionnements tels que perçus par les acteurs eux-mêmes.

#### *v) L'évaluation des changements introduits*

La phase d'évaluation des changements introduits est une phase très critiquée en recherche-action. En effet, comment garantir un lien direct entre changements introduits et effets. Par exemple, on souligne souvent qu'il est difficile de percevoir des changements sans avoir des points de repère comme des groupes de contrôle (approche expérimentale). Pour Argyris et Schön (1991), la description du système organisationnel avant l'intervention apporte une certaine objectivité, ce qui a été le cas ici. Les auteurs introduisent la mise à l'épreuve d'explication alternative du changement produit et de ses effets. Néanmoins, dans une visée plus pragmatique, les approches contemporaines ne cherchent plus à garantir une validité des changements mais plutôt de produire des connaissances « actionnables » en sciences de gestion, c'est-à-dire d'analyser les changements au regard de leur propriété générique et leur utilité pratique. Il y a là une première différence entre la posture de la recherche action et celle de l'auteur en fonction. Il ne s'agissait pas pour l'auteur à l'époque de produire une connaissance objective scientifique mais d'évaluer au fur et à mesure du temps les solutions de coordination issues des démarches participatives. Ce n'est qu'aujourd'hui, avec à la fois une démarche rétrospective et de théorisation *a posteriori*, que l'auteur cherche à produire des connaissances actionnables en sciences de gestion dans le cadre des politiques locales concertées.

### 4.3.3 : La théorie de l'acteur réseau : la phase de problématisation vue sous l'angle des démarches territoriales émergentes

Cette théorisation est reprise dans Michaux (2009, cf. Volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, axe de recherche 1).

#### *i) La théorie de l'acteur-réseau*

La théorie de l'acteur réseau (Actor Network Theory) devient aujourd'hui une des théories de référence dans les questions d'émergence et de construction de l'action collective coordonnée (Brechet et Desreumaux, 2008). « ... avec l'ANT, nous voilà avec une sociologie qui cherche à se saisir des moments où l'action collective apparaît, où les personnes s'associent... » (p. 13). Ce qui intéresse la théorie de l'acteur réseau ce sont les mouvements, les transformations, les traductions et les enrôlements qui se font et se défont au fur et à mesure du temps et par lesquels une collection d'individus atomisés vont problématiser ensemble un dysfonctionnement qui les concerne et qui vont progressivement se coordonner pour construire des solutions communes. La théorie de l'acteur réseau prend ses racines dans les premiers travaux de Latour et Callon (sociologie des sciences et des techniques et des réseaux socio-techniques<sup>25</sup>, développée initialement avec Callon dans le cadre du Centre de Sociologie de l'Innovation de L'Ecole des Mines de Paris). Callon et Latour ont cherché à comprendre comment est fabriqué un fait scientifique défini par les auteurs comme un « énoncé contestable, largement diffusé et que personne ne conteste plus » (Callon, 1986). Partant de nombreuses études de laboratoire, Callon montre toute la diversité et toute l'hétérogénéité des éléments mobilisés par les scientifiques pour accomplir leurs tâches. Pour comprendre la fabrication d'un fait scientifique, Callon (1998) propose d'étudier les réseaux qui sont solidaires de sa fabrication et de sa diffusion. La notion de réseaux « sociaux » rend compte des systèmes de relations complexes (interactions et formes de communication variées) qui se développent entre des individus, des institutions ou des sphères d'activités différentes. Au sein de ce réseau, les échanges d'informations sont analysés grâce à la notion de « porte-parole » et de « traduction ». Chaque élément du réseau est considéré comme un « porte-parole ». Lorsqu'il est mobilisé, il mobilise avec lui tous les acteurs humains et non humains qu'ils représentent (capital d'alliance potentiel). Le réseau devient une chaîne de médiateur qui fournit un espace de circulation des savoirs qui permet la diffusion des innovations. Dans le courant traditionnel, le modèle de la diffusion des innovations considère que les objets techniques innovants achevés n'auraient plus qu'à être diffusés. On est dans une vision linéaire qui part du savant, passe par l'ingénieur, aux services de développement, aux services marketing et finalement au supermarché (Bernoux, 2004). Le modèle de la traduction suppose que l'innovation ait été traduite dans le langage de ceux qui la reçoivent. Au cœur de la théorie de la traduction, il y a l'idée qu'une innovation, fût-elle géniale, n'a pas d'intérêt intrinsèque en elle-même, qu'elle ne peut s'imposer que dans la mesure où sa traduction au sein d'un réseau *ad hoc* peut lui donner vie.

Cette théorie, qui est plutôt initialement une théorie de la diffusion des innovations, a été appliquée par Callon pour théoriser les phases des processus de coordination multi-acteurs émergents avec le fameux cas des coquilles Saint-Jacques<sup>26</sup>. Au début des années 1970, on prend conscience de la raréfaction des coquilles Saint-Jacques dans la baie de Saint-Brieuc. Les marins-pêcheurs subissent cette raréfaction comme une fatalité mais des chercheurs d'un laboratoire situé à Brest commencent à s'intéresser au phénomène. De leur côté, les pouvoirs

<sup>25</sup> On parle aussi de réseaux socio ou technico-économiques : Callon and allii (1999). Ces travaux ont été développés dans le cadre de la sociologie des sciences et des techniques par Callon et Latour (alias Johnson) du Centre de sociologie de l'Innovation de l'Ecole des Mines de Paris.

<sup>26</sup> Pour plus de détails voir l'article de Callon et Latour (1978) et Bernoux (2004)



publics locaux s'émeuvent, se sentant obligés de faire quelque chose, mais ils ne savent pas trop quoi. Les consommateurs souhaitent bien entendu continuer à trouver des coquilles Saint Jacques dans leur assiette, avec une préférence pour celle qui comporte une partie coraillée. Dans leur raisonnement, Callon et Latour ont considéré que les coquilles Saint Jacques avaient un rôle et étaient donc des actants à part entière du réseau qui va se constituer pour les sauver. Dans sa démarche de théorisation, l'auteur va considérer que pour qu'une innovation en termes de solution puisse avoir lieu, il est nécessaire que toutes les parties prenantes du problème soient mises en réseau. Comment y parvenir ? L'auteur montre qu'il est indispensable de repérer tout d'abord l'ensemble des acteurs-actants et leurs enjeux. Initialement, cette technique a été développée dans le cadre de la sociologie des organisations pour analyser les logiques sous-jacentes aux comportements des acteurs et anticiper leurs réactions en cas de changement important. La deuxième étape consiste, selon Callon et Latour, à la recherche d'une question commune. Comment intéresser ces acteurs qui ont des enjeux différents pour qu'ils travaillent ensemble sur ce problème qui n'est pas central dans leur activité et qu'ils mettent de l'énergie dans la recherche d'une solution. Au fur et à mesure du temps, la mise en réseau des acteurs s'est fait progressivement autour de la définition du problème et au fur et à mesure des prises de conscience de chaque partie prenante qu'elle pouvait jouer un rôle dans le problème de la disparition des coquilles Saint Jacques de la baie. Callon et Latour expliquent que motiver les acteurs n'aurait pas pu permettre la mobilisation collective. Ce qui a permis la mobilisation collective est le rôle que se sont donnée les parties prenantes dans la mise en place d'un dispositif de prévention. Les solutions innovantes ne pouvaient être issues que de cette mise en réseau. Les auteurs proposent donc de considérer plusieurs phases essentielles dans le développement d'une innovation multi-acteurs : la contextualisation (quels acteurs sont concernés et quels sont leurs enjeux ?), puis la mise en réseau par une question commune, puis un investissement des acteurs parties prenantes pour supporter une démarche d'innovation (ici la création d'un laboratoire *ad hoc*). Cette première conceptualisation a été formalisée et approfondie dans le cadre de la théorie de « l'acteur réseau » (Actor Network Theory) développé notamment par Latour (2006) et Law (1999). La coordination y est définie comme un processus socio-matériel de gestion des interactions composé de quatre phases : la controverse, la problématisation, l'intéressement et l'enrôlement. A l'issue de ce processus, les solutions de coordinations innovantes construites sont exploitées et entretenues par les acteurs pour structurer leur contexte (voir Weppe, 2008, p. 9).

Brechet et Desreumaux (2008) montrent que la théorie de l'acteur réseau est aussi une approche méthodologique qui n'est pas si éloignée des méthodologies sous-jacentes aux analyses développées par la sociologie des organisations développée par Crozier et Friedberg. Néanmoins ces deux approches méthodologiques qui prennent en compte les acteurs et leurs enjeux et la façon dont ils collaborent ou non pour agir présentent des différences. Par exemple, la sociologie des organisations va privilégier l'analyse des systèmes d'acteurs et les blocages au sein de ces systèmes, des jeux des acteurs au sein de ces systèmes et comment se joue le pouvoir au sein de ces systèmes. *A contrario*, la théorie de l'acteur réseau analyse plutôt « *des moments ou des liens se tissent et des actions collectives s'élaborent dans la controverse qu'occasionnent les diagnostics et les choix* » (Brechet et Desreumaux, 2008).

Dans la théorie de l'acteur réseau, le point d'entrée de la construction progressive du collectif est le problème ou la « relation problématique » (controverse, problématisation) qui se traduit dans la constitution progressive d'un réseau (acteur-réseau) et l'émergence progressive de solutions de coordination (auto-organisation) et de production de nouvelles connaissances. Dans le cadre des théories de l'action collective classique, c'est le projet commun qui est le vecteur d'intégration des logiques des acteurs en présence. Dans le cadre de la théorie de

l'acteur réseau on ne considère pas que c'est le projet commun qui permet d'intégrer les logiques des acteurs en présence mais bien la controverse et la problématisation.

La théorie de l'acteur réseau donne des points de repère sur la façon dont l'action collective coordonnée peut émerger progressivement pour mettre en place des solutions innovantes mais n'aborde pas la question de l'institutionnalisation de nouvelles règles du jeu permettant des modes de coordination nouveaux entre les institutions et les acteurs professionnels spécialisés souvent impliqués dans les politiques publiques locales.

### *ii) Les limites de la théorie de l'acteur réseau dans le cadre des politiques publiques concertées*

Beaucoup de politiques publiques ont une vocation transversale et se heurtent souvent aux logiques localisées des acteurs en place. En effet, chacune des institutions et chacun des acteurs professionnels spécialisés concernés a son propre périmètre d'actions et sa propre logique de fonctionnement autour de ses missions. Comme nous venons de le voir, la mise en œuvre d'une politique locale concertée doit traverser les frontières traditionnelles des organisations et créer des espaces de médiations et de décisions où se retrouvent plus ou moins directement les acteurs concernés par cette politique publique, en d'autres termes des instances de gouvernances. Mais, ce n'est qu'une première étape qui apporte à l'ensemble des acteurs les moyens de mettre en place un premier niveau de coordination. Une réelle coordination entre les acteurs demandent beaucoup plus que se mettre d'accord sur les principes d'une action commune. C'est ce que nous souhaitons démontrer ici. Chacune des institutions en présence et chacun des acteurs professionnels en présence doit accepter de modifier son propre mode de fonctionnement pour créer le cadre d'une logique transversale d'actions et mettre en place des modalités communes d'actions entre institutions et acteurs professionnels spécialisés. Lorsque les différents acteurs sont déjà rentrés dans une démarche volontaire de coopération (limitant les luttes d'influence par exemple), comment se mettent en place les modalités d'une coordination étroite entre eux pour mettre en œuvre une politique commune ? Quelles sont les difficultés qu'ils rencontrent pour réussir à mettre en place des actions concertées ? Est-ce qu'un processus de décloisonnement se met en place et comment ? Quels sont les instruments de la transversalité ? En effet, au-delà des problématiques de gouvernance, on ne peut traiter d'innovation institutionnelle dans le cadre des politiques publiques concertées qu'en se penchant réellement sur les « instruments » mis en place pour créer de la transversalité. *« Il s'agit d'analyser s'il il y a ou non formation d'un nouvel ordre social local - défini comme un système localisé, contingent, de règles et de normes qui régulent les rapports entre les acteurs interdépendants et qui produisent de l'action collective – et de voir quelles sont les conséquences de ce nouveau système de règles, que ce soit en termes de mobilisation des ressources nouvelles ou de conception de nouveaux problèmes ou de nouvelles solutions »* (Friedberg, 1997, pp. 177 et s).

La théorie de l'acteur réseau analyse plutôt des situations d'émergence d'action collective coordonnées et notamment la phase de controverse et de problématisation qui permet aux acteurs de prendre conscience qu'ils peuvent jouer un rôle dans le traitement d'un problème donné. Cette phase révèle que les situations d'émergence non guidée s'avèrent très souvent longues, fastidieuses, théâtres parfois de luttes d'influence importantes pour prendre le leadership. Ce constat rejoint les recherches menées par Raulet-Croset (1998) qui analyse un processus de structuration collectif et d'émergence progressive d'un cadrage cognitif commun d'un problème de pollution de l'eau, reformulé quelques années plus tard en problème de protection de l'eau. L'auteur montre que la construction progressive et collective de ce cadrage cognitif commun du problème va permettre l'émergence d'une véritable coopération

entre un nombre croissant d'acteurs clés. Ce processus émergent va néanmoins prendre six ans.

Dans le cas développé ici, le diagnostic élaboré par un acteur neutre et central, délégué par les instances de gouvernance, permet de restreindre dans le temps et de limiter les inconvénients d'une phase non guidée de controverse et de problématisation. Cette méthodologie est apparue comme le meilleur garant pour conserver une cohérence globale, décliner des axes stratégiques en actions concrètes cohérentes et établir des priorités dans le temps. Ces grands axes stratégiques ont permis de définir un cadre commun de réflexion à l'ensemble des acteurs institutionnels et professionnels concernés pour pouvoir imaginer des solutions concrètes. Parmi ces solutions, certaines sont apparues comme inédites notamment avec la mise en place d'une politique de sensibilisation et de communication inter-institutionnelle et inter-organisationnelle impliquant l'ensemble des services de l'assurance maladie<sup>27</sup> et les médecins de ville.

#### **4.3.4 : La nature de la problématisation dans le cadre des politiques locales concertées visant la mise en synergie et une coordination étroite entre les acteurs locaux : une théorisation à partir du concept de « Collective Mind »**

La méthodologie du diagnostic élaboré par l'auteur a permis d'identifier les parties prenantes, leur logique propre, leurs enjeux, leurs liens et des problématiques de coordination. Cette approche permet de comprendre l'ensemble des facteurs en jeu dans un système complexe d'acteurs et de causes à effets. La mise en débat de ce diagnostic a permis de créer une représentation partagée du problème ou ce que l'on appelle un référentiel partagé.

La notion de référentiel commun (cadre de référence commun, référentiel de significations communes...) a été développée dans le cadre des travaux sur les équipes et les collectifs de travail et mobilisée de façon large dans les sciences sociales. Ce concept a été développé pour rendre compte d'un espace cognitif d'intercompréhension et du rôle d'un sens partagé dans la coordination. Cette notion de référentiel de significations partagées a été approfondie par Weick qui met l'accent sur la construction d'un sens partagé avec le concept de « sensemaking » (Weick, 1993, 1995). Comment les individus parviennent-ils à coordonner leurs actions de sorte qu'un système d'actions organisées se développe et se maintienne ? Weick montre que la question de la construction collective du sens apparaît centrale dans cette problématique. Dans la littérature le niveau collectif de la cognition est aussi appréhendé au travers de la notion de représentation collective ou de schéma cognitif collectif partagé et de significations partagées.

Néanmoins, cette notion de représentation partagée ou de référentiel de significations communes n'est pas suffisante pour rendre compte du phénomène de cognition partagée dans les situations de coordination multi-acteurs. La théorie du Collective Mind développée par Weick et Roberts (1993) apparaît comme ayant un potentiel explicatif plus riche pour permettre d'analyser et mettre en place les conditions d'une coordination multi-acteurs.

##### ***i) Conditions d'une coordination multi-acteurs efficaces : les apports conceptuels de la théorie du « Collective Mind » (Weick et Roberts, 1993)***

La théorie du « Collective Mind » donne une grille de lecture intéressante de la façon dont les aspects cognitifs partagés favorisent les aspects coopératifs et guident les acteurs au quotidien dans leurs pratiques de coordination (Michaux, 2003). Cette théorie prend racine dans les

---

<sup>27</sup>Institution très cloisonnée entre des services rattachés au niveau national (médecins conseils), des services rattachés au niveau régional (service social, risques professionnelles...) et des services rattachés au plan départemental (service administratif en financier en contact avec le public...).

théories des équipes et des groupes et complète ces théories dans le cadre d'une coordination distribuée où les acteurs concernés sont nombreux et dispersés c'est-à-dire dans les situations où la coordination est dite complexe.

La théorie du Collective Mind a été développée par Weick et Roberts (1993) dans le cadre des recherches menées sur les organisations hautement fiables et plus précisément dans le domaine de la coordination intra-organisationnelle et inter-organisationnelle dans des champs où la fiabilité est essentielle : centrale nucléaire, porte-avion... Ce qui est fondamental dans la pensée de ce théoricien des organisations, c'est de considérer que contrairement à l'idée selon laquelle un groupe se forme puis développe des règles de convergence pour maintenir la vie du groupe, la notion de « structure collective » implique que la convergence précède et est même une condition nécessaire à l'émergence des groupes. Les individus forment un groupe ou un système d'actions organisé non parce qu'ils ont des besoins, des valeurs ou des objectifs communs, mais parce que chacun croit qu'il peut tirer bénéfice d'une action commune et a une vision similaire de celle des autres membres des moyens pour y parvenir (Allard-Poesi, 2003, p. 96).

Pour rendre compte de l'importance de la convergence cognitive nécessaire à l'émergence d'une coordination durable et fiable, Weick et Roberts ont développé le concept de « Collective Mind ». « *Actors in the system construct their actions (contributions), understanding that the system consists of connected actions by themselves and others (representation), and interrelate their actions within the system (subordination).* » (Weick et Roberts, 1993, p. 357). Les auteurs montrent que la coordination émerge lorsque des acteurs individuels ou organisationnels spécialisés construisent leur action (contribution) alors qu'ils sont conscients d'appartenir à un système commun d'actions interdépendantes où ils visualisent leur rôle et celui des autres (représentation), qu'ils sont conscients de l'impact de leur contribution au sein de ce système et qu'ils acceptent de subordonner leurs actions au système envisagé (subordination). Ces trois volets « contribution, représentation, subordination » développe un phénomène de « Collective Mind » permettant d'expliquer non seulement la performance collective dans des environnements où les acteurs individuels et organisationnels sont distribués mais aussi la fiabilité de tels systèmes complexes de coordination multi-acteurs. Par exemple, l'atterrissage d'un avion sur un porte-avion est le résultat de la coordination des actions du pilote de l'avion, des contrôleurs du trafic aérien, des officiers qui identifient et signalent quand atterrir, de la tour de contrôle et des différents services du bateau impliqués, y compris celui qui dirige le bateau dans une direction et qui peut ajuster cette direction au dernier moment. Tout d'abord, Weick et Roberts montrent que dans une telle situation, tous les individus impliqués n'ont pas forcément une représentation commune du problème dans son ensemble. Il suffit que les acteurs locaux impliqués aient une représentation suffisamment proche pour assurer une coordination locale qui elle-même est coordonnée à d'autres systèmes de coordination locale. Le système complexe qui en résulte assure l'atterrissage de l'avion.

De plus, les auteurs montrent que le degré de performance d'un groupe distribué varie en fonction de l'attention et de l'intensité avec lesquelles chaque membre de ce groupe rentrent en relation les uns avec les autres. Au cœur de la réflexion de Weick et Roberts (1993), il y a donc la notion d'interrelations vigilantes. C'est la façon dont ces relations ou interrelations existent préalablement et leur intensité qui détermine une capacité collective à faire face à l'imprévu (réactivité) dans des situations où les acteurs sont géographiquement distribués et n'appartiennent pas aux mêmes organisations. Lorsque ces interrelations sont rompues ou de mauvaise qualité, les individus se représentent les autres contributeurs du système avec moins de détails, la subordination au système a alors moins de sens, l'attention est focalisée sur les optimums locaux plutôt que sur les situations interreliées, la compréhension de ce

qu'impliquent les situations et les problèmes qui se posent est moins importante, les ajustements que chacun des contributeurs pourraient faire pour mieux coordonner leurs actions avec celles des autres et ainsi éviter certains problèmes se fait plus lentement ou pas du tout. Dans le cas des organisations hautement fiables (porte-avion, centrale nucléaire...), de tels enchaînements peuvent conduire à des catastrophes graves. Dans le cas de la problématique du maintien dans l'emploi, elle conduit aux licenciements pour raison de santé d'un certain nombre de cas qui auraient pu être évités ou encore elle conduit à une spirale de la désinsertion qui limite les chances des patients concernés à retrouver un emploi.

La théorie du « Collective Mind » montre par exemple comment des interrelations de mauvaise qualité explique le cas bien connu de l'incendie catastrophique de Mann Gulch (Weick, 1993). Pour Weick, il existe des situations où davantage de significations partagées conduisent à des cadres collectifs d'actions communes plus élaborés (rôles, règles, procédures...), ce qui conduit à de nouveaux développements des significations partagées. Inversement, moins de significations partagées mènent à des cadres moins élaborés, puis à moins de sens, puis à des cadres moins élaborés et ainsi de suite.

Le phénomène du « Collective Mind » existe potentiellement comme une « capacité dans une activité en cours ». Il émerge de la manière dont les activités et les acteurs sont interreliés. Ces interrelations ne sont pas données une fois pour toute mais sont construites et reconstruites continuellement par les individus au travers du processus « contribution, représentation, subordination ». Ces interrelations définissent une configuration d'activités interreliées qui persistent même si les participants changent (scénarii d'interactions partagées) et changent même si les participants ne changent pas (co-construction de nouveaux scénarii d'interactions face à de nouvelles situations).

Weick et Roberts (1993) préfèrent parler de « Collective Mind » plutôt que de « group mind » ou « d'organizational mind » pour bien montrer que le point de départ de leur conception est bien l'individu. Lorsque des acteurs individuels ou organisationnels autonomes interrelient leurs actions et fonctionnent comme si ils étaient un groupe, ils subordonnent leurs actions à un système global cohérent auxquels ils contribuent mais ils ne se définissent pas forcément comme un groupe au sens formel du terme.

Le concept de « Collective Mind » nous semble intéressant par rapport aux théories de la coordination classique. En effet, le phénomène de Collective Mind met en avant les deux facettes indispensables à la coordination : l'aspect cognitif (représentation que possède chacun des acteurs de leur place, leur rôle et leur contribution au sein d'un système commun dont ils ont une représentation suffisamment proche et compatible) et l'aspect coopératif (leur acceptation de subordonner leur action à ce système). Les auteurs subordonnent l'aspect coopératif à l'aspect cognitif. C'est parce que les acteurs sont conscients d'appartenir à un système commun d'actions interdépendantes (représentation), conscients de l'impact de leur contribution au sein de ce système, qu'ils subordonnent leurs actions au système envisagé (subordination) et donc coopèrent et mènent des actions cohérentes avec le système global. Il est nécessaire de réunir ces trois volets « contribution, représentation, subordination » pour développer une capacité à se coordonner plus forte ou un phénomène de « Collective Mind ». En effet, il existe des situations où différents acteurs sont bien conscients de leur rôle potentiel dans un système global d'interdépendance mais ne souhaitent pas coopérer. On peut percevoir ces situations dans les jeux politiques locaux dont les acteurs s'allient dans des coalitions gagnantes ou au contraire s'opposent sur un même territoire. La volonté de coopérer est donc essentielle et préalable à tout développement de dispositif local. Néanmoins, il y a aussi des situations où l'ensemble des acteurs locaux souhaitent collaborer mais ne savent pas comment le faire car ils n'ont pas une vision globale de la situation d'interdépendance dans laquelle ils sont.

*ii) Le potentiel explicatif du concept de « Collective Mind » développé par Weick et Roberts (1993) dans la nature de la problématisation*

Dans le cas des politiques de prévention des licenciements pour raison de santé, le diagnostic qui croise les perceptions des situations telles que chacun des acteurs les vivent et se les représentent et leur logique d'action montre que c'est l'absence d'une représentation du système global d'interdépendance voire l'ignorance de l'appartenance à un tel système qui conduit à l'absence de réflexion préventive sur le maintien du patient-salarié à son poste ou à d'autres postes, à des licenciements et des situations de désinsertion qui accentuent la fragilisation des personnes déjà en situation de maladie ou de problèmes de santé.

Le diagnostic établi constitue aussi un état des lieux des logiques en présence qui permet de reconstituer le système global d'interdépendances dans lequel les acteurs agissent au quotidien. La mise en débat de cet état des lieux permet la co-construction définitive d'une représentation commune tant au niveau des différents acteurs qu'au niveau des financeurs du dispositif. Cet état des lieux permet de créer un phénomène de « Collective Mind ».

Dans un premier temps, « l'image » que ce diagnostic renvoie aux acteurs leur permet de se représenter le système global en cause dans les licenciements pour raison de santé avec l'ensemble des acteurs impliqués dans cette problématique, leurs liens, leur place dans cette problématique, les éléments de causes et leurs conséquences et les problèmes de coordination qui se posent. Chaque acteur peut alors se représenter et discuter plus facilement de son positionnement et de sa place dans ce système plus large. Cette étape préalable est indispensable pour permettre de co-crée une représentation commune de tous les éléments en cause et des relations entre causes et effets réellement en jeu dans la problématique des licenciements pour raison de santé.

Dans un second temps, cette représentation commune « du problème » crée les conditions favorables à un dialogue constructif et les conditions d'une prise de conscience par chacun des acteurs de sa contribution potentielle et du rôle éventuel qu'il peut jouer dans un futur système de prévention. Cette représentation commune « systémique » crée ainsi des conditions favorables à l'implication des acteurs dans des réflexions communes et favorise une approche globale de la recherche des solutions innovantes de coordination et d'interfaces ou d'actions complémentaires les plus adaptées aux besoins réels. Il permet aux acteurs de se projeter de façon efficace dans une politique concertée de prévention où chacun des acteurs peut discuter de sa contribution possible au futur dispositif.

En conclusion, le mode de diagnostic utilisé dans l'expérience relatée ici a permis la création d'un phénomène de Collective Mind c'est-à-dire d'un système « **représentation** (de tous les facteurs en jeu dans la problématique des licenciements pour raison de santé), **contribution** (prise de conscience par tous les acteurs de sa contribution actuelle au problème et de sa possible contribution pour mettre en place des solutions cohérentes dans le cadre d'une politique de prévention), **subordination** (acceptation par toutes les parties prenantes de subordonner l'action de sa propre institution ou organisation à ce système d'interdépendance tant au moment des réflexions, qu'au moment de la mise en œuvre) ». Ce phénomène de Collective Mind a créé des conditions cognitives et coopératives nécessaires à la définition d'une politique commune concertée (objectifs stratégiques communs déclinés en un programme d'actions cohérentes) adaptée aux besoins réels dans un contexte multi-acteurs.

*iii) Lien entre création d'un phénomène de collective mind et performance collective sanctionnée par un nombre croissant de cas de prévention traités et réussis*

Mais le phénomène de Collective Mind a un autre intérêt. En effet, dans leurs travaux précurseurs, Weick et Roberts (1993) montrent que lorsqu'il existe un phénomène de Collective Mind entre des acteurs individuels ou organisationnels, ces derniers sont capables de coordonner leurs interventions de façon beaucoup plus efficaces. Dans le cadre d'une politique commune, des actions sont développées pour favoriser des actions transversales permettant de pallier des besoins et de créer des interfaces sur lesquelles les acteurs peuvent s'adosser pour mieux travailler ensemble (permanence téléphonique permettant de mobiliser tous les acteurs concernés plus rapidement dans les cas très complexes, politique de communication concertée permettant de « réveiller » les salariés-patients plus tôt...). Mais, au-delà de ces actions, l'autre avantage d'un phénomène de Collective Mind c'est de permettre à chaque acteur de mieux comprendre comment il se situe et à quel moment il se situe dans le problème d'un salarié-patient et de mobiliser plus rapidement et de façon plus pertinente dans l'urgence les autres acteurs institutionnels et acteurs professionnels qui peuvent contribuer à éviter le licenciement dans un cas particulier. Les différentes évaluations annuelles montrent une montée en puissance des cas de préventions traitées via le dispositif mis en place de façon partenariale. Mais on constate aussi une montée en puissance des personnes maintenues dans leur emploi grâce à la prise de conscience par chacun des acteurs concernés de leur place et de celles des autres acteurs ressources dans le système d'interdépendances que forme la problématique des licenciements pour raison de santé. L'attention que chacun des acteurs va porter sur les cas que les autres acteurs vont lui signaler (sensibilité plus forte de chaque acteur à la problématique des licenciements et façon dont sa propre institution ou sa propre organisation peut aider aux mieux les personnes) a conféré une capacité individuelle et collective de réactivité plus forte de chacune des institutions et acteurs professionnelles face aux situations des patients-salariés en difficulté.

*iv) Conclusion*

Les principales théories portant sur l'innovation montre qu'elles sont issues de la confrontation des points de vue de plusieurs acteurs. La théorie de l'acteur réseau que nous avons précédemment développée montre comment ces innovations naissent d'une mise en réseau des acteurs les plus pertinents ainsi que d'un phénomène de problématisation et de mobilisation des acteurs. L'expérience relatée ici montre le potentiel explicatif de la théorie du « Collectif Mind » et approfondit les éléments cognitifs sous-jacents et indispensables à une phase de problématisation efficace.

Dans le cas relaté ici, le diagnostic de la situation a permis de reconstruire l'ensemble de la logique du système et d'en proposer une interprétation aux acteurs (six mois - 1996). La démarche réflexive qui consiste à confronter les acteurs avec cette représentation globale du système d'interdépendance auquel ils appartiennent permet d'en rediscuter les fondements et de l'ajuster au fur et à mesure des discussions (trois premiers mois de 1997). Cette première étape a eu pour conséquence de remettre en cause les cadres de perception individuels et de favoriser la co-construction d'un nouveau cadre de perception collectif. S'il n'y avait pas eu ce diagnostic, de très nombreuses réunions auraient été nécessaires pour que ces acteurs reconstruisent eux-mêmes le système global d'interdépendance au fur et à mesure des échanges. La méthodologie utilisée ici permet de gagner du temps dans un contexte où les réunions de travail entre professionnels ayant des niveaux de responsabilités et une surcharge de travail importants. De plus, elle permet de lancer une dynamique positive de changement

dans des contextes multi-acteurs où chaque partie prenante est favorable au projet commun transversal mais où ce projet n'est pas central dans les activités de chacun.

Le diagnostic de la situation (acteurs, logique de chacun des acteurs, interdépendances, problèmes de coordination, rupture de la trajectoire des patients-salariés au sein du système, causes et conséquences...) traduit aussi une volonté de mener une réflexion globale dans le cadre de la définition d'une politique publique locale concertée avant d'envisager toute solution. Ce mode de diagnostic permet plus facilement aux acteurs en présence de faire des choix communs et de se mettre d'accord sur des grandes orientations stratégiques impliquantes pour leurs Institutions et acteurs professionnels en présence. Il a aussi permis aux acteurs d'articuler la contribution de leurs institutions et organismes de référence et de faire émerger des manques en termes d'interfaces. Cette pratique permet de décliner un plan d'actions cohérent et global dans un second temps. Favoreu (2004) par exemple a montré l'intérêt de l'usage des pratiques de management stratégique dans les démarches multi-acteurs (formulation d'une ambition stratégique commune). Nous considérons que c'est à la fois le mode de diagnostic spécifique et la formulation d'une politique publique globale commune entre les acteurs concernés qui a créé un terrain favorable pour des innovations en matière de coordination multi-acteurs ayant permis une transversalité plus forte, un décloisonnement et la création d'interfaces utiles. Cette pratique a permis d'accompagner un déplacement des modes de financement qui étaient tournés vers le financement de prestations menées par divers organismes au cas par cas vers le financement d'actions transversales permettant d'intégrer les logiques en présence et de financer les bases d'une politique commune à l'ensemble des acteurs en présence.

#### **4.4 : LIEN ENTRE MAINTIEN D'UN PHENOMENE DE « COLLECTIVE MIND » (WEICK ET ROBERTS, 1993), ANCRAGE DANS LE TEMPS, PERFORMANCE MULTI-ACTEURS ET INSTITUTIONNALISATION DES INNOVATIONS INTER-INSTITUTIONNELLES**

Un autre enseignement du cas présenté ici est l'importance de l'animation transversale du dispositif créé dans le cadre de la politique locale concertée. En effet, s'il n'a fallu que neuf mois pour conduire le diagnostic et se mettre d'accord sur des objectifs communs et un programme commun d'actions entre toutes les parties prenantes (financeurs y compris) entre 1996-1997, l'expérience nous montre qu'il a fallu plusieurs années pour mettre en place le dispositif, transformer les habitudes de travail, permettre aux acteurs concernés de transformer leurs propres procédures et de créer des interfaces institutionnalisant réellement une transversalité, garant de l'intégration des logiques et d'un décloisonnement durable. La nature de la méthodologie du diagnostic initial, sa mise en débat et cette animation dans la durée ont permis non seulement de construire mais aussi de maintenir dans le temps un phénomène de « Collective Mind » propice aux développements d'innovations pertinentes aux interfaces entre acteurs. Ce contexte particulier a créé les conditions d'une mise en place d'actions innovantes transversales par les acteurs permettant de pallier les ruptures et de créer des interfaces sur lesquelles s'adosser pour mieux travailler ensemble (permanence téléphonique permettant de mobiliser tous les acteurs concernés plus rapidement dans les cas très complexes, politique de communication concertée permettant de « réveiller » les salariés-patients plus tôt et d'enclencher plus facilement une action collective coordonnée préventive...). Ce contexte particulier a aussi permis à chacune des institutions de transformer son propre fonctionnement pour instaurer les conditions d'un plus fort décloisonnement (procédures d'urgence...) et d'une plus forte transversalité (outils communs de signalements précoces...). Mais, au-delà de ces actions-interfaces, c'est aussi le positionnement de chaque acteur public, para-public ou privé au sein de la problématique du licenciement pour raisons de santé qui s'est institutionnalisé au fur et à mesure du temps. Chaque acteur (au travers du relais d'individus spécifiques) appréhende mieux à quel moment il se situe dans le problème



d'un salarié-patient et mobilise plus rapidement et de façon plus pertinente dans l'urgence les autres acteurs institutionnels et acteurs professionnels qui peuvent contribuer à éviter le licenciement dans un cas particulier. Les différentes évaluations annuelles montrent une montée en puissance des cas de préventions traitées. Mais on constate aussi une montée en puissance des personnes maintenues dans leur emploi grâce à la prise de conscience par chacun des acteurs concernés de leur place et de celles des autres acteurs ressources dans le système d'interdépendances que forme la problématique des licenciements pour raison de santé. L'attention que chacun des acteurs va porter aux cas que les autres acteurs vont lui signaler (sensibilité plus forte de chaque acteur à la problématique des licenciements et façon dont sa propre institution ou sa propre organisation peut aider aux mieux les personnes) a conféré une capacité individuelle et collective de réactivité plus forte de chacune des institutions et acteurs professionnelles face aux situations des patients-salariés en difficulté.

#### **4.5 : CONTRIBUTIONS MANAGERIALES ET THEORIQUES, LIMITES ET CONCLUSION**

Nous avons rappelé en introduction que les problématiques de coordination multi-acteurs sont de plus en plus répandues dans beaucoup de domaines différents, obligeant de plus en plus d'acteurs institutionnels et professionnels à définir ensemble une politique locale concertée. Dans ce cadre, les acteurs initient de nouvelles formes de gouvernance qui donnent lieu à la production d'actions innovantes qui transforment leur contexte d'actions, déconstruisent les arrangements inter-organisationnels précédents et favorisent l'adoption de nouvelles pratiques qui rompent avec les arrangements institutionnels précédents.

Ces nouveaux modes d'articulation se posent de façon encore plus cruciale dans les politiques préventives où la non-coordination entre les acteurs peut avoir des conséquences catastrophiques pour la société (terrorisme, santé, social, emploi, sécurité, risques naturels). La politique de prévention des licenciements pour raison de santé fait partie de ces politiques préventives où une coordination très étroite entre organisations est requise.

Dans cette partie, nous avons montré que la théorie de l'acteur réseau permet d'identifier la phase de problématisation comme une phase essentielle dans le passage d'une collection d'acteurs locaux vers des parties prenantes d'une même problématique plus large que chacun des acteurs et transversales à leur intervention. Ce résultat rejoint les fondamentaux théoriques des premiers sociologues de la recherche-action avec une phase de prise de conscience des déficiences d'un système inter-organisationnel plus large que chacun des acteurs. Néanmoins il y a une différence fondamentale entre ces deux théories. La théorie de l'acteur réseau est une théorie des démarches territoriales émergentes. Il n'y a pas de guide extérieur. Dans la recherche-action, il y a un guide extérieur et un diagnostic initial qui favorisent la prise de conscience individuelle et collective. Le concept de Collective Mind qui a été développé dans le contexte des dispositifs organisationnels hautement fiables a été introduit en complément pour mieux comprendre la dimension cognitive et coopérative sous-jacente à une coordination très étroite entre de multiples acteurs. On retrouve ici l'importance que revêt la représentation par chacun des acteurs d'un système plus large légitime où chacun connaît la place et le rôle qu'il joue. L'intégration de ces différents cadres théoriques et des constats empiriques sur une période longue permet de montrer le processus coopératif et cognitif en jeu dans une phase de problématisation guidée multi-acteurs. La phase de mise en débat du diagnostic et de problématisation a permis la construction d'un phénomène de « Collective Mind ». Ce phénomène de Collective Mind a créé des conditions cognitives et coopératives nécessaires à la définition d'une politique commune concertée (objectifs stratégiques communs déclinés en un programme d'actions cohérentes) adaptée aux besoins réels dans un contexte multi-acteurs. Ce contexte particulier a permis de mettre en place des actions innovantes transversales permettant de pallier des besoins et de créer des interfaces

sur lesquelles les acteurs peuvent s'adosser pour mieux travailler ensemble. Ce contexte particulier a aussi permis à chacune des institutions de transformer son propre fonctionnement pour instaurer les conditions d'un plus fort décloisonnement et d'une plus forte transversalité inter-organisationnelle. Mais, au-delà de ces actions, l'autre avantage de la création d'un phénomène de Collective Mind c'est de permettre à chaque acteur de mieux comprendre comment il se situe et à quel moment il se situe dans le problème d'un salarié-patient et de savoir mieux mobiliser dans l'urgence, plus rapidement et de façon plus pertinente les autres acteurs institutionnels et acteurs professionnels qui peuvent contribuer à éviter le licenciement dans un cas particulier. Enfin, le recul du temps et les évaluations successives permet de mesurer le rôle d'une animation dédiée dans la durée dans l'ancrage des innovations institutionnelles en matière de décloisonnement et de solutions de coordination dans le cadre des politiques locales concertées.

Ce cas et la théorisation qui en est proposée permettent de mettre en avant le poids du mode de pilotage de la démarche (gouvernance souple, pilotage central et « neutre »), le poids de la méthode initiale de diagnostic/problématisation-mise en débat (dimension méthodologique qui peut être considérée comme une pratique appartenant à l'ingénierie territoriale) et le poids d'une animation locale dans la durée (ancrage dans la durée – facteur temps).

Au-delà des contributions managériales, cette recherche montre au plan théorique le potentiel explicatif de la théorie du « Collectif Mind », approfondit les éléments cognitifs/coopératifs sous-jacents et indispensables à une phase de problématisation efficace et de mise en œuvre innovante d'articulations pertinentes propres aux politiques locales concertées préventives mises en place par l'Etat. La théorie du « Collective Mind » est assez peu utilisée de façon générale dans le cadre des politiques publiques préventives. On peut néanmoins trouver quelques travaux de recherche au niveau international mentionnant cette approche dans le domaine de la gestion des risques naturels (ouragan...) et des risques terroristes. En effet, dans ce domaine, il est nécessaire de définir des politiques communes préventives permettant de mettre en place des modalités de coordination entre de nombreux acteurs appartenant à des sphères professionnelles différentes et institutions publiques. Par exemple, les travaux de Solansky et Tammy (2009) démontrent par une étude quantitative un lien entre 1/ l'existence d'un phénomène de Collective Mind<sup>28</sup>, 2/ la reconnaissance par les pouvoirs publics et des représentants des acteurs institutionnels et professionnels concernés de la nécessité de collaborer et 3/ un lien entre cette prise de conscience et le développement réel d'une collaboration plus étroite. Néanmoins, cette recherche s'arrête au phénomène de prise de conscience et de volonté de développer une politique commune. En conclusion de leur article, les auteurs préconisent que les professionnels en charge de mettre en place ces politiques communes préventives mobilisent des pratiques de développement de Collective Mind, sans d'ailleurs vraiment donné de détails sur ce que pourrait être ces pratiques (p. 870). La présente analyse permet d'aller plus loin en montrant la méthodologie et les pratiques managériales sous-jacentes à la création d'un phénomène de « Collective Mind » et à ses conséquences dans le temps : identification d'innovations inter-institutionnelles d'interface qui vont s'avérer durables et pertinentes et meilleure articulation des acteurs en présence avec une élévation progressive du nombre de salariés pris en charge de façon très précoce et élévation progressive du nombre de préventions de licenciement.

---

<sup>28</sup> L'existence d'un phénomène de Collective Mind a été repéré par 4 items principaux (ici expliqués sous formes de propositions posées dans un questionnaire) : « 1) - *Our organization has an overall perspective that includes each other's decisions and the relationship among them.* – 2) *Our organization members carefully relate actions to each other.* – 3) *Our organization members have developed a clear understanding of how each business function should be coordinated.* 4) *Our organization members carefully make their decisions to maximize* » (p. 864).

Malgré les limites inhérentes à ce type de recherche, le fait de revenir sur les conditions et les vecteurs qui ont permis l'innovation initiale et sur son institutionnalisation permet d'avoir un point de vue gestionnaire sur ces problématiques de plus en plus courantes dans un domaine en émergence : le management public des territoires ou management territorial (Hernandez, 2007). En effet, ce type d'analyse permet d'explorer les postures managériales, les pratiques et les méthodologies d'intervention des acteurs en charge de faire émerger des solutions réellement nouvelles, concertées et adaptées aux besoins des usagers dans le domaine des politiques publiques visant un décloisonnement et une meilleure coordination multi-acteurs.

## **5. FORMULATION ET IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTÉE AUTOUR DES PARCOURS DE RECLASSEMENT : PRATIQUES MANAGERIALES EN JEU, VECTEURS OPERATIONNELS DE COORDINATION ET EVALUATION DES VALEURS AJOUTÉES**

Pour appréhender les vecteurs opérationnels et les valeurs ajoutées des politiques locales concertées, nous allons revenir sur la mise en place et l'institutionnalisation d'un autre axe du Plan Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés du Val-de-Marne. Cette politique concertée visait la mise en synergie des institutions et des acteurs professionnels concernés par l'insertion professionnelle des personnes handicapées orientées en milieu ordinaire et le reclassement des demandeurs d'emploi ayant perdu leur emploi pour des raisons de santé. La notion de « trajectoire » et de « parcours » a permis de structurer les démarches participatives et a abouti à la définition d'une politique locale concertée caractérisée par deux logiques spécifiques.

### **5.1 : OUTILS ET PHASES LORS DE LA FORMULATION DES ORIENTATIONS COMMUNES ET DU PROGRAMME COMMUN D' ACTIONS**

Dans la partie précédente, nous avons montré le caractère explicatif du concept de Collective Mind dans le contexte de la mise en place d'une politique préventive nécessitant une coordination étroite inter-institutionnelle. Dans cette seconde expérience, nous allons mettre l'accent sur les vecteurs opérationnels permettant de créer une telle représentation partagée des problèmes. Rappelons, que cette représentation partagée est le fruit d'un diagnostic extérieur (effet miroir) et d'une mise en débat qui va amender, ajuster, compléter et approfondir les éléments que le diagnostic extérieur initial. Mais cette phase est aussi la résultante d'un processus commun de problématisation ou de consensus autour d'un faisceau de problèmes qui vont progressivement s'affirmer comme des problèmes communs à résoudre et permettre aux acteurs locaux de commencer à formuler des orientations communes d'actions.

Dans une politique locale concertée autour de la problématique devenue commune de licenciement pour raisons de santé, il s'agit de permettre une action collective coordonnée rapide à partir d'un signalement précoce fait par la personne elle-même ou par une des organisations parties prenantes. Dans une politique locale concertée autour de l'insertion, c'est la notion de « bon moment » et de « pertinence » des contributions qui apparaît comme une problématique centrale au moment du diagnostic . A partir de ces deux points d'ancrage (bon moment et pertinence des contributions), les acteurs locaux ont négocié progressivement une signification partagée de la notion de parcours « mobilisation – reclassement – formation – insertion ».

### **5.1.1 : La logique « parcours » comme élément de médiation structurant entre les acteurs professionnels et institutionnels lors de la co-construction d'une politique locale concertée autour du reclassement du public visé**

L'auteur a mené une analyse structuraliste des trajectoires du public concerné. Cette analyse structuraliste a permis l'identification de huit grandes étapes clés dans le parcours d'insertion ou de reclassement des personnes dites travailleurs handicapés et de trois phases de transitions clés. La méthodologie utilisée ici par l'auteur a été très spécifique : croisement des points de vue des institutions prescriptrices et des organismes prestataires spécialisés (vingt entretiens individuels et quatre animations de groupe) ainsi que quatre animations de groupe auprès du public concerné. Cette analyse a fait émerger des structures de parcours (recherche de régularités ou d'étapes clés) de réinsertion et de reclassement beaucoup plus précises que ce qu'avait permis d'autres études de référence dans le domaine (notamment les suivis quantitatifs de cohortes menées par le CEE, Centre d'Etude sur l'Emploi à la même époque). Cette méthodologie particulière a permis de dépasser les cas particuliers. En effet, quoi de commun entre une personne sourde de naissance, un pianiste qui perd l'usage de sa main, un couvreur qui tombe d'un toit, un commercial qui fait face à une maladie dégénérative, un électricien qui n'a plus l'usage de son genou... L'origine du handicap est en effet dans 85 % des cas, un accident ou une maladie survenu au cours de la vie. Les professionnels soulignent qu'un handicap de naissance génère souvent un phénomène de compensation qui limite l'impact de la déficience. A l'inverse, un handicap survenu à l'âge adulte nécessite, entre autres, un processus d'adaptation tant social que psychologique avant d'être un processus de relassement professionnel. Schématiquement, le processus d'adaptation qui caractérise la plus grande partie du public Travailleur Handicapé comprend 2 phases.

- Une première phase que nous qualifierons de processus préliminaire caractérisé par plusieurs étapes telles que « Ruptures / négation / révolte / deuil / acceptation / motivation / mobilisation vers l'avenir ». Durant ce processus préliminaire, il est impossible ou difficile d'initier un travail sur l'avenir notamment un travail de réflexion sur l'avenir professionnel des personnes. Ce processus peut être plus ou moins long en fonction des personnes : de quelques mois à plus de 5 ans. Tant que ce premier processus n'est pas achevé ou suffisamment entamé, le parcours de reclassement proprement dit ne peut être entrepris de façon efficace. La phase de mobilisation notamment apparaît comme une phase de transition intéressante sur laquelle il est possible de s'appuyer pour le second processus du parcours.
- Une seconde phase correspond au processus de reconversion proprement dit. En effet, la reconnaissance de la qualité de « Travailleur Handicapé » est basée sur le fait que la personne ne peut plus exercer son ancienne activité à cause d'un problème de santé. Il y a donc un processus parfois complexe de reclassement professionnel dans un métier éloigné ou proche de l'ancien métier en fonction du problème de santé, du niveau de pathologie, de la capacité psychologique de la personne à rebondir, de son âge, de son niveau de qualification, de la durée d'inactivité, de l'expérience antérieure, des compétences mobilisables et transférables et enfin de la motivation et des souhaits des personnes... Dans le cadre de ce second processus, plusieurs phases sont indispensables : la construction d'un projet professionnel compte tenu de toutes les ressources et les contraintes précédemment citées, l'acquisition de connaissances (formation qualifiante ou professionnalisante en fonction du niveau et de l'ampleur du changement de métier), l'acquisition d'expérience (immersion courte ou longue dans une entreprise suivi par un organisme de formation en alternance) et enfin l'insertion (aide à la recherche d'emploi). En fonction de la situation spécifique de la personne, il n'y a pas toujours de reconversion totale à faire. Par exemple, on considèrera que le degré de reconversion d'un maçon dans

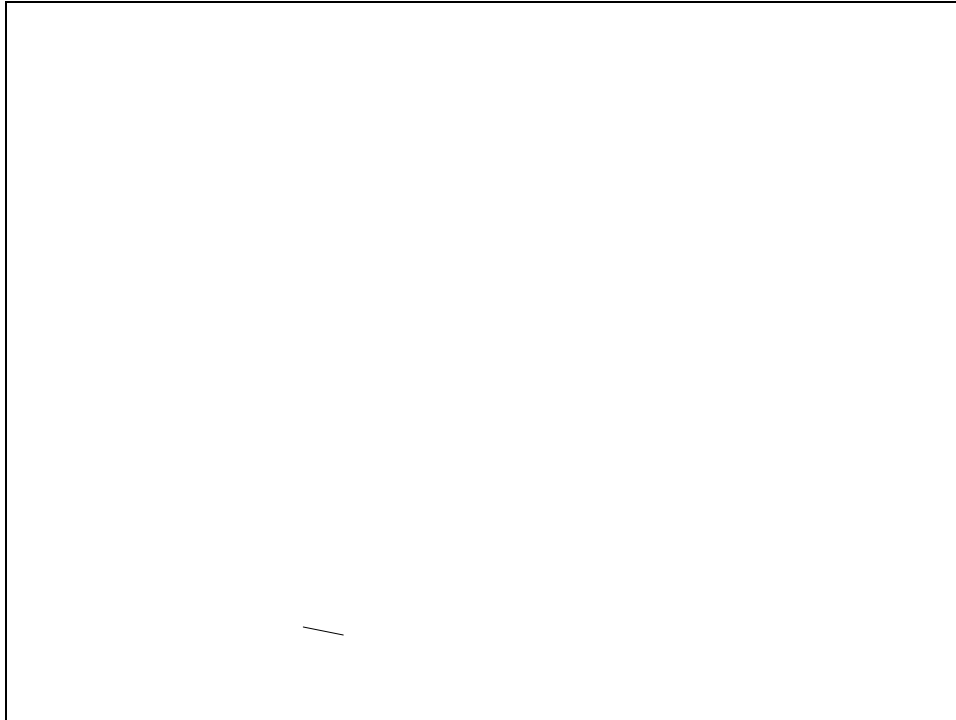
la bureautique est plus important que celui d'un électricien dans le câblage électronique. Plus ce degré de reconversion est important, plus le processus d'apprentissage et le manque d'expérience professionnelle dans le secteur concerné seront importants et nécessiteront des étapes complémentaires. Plus ce processus de reconversion est complexe, plus le public concerné est exposé à des phénomènes de ruptures de parcours (rechutes médicales ou sociales) qui l'éloignent à nouveau de l'employabilité. L'aspect évolutif des situations médicales explique un taux élevé de rechute accompagné parfois de la nécessité de recommencer le parcours depuis son origine en redéfinissant un nouveau projet professionnel, le précédent étant devenu caduque. Néanmoins, le handicap ou le problème de santé n'est jamais révélateur des difficultés rencontrées par la personne à lui seul. C'est bien la situation psychologique de la personne qui est le facteur déterminant (façon dont elle vit le problème) et qui va pondérer l'ensemble des autres facteurs.

Face à cette problématique du parcours mobilisation-reclassement-formation-insertion, il apparaît que seul un noyau d'acteurs a commencé à coordonner leur intervention autour des personnes. Il y a donc nécessité de créer un réseau de compétences beaucoup plus large autour de ce noyau central et d'impulser une coordination des professionnels notamment lors des grandes phases de transition identifiée. Néanmoins, le diagnostic fait ressortir qu'au-delà d'une meilleure coordination des interventions des professionnels autour des parcours et d'une meilleure circulation de l'information entre eux, un autre élément apparaît déterminant dans la réussite des parcours : c'est la personne elle-même. L'analyse des parcours montre qu'il y a souvent des ruptures pour raisons médicales dans la dynamique et qu'il est nécessaire d'introduire des éléments de ressources au bon moment pour permettre aux personnes de rebondir.

### **5.1.2 : Les « outils » favorisant la problématisation et l'identification des orientations communes possibles dans le cadre d'une politique locale concertée**

Dans les méthodes de conduite du changement classiques, on parle de « visionning ». Il s'agit de créer une « vision » (images, phrases clés...) qui permettent aux acteurs de se projeter dans l'avenir. Il s'agit d'une vision unificatrice permettant une compréhension partagée de vers « où » souhaite aller l'organisation qui introduit un changement. Dans le cadre des démarches multi-acteurs qui par nature sont des démarches de co-construction entre les acteurs, il est parfois nécessaire d'introduire des synthèses explicatives schématiques qui symbolisent à un moment donné le consensus multi-acteurs autour des problèmes tels qu'ils commencent à être formulés. Par exemple, dans l'expérience relatée ici, l'auteur va introduire des schémas notamment un schéma synthétique du parcours (figure 8) symbolisant à la fois les grandes phases du parcours mais aussi les ruptures de parcours. C'est ce schéma symbolique forcément réducteur mais porteur d'une signification suffisamment précise et partagée qui va permettre la formulation des orientations communes possibles d'une politique locale concertée. Ce schéma a permis de structurer les discussions collectives autour de la notion structurante de parcours « remobilisation-reclassement-formation-insertion » et permis une médiation entre les souhaits impulsés par les acteurs locaux généralistes de l'emploi (Pôle Emploi...), les souhaits et préoccupations des différents organismes et institutions spécialisées jouant un rôle distinctif dans ce parcours mais aussi les membres de la gouvernance (notamment les financeurs).

Cet outil visuel de médiation (figure 8) symbolise un consensus collectif mais permet aussi de commencer à rentrer dans la formulation d'orientations communes pertinentes dans le cadre d'une politique locale commune cohérente.



**FIGURE 8. Schématisation visuelle de la logique « parcours » (remobilisation, reclassement, formation, insertion) avec identification des acteurs clés du processus, des risques de ruptures de parcours et des choix d'actions collaboratives possibles**

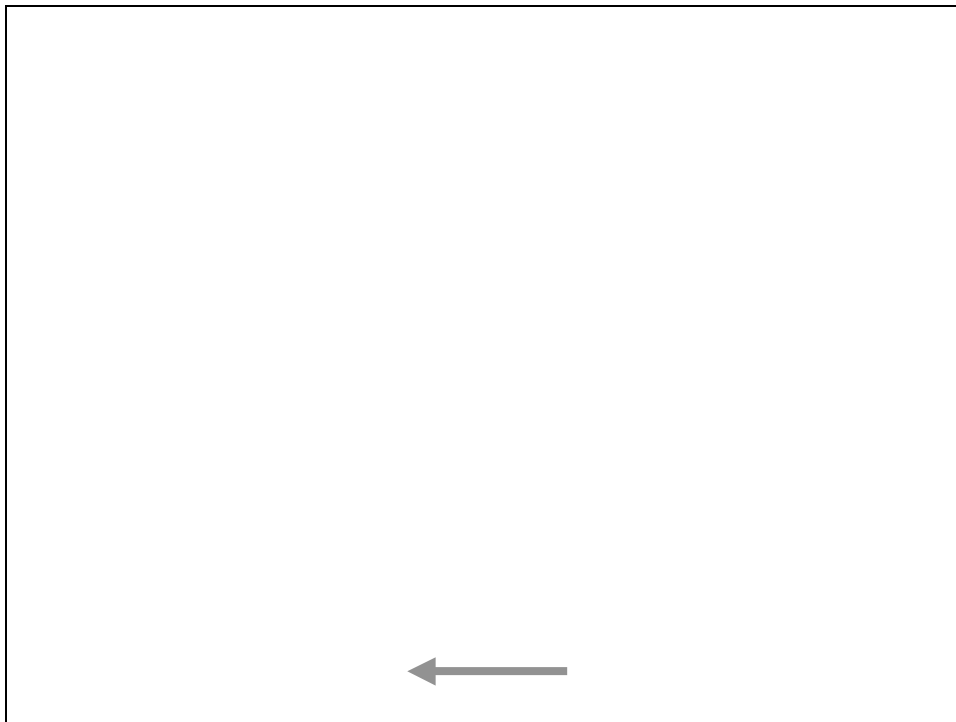
### **5.1.3 : La phase de co-construction et de négociation de solutions locales innovantes (au sens d'innovations institutionnelles)**

L'approche structuraliste des parcours a permis de structurer une politique locale concertée basée sur la mise en synergie et l'impulsion d'une cohérence entre les organismes locaux professionnels et les institutions concernées. Trois grandes phases de transition ont été identifiées. Ces trois grandes phases ont servi de fil conducteur aux démarches participatives impliquant l'ensemble des acteurs et institutions concernés.

- La phase de l'accueil et de l'orientation des publics. Les objectifs de la politique locale concertée choisis a été d'accompagner au mieux le travail de « Ruptures / négation / révolte / deuil / acceptation / motivation / mobilisation vers l'avenir » avec des prestations spécialisées notamment des appuis médico-psychologiques. Parallèlement, il s'agissait d'initier, quand le bon moment est venu, un travail sur la réorientation professionnelle (bilan de compétence tenant compte des éléments médicaux).
- La phase de suivi et de structuration du parcours d'insertion ou de reclassement. L'orientation stratégique commune a été de construire la cohérence des parcours d'insertion en développant une meilleure circulation de l'information entre l'ensemble des organismes concernés.
- La phase de mise en relation avec un emploi. Cette phase est apparue cruciale pour le public concerné et il a été développé une synergie forte avec les acteurs de l'emploi traditionnel.

Autour de ces 3 phases de transitions et étapes clés, une stratégie de mise en synergie et en réseau des compétences complémentaires des acteurs professionnels locaux a permis de développer plusieurs lieux multi-partenariaux de structuration cohérente de parcours de reclassement « sur mesure » et de suivi de ces parcours dans le temps. Parallèlement, il est apparu nécessaire d'impulser une dynamique dès le début du parcours mais aussi de prévenir les ruptures trop longues de parcours qui éloignent de l'emploi par une démarche d'information et de réorientation en réseau du public ciblé.

Ces différentes orientations ont été déclinées en un programme commun d'actions (figure 9) fédérant l'ensemble des acteurs locaux qui ont été symboliquement appelés au fur à mesure des discussions : « les partenaires ».



**FIGURE 9. Déclinaison des grandes orientations de travail en commun en un programme commun d'actions (actions multi-partenariales et/ou collaboratives)**

#### **5.1.4 : Mise en œuvre et évaluation**

L'évaluation de cette politique concertée a montré qu'elle permettait déjà au bout de dix huit mois, 25 % de reclassements et d'insertions professionnelles supplémentaires à moyen constant. Cette évaluation montre aussi une forte satisfaction des bénéficiaires et des professionnels et institutions concernés.

Dans la suite de cette partie est développée plus particulièrement une action partenariale commune qui est apparue dans l'analyse rétrospective comme structurante. Les éléments d'évaluation y sont détaillés.

## **5.2 : LA CELLULE PARCOURS DU PDI.TH DU VAL-DE-MARNE : MISE EN PLACE ET EVALUATIONS LONGITUDINALES SUR 8 ANNEES.**

Parmi les différentes actions du programme prévu, l'analyse rétrospective montre qu'une action multi-partenariale spécifique s'est révélée particulièrement efficace pour créer à la fois une meilleure coordination entre les acteurs locaux mais aussi le développement collectif d'une expertise partagée et d'affects identitaires suffisamment fort pour postuler le développement d'un réseau social fort.

Les cellules « Parcours » (actions multi-partenariales regroupant une quinzaine d'acteurs de l'insertion et du reclassement professionnel). Cette cellule a été lancée dès 1996 et a perduré avec le même mode de fonctionnement jusqu'en 2006. Elle a fait l'objet d'évaluations annuelles concentrées les premières années (1996, 1997, 1998, 2000, 2001, 2002) et de deux études spécifiques complémentaires approfondies (1997, 1998). La méthodologie des évaluations annuelles internes ou externes qui ont servi de base à cette étude de cas longitudinale comprend des séquences d'observation participante et des entretiens de groupe avec les membres de la cellule annuelle ou bi-annuelle (démarche comparative). Ponctuellement, des entretiens individuels ont complété ce dispositif d'évaluation. Les évaluations ont été conduites par l'auteur (non partie prenante de la cellule) qui était en position de responsable de l'ensemble du PDI.TH et qui devait rendre des comptes au pilote du PDI.TH de l'intérêt ou non de poursuivre cette action.

La remise en perspective des constats annuels et bi-annuels fait sur une période de 8 années permet de montrer comment un groupe de professionnels réunis pour structurer les parcours de reclassement et de réinsertion professionnels et mieux articuler et coordonner leurs interventions au sein de ces parcours, va se transformer en une communauté de pratique ayant un impact profond et important sur le niveau d'expertise partagé et collectivement co-construit.

La cellule « Parcours » a été lancée au début de l'année 1996. Cette cellule réunit une trentaine de fois par an (3 fois par mois environ), les référents COTOREP (médecins spécialisés, psychologues et assistantes sociales), des représentants des structures « emploi » spécialisés pour ce public qui sont en contact avec les employeurs (Cap Emploi), des psychologues cliniciens ou du travail issus des quelques centres de bilan de compétence spécialisés et de quelques organismes de professionnalisation spécialisés. D'autres organismes pouvaient aussi être impliqués : ANPE (aujourd'hui Pôle Emploi), Mission Locale. Le fonctionnement de la cellule « Parcours » du Plan Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés du Val-de-Marne s'est maintenu 10 années de 1996 à la fin de l'année 2005 alors que les instances de pilotage du Plan en ont plusieurs fois évoqué la disparition. En effet, cette cellule a été très investie par les différentes personnes participantes qui en ont porté le fonctionnement au-delà de son caractère institutionnel initial.

A chacune des séances de la cellule, chacun des organismes concernés demande une analyse collective de la situation de quelques personnes qui souhaitent bénéficier de leur appui. Il s'agit souvent de personnes qui cumulent les difficultés et pour lesquelles les professionnels vont solliciter les autres membres du réseau pour avoir leur avis. Il s'agit pour l'organisme qui demande une analyse, d'exposer le cas de la personne brièvement. Chaque cas donne lieu à des discussions : quelle est la meilleure décision d'orientation compte tenu du problème de santé ou du handicap de la personne, de son âge, de son niveau de qualification, des étapes antérieures de son parcours d'insertion, de ses difficultés.

1996. La cellule est mise en place en janvier. Elle est très rapidement vécue comme une lourdeur administrative en plus. Les membres ne savent pas très bien gérer le choix des cas à présenter et la présentation des cas. Au fur et à mesure de l'année, l'expérience va permettre



d'affiner le fonctionnement interne, la logistique et l'organisation. A la fin de l'année, la satisfaction générale est un peu plus haute. Outre le « *schéma de résolution de problème* » propre à toutes les équipes et les groupes qui fonctionnent bien et savent bien s'autogérer, une pratique partagée du diagnostic de situation peut être identifiée. Rappelons que le collectif discute des solutions possibles à un moment donné pour des situations de personnes cumulant les difficultés. Il peut y avoir divergence de vue entre différents membres de la cellule. En effet, il y a confrontation entre la logique médicale, la logique sociale et la logique entreprise qui peuvent être parfois contradictoires.

1997. La cellule fonctionne toute l'année. Elle devient progressivement une « Institution » du Plan Départemental dans le sens d'un lieu « structurant » ayant un impact sur la structuration progressive d'un réseau qui commence à se percevoir comme un réseau de compétences (idée reprise dans la communication du Plan). L'observation néanmoins montre des confrontations de plus en plus vives entre les différents membres de la cellule. En effet, au démarrage, certains psychologues n'osaient pas remettre en question l'avis du psychologue de la COTOREP (ancienne Commission Technique d'Orientation et de Reclassement Professionnel institué par l'Etat). L'avis des médecins apparaissait aussi comme dogmatique. Au bout de 18 mois de fonctionnement, les plus anciens commencent à réellement confronter leurs expériences et leurs pratiques avec celles de la COTOREP ou d'autres organismes. Dans la seconde moitié de l'année 1997, apparaît aussi un fait nouveau. Les cas des personnes pour lesquelles la cellule a trouvé des solutions d'orientation dans le passé, réapparaissent. Chacun peut mesurer les échecs, les succès, les difficultés liés à des décisions d'orientation prises précédemment. Ces cas feed-back interpellent les professionnels de la cellule chacun à leur niveau. Les discussions sont de plus en plus approfondies. Les recherches de solutions possibles donnent lieu à des débats et permettent de confronter de façon de plus en plus précise les connaissances de chacun des membres : sur les pathologies, les organismes très spécialisés ressources ou relais possibles, les métiers possibles... Mais les confrontations portent aussi sur les pratiques professionnelles : les pratiques de diagnostic, les pratiques d'accompagnement psychologique des personnes, les pratiques pédagogiques, les pratiques de suivi croisé. A la fin de l'année les tensions sont vives. Les relations de pouvoir se font jour et les médecins et psychologue de la COTOREP tentent de conserver une forme d'hégémonie dans les décisions. Un audit externe est d'ailleurs demandé. Parallèlement, l'investissement identitaire se fait sentir de façon importante. Par exemple, les membres de la cellule tendent à promouvoir l'image d'un réseau d'excellence par rapport aux autres départements. D'autres organismes locaux susceptibles de faire partie de ce réseau commencent à demander à assister à la cellule. Les responsables d'organismes qui participent à cette cellule envoient leurs nouveaux salariés pour leur permettre de développer leurs compétences. Néanmoins, ce sont toujours des salariés confirmés qui présentent les cas et qui les discutent. Pour ces responsables d'organismes, la cellule est de plus en plus vécue comme une ressource malgré la lourdeur administrative et le temps d'immobilisation des salariés. Au-delà des solutions co-construites en collectif, elle permet d'enrichir à la fois les connaissances mais aussi les savoir-faire de chacun des membres.

1998. L'audit externe permet de mettre à plat les tensions en verbalisant la place centrale revendiquée notamment par les médecins de la COTOREP et certains psychologues. Cette confrontation des membres de la cellule avec leur fonctionnement favorise des prises de consciences et limite les tensions. Néanmoins, l'audit souligne qu'il existe une réelle confiance au sein de la cellule qui facilite les prises de parole contradictoire et qui a créé une véritable culture de la prise de risque. Au sein de cette cellule, il est possible de se tromper, de ne pas être d'accord et donc de pouvoir exprimer un point de vue divergent. Les relations de pouvoir parfois conflictuelles ne sont pas à mettre au même niveau que la création de cette

culture spécifique partagée. Cet audit va aussi mettre en avant le développement de l'expertise collective. En effet, au bout de 2 ans et demi, les situations des personnes les plus en difficulté sont analysées à chaque étape des parcours. Cette situation centrale de la cellule lui confère un vrai rôle de structuration des parcours. Cette situation spécifique permet au collectif de mesurer au fur et à mesure la pertinence des solutions co-construites dans le passé. Il va y avoir progressivement construction d'un répertoire de solutions co-construites mieux adaptées à une situation spécifique que les autres. Ce répertoire n'est pas formalisé et capitalisé sous aucune forme, néanmoins il finit par former une expertise spécifique et originale qui est notée dans l'audit externe.

1998-2000. Une analyse complémentaire est menée au printemps-été 1998 et reprise au cours de l'année 2000. Le contexte de cette analyse correspond à un changement de logique de la part des instances de financement et de gouvernance du PDI.TH. Dans un premier temps, ces instances ont souhaité développer des prestations spécialisées uniquement ouvertes au public Travailleur Handicapé. Entre 1998 et 2000, ces instances vont souhaiter ouvrir à ce public toutes les prestations dites de droit commun (non spécialisées). La question que l'on pouvait alors se poser est : quel rôle d'appui le dispositif spécialisé pouvait apporter aux organismes de droit commun ? Une étude complémentaire a donc été menée pour mieux explorer la nature de l'expertise du réseau des organismes spécialisés, notamment celle développée au travers du fonctionnement depuis 4 années de la cellule parcours. Pour cela, une méthodologie spécifique a été développée. Des entretiens de groupes (2h30) ont été organisés auprès des équipes des organismes habituels de la cellule : les prescripteurs et les prestataires (total : 7 entretiens de groupe avec en moyenne 5 à 6 professionnels). Parallèlement, trois animations de groupe de personnes ayant des problèmes de santé reconnus ou un handicap entravant leur recherche d'emploi ou leur reclassement ont été organisées. Dans un souci d'objectivité, le questionnement s'est fait de façon indirecte : difficultés des parcours des personnes handicapées, solutions apportées par le réseau, attentes des prescripteurs face aux prestataires et attentes des prestataires face aux prescripteurs... L'analyse a permis de croiser les points de vue des prestataires, des prescripteurs et des personnes concernées.

Chacun des organismes contribuant quotidiennement à la cellule continue à avoir l'impression qu'il s'agit d'un lieu ressource malgré la lourdeur administrative au sein duquel ils ont développé leurs compétences. La nature de l'expertise collective peut se décomposer en plusieurs types de connaissances et de pratiques professionnelles complexes :

- 1) L'expertise de diagnostic qui permet d'identifier à quelle étape en est une personne à un moment donné de façon à faire un état des lieux et un arbitrage entre les difficultés qu'elle rencontre,
- 2) L'expertise d'orientation qui permet d'identifier les solutions possibles face à ces arbitrages pour permettre à la personne d'avancer dans le parcours d'insertion (organismes ressources et relais ou autres en fonction du type de pathologie, des rechutes, de l'accompagnement psychologique à apporter et des étapes du parcours déjà effectuées).

2001-2003. Il a été question d'arrêter la cellule Parcours plusieurs fois car elle finissait par constituer une sorte de contre-pouvoir au sein du département. Néanmoins, elle est restée en fonctionnement jusqu'en 2006 et l'arrivée d'une nouvelle loi qui va modifier beaucoup le fonctionnement des professionnels du secteur avec la création des maisons du handicap.

### **5.3 : THEORISATION A POSTERIORI : LA CELLULE PARCOURS COMME UNE COMMUNAUTE DE PRATIQUE, LES LIENS RECURSIFS ENTRE FACTEURS IDENTITAIRES, EXPERTISES COMPETENCES ET PERFORMANCE**

Rappelons que parmi les différentes actions du programme d'actions prévu, l'analyse rétrospective montre que la cellule parcours s'est révélée être l'action la plus efficace pour créer à la fois une meilleure coordination entre les acteurs locaux mais aussi le développement collectif d'une expertise partagée et d'affects identitaires suffisamment forts pour postuler le développement d'un réseau social fort reposant sur des scénarii d'interactions et des schémas coopératifs de résolution de problèmes et un capital social réel reposant sur des facteurs communautaires forts.

La mise en perspective des éléments structurants de la cellule parcours montre qu'on peut la comparer à des communautés de pratiques, telles que les auteurs fondateurs les ont théorisées.

Cette théorisation *a posteriori* mobilise le cadre théorique des communautés de pratique. Ce cadre théorique a été développé dans le cadre de notre thèse de doctorat (Michaux, 2003) et approfondi par la suite (cf. les bibliographies détaillées de l'axe de recherche 2 et l'axe de recherche 3 développés dans le premier volume de cette Habilitation à Diriger les Recherches).

#### **5.3.1 : Les communautés de pratique : derrière un phénomène à la mode, des situations de gestion spécifiques**

Tant dans le domaine privé que public, la mise en place de « communautés de pratiques » est aujourd'hui courante. Néanmoins, sous ce terme, se cache une pluralité de pratiques différentes qui ont des objectifs très diversifiés et qu'on ne peut pas mettre sur le même plan. Par exemple, un groupement professionnel réunit les responsables de ressources humaines de plusieurs organisations pour permettre des échanges de pratiques autour de thématiques spécifiques. Une étude récente portant sur une communauté de ce type montre au bout d'un an une forte satisfaction des participants qui estiment avoir développé à la fois leur niveau d'information globalement, leur niveau de connaissance dans certains domaines et leurs compétences. Ici, l'objectif de ce groupe d'échanges de pratiques ne vise pas nécessairement la création de nouvelles connaissances, ni la capitalisation de « bonnes pratiques » mais bien le développement des compétences des participants.

Parallèlement, un nombre croissant d'organisations privées et publiques mettent en place différents types de groupes virtuels ou en face à face qui visent les échanges de pratiques autour de la résolution de problèmes concrets. Ces groupes ont pour vocation d'identifier les bonnes pratiques et de capitaliser les connaissances. Ils s'insèrent dans la politique globale de gestion de la connaissance (*Knowledge Management*) de l'organisation concernée. La gestion de la connaissance cherche à répondre à ces différentes problématiques : comment diffuser dans une organisation les connaissances d'un individu ou d'un groupe ? comment éviter de perdre des compétences quand un expert quitte l'entreprise ? comment stimuler la créativité et la constitution de nouvelles connaissances ? comment mettre en œuvre ces savoirs afin qu'ils enrichissent les activités de chacun et contribuent à la performance ? Ces stratégies de gestion de la connaissance sont déclinées en politique de capitalisation des bonnes pratiques, en politique de formalisation de ces pratiques dans des documents et en politique d'accès centralisé à ces documents ressources via les intranets des organisations. Néanmoins, la masse de documents accessibles et d'information capitalisée dans les bases de données des organisations ainsi que les moteurs de recherche de plus en plus sophistiqués qui permettent d'en faciliter l'accès au bon moment ne touchent que ce qui est appelé « les connaissances explicites » ou « des connaissances codifiables ». Il existe d'autres types de connaissances

plus proches de l'expérience et du savoir-faire qui sont beaucoup plus difficiles à capitaliser. Cette partie des connaissances qui résiste à toute formalisation est appelée connaissance « tacite » (Michaux, 2003). Dans une stratégie de gestion des connaissances complètes, il est donc nécessaire de trouver des vecteurs spécifiques d'échange de ces connaissances tacites, particulièrement « fragiles » au turn-over puisque non formalisables. Les vecteurs les plus efficaces sont les communautés de pratique. Le premier exemple formalisé dans un ouvrage international est celui de la compagnie Clérica, une des principales compagnies d'assurance canadiennes qui met en place dès le début des années 2000 des forums permettant à ses salariés des échanges de pratiques sur différents problèmes (Saint-Onge et Wallace, 2003). L'objectif poursuivi par l'entreprise dans ce projet était de renforcer la performance commerciale de son réseau d'agents d'assurance. La stratégie choisie pour cela a été de faciliter la coopération entre les agents afin que chacun puisse tirer au mieux parti des idées et des expériences de ses collègues. Les moyens mis en œuvre pour favoriser cette coopération repose sur un système d'information de collaboration à distance et un animateur pour structurer et encourager le développement des échanges. Sous l'impulsion de l'animateur, les discussions médiatisées à distance (forum) se sont progressivement instaurées entre agents de la façon suivante. Un agent pose une question. Différents agents donnent leurs avis. L'animateur de la communauté rédige alors une synthèse des échanges et constitue ainsi un recueil de « bonnes pratiques ». Ces « bonnes pratiques » sont stockées et rendues accessibles sur l'intranet de l'entreprise. Tout utilisateur peut accéder à ces « mini-études de cas », de même qu'à l'intégralité de la discussion et à l'identité des contributeurs. Ainsi, l'agent bénéficie de conseils pour son problème précis et l'ensemble de la communauté dispose désormais des enseignements issus de cette expérience. C'est sur ce modèle, que ce sont développées beaucoup de communautés de pratique intra-organisationnelles ou inter-organisationnelles depuis les années 2000. Le fonctionnement de ces communautés de pratique, avec un point d'encrage dans la résolution des problèmes, est issu des travaux précurseurs de Brown et de Duguid (1991) et de Wenger (1998). Ces travaux ont été en effet essentiels dans la conceptualisation des phénomènes sous-jacents à la notion de « communauté de pratique » et à la reconnaissance de phénomènes socio-cognitifs « sous-terrains » dans la performance organisationnelle. Ils ont notamment montré que la connaissance et l'apprentissage sont structurés par les problèmes rencontrés dans une pratique. Ces travaux précurseurs ont aussi été à la base d'un des courants principaux de recherche en gestion de la connaissance. Brown et Duguid montrent l'importance de certaines pratiques sociales comme la narration d'expériences ou le « *story telling* » comme vecteur de partage des connaissances et de création de connaissances nouvelles.

Mais, si les communautés de pratiques initialement lancées à la suite des travaux de Brown, Duguid et Wenger ont prouvé leur efficacité, le phénomène de mode, poussé par les SSII commercialisant les outils techniques sous-jacents aux communautés de pratiques, en a fait perdre la philosophie initiale. C'est pourquoi, le taux d'échec ou de réussite partielle des communautés de pratique est important aujourd'hui. En effet, il ne suffit pas de décréter la mise en place d'une « communauté de pratiques » pour que les salariés ou les personnes invités à participer à ces communautés coopèrent.

Parallèlement à ces communautés de pratique virtuelles, se développent des groupes d'échanges de pratiques en face à face. Dans une philosophie de la gestion des connaissances, l'échange de pratique autour de problèmes difficiles à résoudre vise principalement la formalisation des connaissances pour permettre leur capitalisation. Mais, les communautés de pratiques sont des outils de plus en plus utilisés comme vecteur d'amélioration des pratiques, comme vecteur de développement des compétences individuelles par confrontation de ces propres pratiques avec celles d'autres personnes confrontées à des problèmes du même type,

comme vecteur de décloisonnement entre services ou départements ayant des problèmes communs, comme vecteur d'accompagnement du changement ou encore comme outil d'intégration des nouveaux salariés et de valorisation et de fidélisation des salariés plus anciens. Parallèlement, leur usage se développe dans le management de l'innovation avec une ambiguïté sémiologique entre les communautés épistémiques qui sont créées pour développer de nouvelles connaissances dans un domaine particulier et les communautés de pratique qui cherchent à mobiliser les expériences distribuées dans la résolution de problèmes opérationnels ou la co-création de nouvelles solutions opérationnelles quand celles-ci n'existent pas.

Actuellement, il co-existe plusieurs types de communautés de pratique. Plusieurs critères de typologie apparaissent. Le premier critère est le caractère émergent de la communauté de pratique qui peut être spontanée (émergence sans intervention extérieure) ou dirigée (mise en place par un agent extérieur). Le second critère est la finalité de l'échange d'expérience ? Dans le cas de communautés de pratique émergentes spontanément, quels sont les mobiles des acteurs concernés ? Dans le cas de communautés de pratique émergentes de façon dirigée, quels sont les objectifs de l'agent extérieur ? Enfin, un troisième critère semble aussi important à prendre en compte, il s'agit du caractère intra-organisationnel (entre professionnels d'un même service, entre professionnels de services différents partageant les mêmes problèmes...) et inter-organisationnel (entre médecins, entre différents DRH d'entreprises différentes...).

### **5.3.2 : Les enseignements des travaux de Brown et Duguid et de Wenger : au-delà du phénomène de mode, les conditions favorables permettant à certains collectifs de rentrer dans une spirale positive à la fois cognitive et coopérative**

Il est intéressant de revenir sur les enseignements que les travaux de recherche menés initialement par Brown et Duguid (1991) et Wenger (1998) ont permis d'apporter à la communauté scientifique. En effet, ce n'est qu'en revenant de façon approfondie à ces travaux fondateurs que l'on peut bien comprendre les phénomènes cognitifs et coopératifs en jeu dans ces situations de gestion très spécifiques et pour se dégager du phénomène de mode en tant que tel. Ce retour aux travaux de Brown et Duguid et de Wenger vise à montrer que lorsqu'un certain nombre de conditions favorables sont réunies, il y a émergence d'une « communautés de pratique » comme système socio-cognitif auto-régulé contribuant à la performance, favorisant la production et le maintien d'un haut niveau d'expertise, la création de nouvelles connaissances et de solutions innovantes, le développement des compétences individuelles et collectives et le développement d'une identité commune. Ces recherches montrent aussi le caractère récursif et les effets de renforcement entre ces « output » et l'efficacité de la communauté de pratique. Il s'agit d'un système social et cognitif qui « auto-produit » en permanence de l'expertise, des compétences, des connaissances et savoir-faire « tacites » particulièrement efficaces et des affects identitaires forts.

Néanmoins, ces travaux fondateurs sont toujours cités mais jamais développés ou très insuffisamment dans les communications et les articles. On voit de plus en plus apparaître une définition très restrictive des communautés de pratiques comme « *groups of people who share a concern, a set of problems, or a passion about a topic, and who deepen their knowledge and expertise in this area by interacting on an ongoing basis* » (Wenger, 2000, 2002). La co-présence de trois éléments suffirait à postuler l'existence d'une communauté de pratique : 1) un répertoire partagé de significations, de connaissances et de savoir-faire ; 2) un notion d'engagement mutuel et de réciprocité que l'on trouve par exemple dans la notion d'entraide et 3) une « entreprise commune » c'est-à-dire la sensation de partager une identité

commune au travers de la pratique. Une approche aussi restrictive des communautés de pratique nous apparaît insuffisante pour bien comprendre des phénomènes socio-cognitifs en jeu.

Les travaux de Brown et Duguid (1991, 1998, 2000) et de Wenger (1998, 2000) sont complémentaires entre eux, car tout en se rejoignant fortement, ils n'ont pas théorisé et mis en lumière les mêmes aspects. La notion de « communauté de pratique » développée par Brown et Duguid (1991, 1998, 2000) insiste sur deux points. Cette approche montre le rôle des échanges informels de pratiques professionnelles hors du travail proprement dit comme mode de création, maintien et amélioration d'un certain niveau d'expertise collectif et des compétences professionnelles de chaque individu. Cette approche fait le lien récursif entre performance collective et ce phénomène de co-construction de solutions efficaces. En effet, ces échanges permettent aux professionnels concernés de co-produire des solutions beaucoup plus efficaces que les procédures habituelles. Parallèlement, la notion de « communauté de pratique » développée par Wenger (1998, 2000) insiste plutôt sur les liens récursifs entre éléments identitaires et un cercle vertueux d'apprentissage situé. Il montre qu'au côté d'un répertoire partagé de savoirs, de savoir-faire, de langage, d'outils opérationnels communs, c'est dans les phénomènes de coopérations identitaires et de solidarités communautaires qu'il faut chercher le processus qui permet la création de ces savoirs partagés opérationnels particulièrement utiles.

Les travaux de Brown et Duguid (1991, 1998, 2000) concernent des technico-commerciaux qui ne travaillent pas ensemble dans le même lieu de travail mais chez des clients pour dépanner des photocopieurs Xerox. Comment ces auteurs arrivent-ils à démontrer que ces technico-commerciaux, engagés dans un travail *a priori* relativement solitaire et individuel, constituent une « communauté » très efficace ? Ils se fondent sur les travaux très approfondis d'observation participante menés et décrits par Orr (1990). En effet, la thèse de Orr contient des descriptions détaillées de situations professionnelles observées *in vivo* qui appartiennent à une tradition d'ethnographie du travail. « ..Tout le monde sait ce que font ces technico-commerciaux qui dépannent des photocopieurs, pourquoi aller voir ? Pour décrypter leurs pratiques... »<sup>29</sup>. Pour reprendre des notions introduites par Bourdieu, il s'agissait ici d'appréhender des « *modus operandi* » et non pas seulement des « *modus operatum* ». <sup>30</sup> La posture épistémologique et méthodologique prise ici est importante. Ce n'est qu'au travers de la description *in vivo* « du processus de mise en œuvre des différentes tâches mobilisées dans la réalité compte tenu des conditions changeantes du travail » que l'on peut réellement comprendre les pratiques professionnelles et surtout les déterminants de leur performance. Les descriptions approfondies de Orr vont permettre à Brown et Duguid de montrer que les pratiques des technico-commerciaux, qui travaillent en principe chacun de leur côté, sont non seulement identiques, mais aussi différentes du manuel de procédures et des règles informatiques de réparation automatique (codes erreurs...). Orr montre d'ailleurs que ces pratiques sont supérieures en termes de performance aux manuels de procédures et aux connaissances apprises en formation initiale et qu'elles sont complémentaires aux procédures informatiques de dépannage. Ces observations rejoignent celles que font les sociologues et les psychologues du travail. Les procédures formelles ne peuvent jamais décrire tous les aspects d'une tâche et il existe donc un écart entre les pratiques prescrites et les pratiques réelles. Dans ce cadre, Brown et Duguid (1991) s'intéressent tout particulièrement à deux constats empiriques. Dans un premier temps, ils vont s'intéresser aux pratiques d'improvisation des technico-commerciaux face à des machines et des clients pas toujours prévisibles. C'est parce

---

<sup>29</sup>Traduction non littérale, Brown et Duguid, 2000, p. 100.

<sup>30</sup> Bourdieu (1873) distingue le « *modus operatum* » (description des tâches à effectuer) du « *modus operandi* » (processus de mise en œuvre de ces différentes tâches dans la réalité compte tenu des conditions changeantes du travail quotidien).

que ces pratiques sont bien supérieures aux procédures et qu'elles jouent un rôle prépondérant dans la performance individuelle, que Brown et Duguid vont naturellement s'intéresser à la façon dont de telles pratiques informelles se retrouvent, à l'identique, chez des professionnels qui interviennent auprès de clients différents et qui n'ont pas de temps de travail en commun. Ici aussi, les descriptions « naturalistes »<sup>31</sup> d'Orr vont permettre à Brown et Duguid de montrer que ce n'est pas dans des stages de formation que les technico-commerciaux développent l'efficacité de leurs pratiques mais au cours de discussions entre opérationnels qui interviennent en dehors du travail à proprement dit, lorsqu'ils échangent autour d'un café ou d'un repas des « histoires », des « récits » ou des anecdotes qui leur sont arrivés.

*« This sociability wasn't simply a retreat from the loneliness of an isolating job. At these meetings, while eating, playing cribbage, and engaging in what might seem like idle gossip, the reps talked work, and talked it continuously. They posed questions, raised problems, offered solutions, constructed answers, and discussed changes in their work, the machines, or customer relations. In this way, both directly and indirectly, they kept one another up to date with what they knew, what they learned, and what they did. »* (Brown et Duguid, 2000, p. 102).

Brown et Duguid montrent que la forme narrative (partage d'anecdotes, histoires...) n'est pas neutre dans le partage de ces pratiques performantes (2000, p. 106). Ils montrent aussi que le processus collectif de résolution de problèmes et de partage des solutions qui interviennent lors de ces échanges informels (2000, p. 104) créent un socle commun de pratiques. La communauté, avec tout ce que cela revêt d'éléments relationnels personnels, permet aussi de communiquer et de verbaliser des difficultés et des solutions, de comparer ses propres pratiques avec celles d'autres professionnels exerçant le même métier, de co-construire des solutions ingénieuses et en définitive de développer ses compétences. L'emploi du terme de communauté par les auteurs n'est pas neutre non plus. En effet, les pratiques « co-construites » et « co-reconstruites » en permanence dans les échanges informels sont absolument indispensables aux technico-commerciaux pour être aussi efficace que les autres dans leur tâche individuelle (dépannage de photocopieuses). Ce constat est d'autant plus important qu'un individu qui serait rejeté par la communauté rencontrerait des difficultés car il ne pourrait pas s'approprier une partie de ces connaissances et des savoir-faire indispensables à son activité (1991). *In contrario*, un individu qui commence à échanger des pratiques avec les membres d'une communauté apprend aussi « à être » et commence à intérioriser une identité sociale spécifique (2000, p. 138). Les auteurs développent une argumentation théorique autour de la notion de « *social side of learning and identity* » (p. 139). On peut considérer que l'approche précurseur du concept de communauté de pratique de Brown et Duguid (1991) est une approche qui lie forme narrative, échanges informels, pratiques professionnelles performantes, développement des compétences et existence d'entités sociales spécifiques.

Parallèlement, la communauté de pratique décrite par Wenger (1998, 2000) est constituée d'agents qui gèrent des dossiers de remboursement d'assurance maladie sur des plateaux informatisés (nombreux postes de travail identiques). Ces agents sont plutôt considérés par la compagnie dans laquelle il travaille, comme des exécutants. Néanmoins, l'analyse fine des pratiques de ces agents montre à Wenger que la gestion des dossiers ne peut pas résulter uniquement de l'application des procédures prévues par la compagnie. En effet, pour bien gérer ces dossiers, c'est-à-dire bien les interpréter pour donner les bons remboursements, il faut les comprendre. Ils ont donc des pratiques qui peuvent apparaître finalement assez complexes<sup>32</sup>. Ces agents travaillent en principe chacun de leur côté, côte à côte dans le même espace, mais ne sont pas impliqués dans une tâche commune. On pourrait donc en conclure

---

<sup>31</sup> Ethnographie du travail (description très détaillée des pratiques professionnelles *in situ*).

<sup>32</sup> Ce phénomène est très bien expliqué dans Brown et Duguid (2000, p. 96).

qu'il n'existe pas réellement de phénomène de groupe ou de communauté. Pourtant, Wenger décrit le même phénomène que Brown et Duguid. Malgré une activité purement individuelle, les agents partagent les mêmes façons de comprendre les dossiers et des pratiques identiques pour les traiter, pratiques qui dépassent totalement les manuels de procédures. Ces agents, qui certes ne sont pas engagés dans un travail de groupe, interagissent pourtant informellement avec leurs collègues (entre-aide) pour traiter beaucoup des problèmes auxquels ils sont confrontés quotidiennement. Wenger va alors mobiliser la notion de « communauté » pour expliquer cette entre-aide et poser les bases de critères permettant de repérer l'aspect communautaire des collectifs de travail. Il va montrer que cette entraide quotidienne dépend d'un engagement mutuel (capacité et volonté des individus de connecter efficacement leurs connaissances avec celles des autres et négocier ensemble le sens des solutions) et du sentiment d'une entreprise commune (l'entre-aide a une signification pour chacun, confère des responsabilités à chacun vis-à-vis de la communauté). Wenger montre que cette entre-aide (aspect communautaire) produit des solutions (aspect cognitif...) qui sont mémorisées par le collectif dans un répertoire partagé incarné dans des pratiques opérationnelles et un vocabulaire commun mais aussi dans des représentations communes sous-jacentes ou encore dans les documents ou outils opérationnels créés en commun (ici considérés comme des artefacts qui donnent forme et stabilisent l'expérience commune). Il définit alors le concept de « communauté de pratique » comme n'étant ni un groupe, ni une équipe, ni un réseau, mais une **structure sociale** qui permet par exemple l'accueil et la formation des nouveaux embauchés (Chanal, 2000, p. 3).

L'approche de Wenger se situe à l'articulation entre structure et action et s'inscrit dans la lignée de la théorie de la structuration de Giddens (1984). Cette théorie considère l'aspect dual et dynamique de la structure (par exemple, Rojot, 2005) et est une théorie du changement. D'une part, les structures sociales constituent des ressources mais aussi des contraintes qui s'imposent aux acteurs dans le présent. D'autre part, cette théorie montre que les structures sociales sont co-construites par les acteurs eux-mêmes. Elles constituent donc le fruit d'un processus passé. La théorisation des « communautés de pratique » proposée par Wenger souligne aussi ces deux aspects. Cette structure sociale spécifique est le résultat d'un processus passé (co-construction ou apprentissage commun). Mais elle est aussi une structure sociale qui contraint et habilite ses membres car elle est le support de répertoires partagés qui peuvent être mobilisés dans l'action présente, le support de solidarités et d'entre-aide opérationnelles mais aussi le support d'une capacité implicite de compréhension et d'interprétation partagée (création d'un sens commun) à la base d'une identité commune. L'approche de Wenger cherche aussi à réconcilier le champ théorique des connaissances abstraites et le champ théorique des pratiques. Pour lui, la connaissance n'acquiert son statut que dans le contexte de sa mise en application.

Comme on le constate ici les approches fondatrices de Brown et Duguid et de Wenger montrent des phénomènes similaires dans des contextes de travail très différents avec des théorisations qui chacune apporte des éléments de compréhension complémentaires. Le croisement entre ces deux approches permet de construire une grille d'analyse plus complète de la notion de communauté de pratique. Cette grille repose sur 4 points principaux.

- Ce croisement permet de montrer à la fois le caractère individuel des pratiques (les technico-commerciaux de Brown et Duguid et des agents d'assurance maladie de Wenger ont une activité individuelle), le caractère partagé de ces pratiques (ces pratiques sont identiques d'un technico-commercial à l'autre et d'un agent d'assurance maladie à l'autre) et la continuité de ces pratiques dans le temps et au-delà des personnes. En effet, la notion de communauté de pratique se situe à l'articulation entre structure et action et s'inscrit dans la lignée de la théorie de la structuration de



Giddens (1984). Cette théorie considère l'aspect dual et dynamique de la structure. D'une part, les structures sociales constituent des ressources mais aussi des contraintes qui s'imposent aux acteurs dans le présent. C'est le cas des communautés de pratique qui imposent mais aussi apportent un répertoire de significations partagées à de nouveaux arrivants. D'autre part, cette théorie montre que les structures sociales sont co-construites par les acteurs eux-mêmes qui ne sont pas simplement des acteurs passifs dans la société. Toute structure sociale spécifique est le résultat d'un processus passé (co-construction ou apprentissage commun). Mais elle est aussi une structure sociale qui contraint et habilite ses membres car elle est le support de répertoires partagés qui peuvent être mobilisés dans l'action présente, le support de solidarités et d'entre-aide opérationnelles mais aussi le support d'une capacité implicite de compréhension et d'interprétation partagée (création d'un sens commun) à la base d'une identité commune. L'approche de Wenger cherche aussi à réconcilier le champ théorique des connaissances abstraites et le champ théorique des pratiques. Pour lui, la connaissance n'acquiert son statut que dans le contexte de sa mise en application.

- Le croisement entre ces travaux fondateurs permet aussi de souligner le caractère *inter-pares* des communautés de pratique. La plupart des définitions portant sur les collectifs de travail mettent en avant des caractéristiques telles que l'interdépendance ou le fait d'avoir un objectif commun et d'être collectivement solidaires et responsables d'un résultat final atteint. Les équipes projets ou les groupes opérationnels, qui sont les collectifs de travail les plus courants, sont composées d'individus ayant des champs d'expertise bien définis, différents les uns des autres, et complémentaires. *A contrario*, les travaux fondateurs des communautés de pratique décrivent des collectifs composés d'individus ayant les mêmes rôles, fonctions ou activités et qui sont engagés dans des confrontations de pratiques. Cet aspect « *inter pares* » ou « *peers to peers* » est essentiel dans la notion de communauté de pratique. Il ne s'agit pas de communautés professionnelles propres à certains métiers mais c'est bien la « maîtrise d'une pratique professionnelle » qui sert de fil rouge commun. Par exemple, Waast (2002), relate l'exemple décrit par Barley (Barley, 1986, 1990 cité par Vaast, 2002a, p. 20). Barley montre l'évolution des liens entre des radiologues et des techniciens dans le cadre du service de radiologie de deux hôpitaux avant et après la mise en place d'une nouvelle technique, le scanner CT. Avant l'introduction de cette technique, les radiologues et les techniciens constituent deux communautés bien distinctes. Avec l'introduction du scanner, certains techniciens et radiologues commencent à travailler ensemble. Les radiologues apparaissent au départ plus ignorants que les techniciens dans le maniement de cette nouvelle technologie. Ils vont donc être en attente par rapport aux techniciens qu'ils avaient tendance à ignorer habituellement. Ce renversement des rôles entre radiologues et techniciens engendre des tensions mais les échanges développent aussi un savoir commun de manipulation de la technologie et d'interprétation des résultats. Même si les communautés des techniciens et des radiologues subsistent, une communauté de pratique (CP) mixte commence à émerger. « *les CP peuvent d'abord naître de la pratique. Autour de l'activité concrète se jouent la performance du collectif, la signification des activités, la création de savoirs communs. La communauté de pratique n'est alors pas un objet abstrait mais une entité concrète instituée par la pratique de ses membres. La pratique devient l'unité d'analyse de la CP* » (p. 9). Dans ce cas, c'est la co-construction collective d'une maîtrise d'une technologie qui va servir de ferment à la construction d'une communauté de pratique et d'une compétence collective.

- Le croisement entre les travaux de Brown, Duguid et Wenger permet aussi de mettre en évidence un lien original du type « cercle vertueux » entre le maintien de la performance, l'activité opérationnelle et la production de nouvelles connaissances. La notion de « communauté de pratique », telle que l'entendent les fondateurs, n'a pas pour vocation de créer de nouvelles connaissances. L'échange et la confrontation des pratiques constituent plutôt un moyen qu'une finalité. La création de connaissances est en quelque sorte non délibérée et ne constitue pas un objectif en soi. Les communautés de pratique sont des entités sociales communautaires émergentes dont les membres cherchent à maintenir leur performance individuelle, ce qui conduit à maintenir la performance collective. Les communautés de pratique sont le vecteur d'un cercle vertueux. 1/ La gestion des imprévus ou de nouveaux problèmes (cas de dépannages difficiles chez Brown et Duguid ; cas de traitement des dossiers d'assurance maladie inhabituels chez Wenger) -> va induire -> 2/ des phénomènes d'entre-aide et de confrontation des pratiques permettant de trouver les solutions puisqu'elles n'existent pas dans les procédures formelles, ni dans le répertoire informel commun de pratiques partagées par les professionnels -> 3/ Ces phénomènes coopératifs permettent de gérer les situations difficiles et d'être plus performant individuellement et collectivement -> 4/ Ces phénomènes coopératifs aboutissent à un phénomène cognitif partagé avec la co-construction et l'enrichissement au fur et à mesure du temps d'un répertoire de solutions pérennes (savoirs, savoir-faire, pratiques partagées...) qui sera progressivement intériorisé par chacun des individus.
- Le croisement entre les travaux fondateurs conceptualisant les communautés de pratique conduit à considérer un second type de cercle vertueux entre facteurs communautaires, facteurs identitaires, facteurs coopératifs et phénomènes cognitifs. Plus précisément, les travaux sur les communautés de pratique de Brown et Duguid et de Wenger, s'inscrivent dans le courant de la « *situated learning theory* » dont l'article de Lave and Wenger de 1991 est souvent cité en référence. Il s'agit d'un courant qui se veut une alternative au courant purement cognitiviste de l'apprentissage organisationnel théorisé par Argyris et Schön (1978). L'argument de cette théorie dépasse celui d'un apprentissage « situé » dans les pratiques quotidiennes pour envisager le développement et le maintien des connaissances au travers des processus d'interactions sociales et des phénomènes de construction des identités collectives. Les auteurs développent une argumentation théorique autour de la notion de « *social side of learning and identity* » (Brown et Duguid, 1991, p. 139) ou « *collective construction of local practices* » and « *social theory of learning* ». Certains phénomènes cognitifs seraient liés à certains phénomènes de solidarité identitaire. Les « communautés de pratique » permettraient la co-production de connaissances et de pratiques opérationnelles particulièrement utiles au niveau des individus grâce à des phénomènes de coopération liés à l'appartenance à cette entité sociale spécifique. Contu et Willmott (2003) qui ont aussi cherché à appréhender la spécificité des situations de travail décrites par Orr chez Xerox montrent deux facettes complémentaires du développement de la communauté de technico-commerciaux. D'une part, elle résulte de phénomènes internes de négociation où les relations de pouvoir sont bien présentes. D'autre part, la création du lien identitaire se construit « contre » l'extérieur, c'est-à-dire contre un management qui voudrait standardiser les pratiques des technico-commerciaux. La communauté résulte aussi de ce sentiment de fierté des technico-commerciaux d'avoir trouvé ensemble des solutions et rendus services aux clients, là où leur entreprise est en échec car les procédures de dépannage dans les manuels de procédures ne fonctionnent pas dans ce cas spécifique. Ainsi, la théorisation des communautés de pratique met particulièrement en avant le rôle des

phénomènes communautaires dans les phénomènes cognitifs et d'apprentissage collectifs. Sans éléments communautaires, il n'y aurait pas co-construction de répertoires partagés de savoirs et de pratiques informelles, maintenues dans et par les collectifs de travail. Ces travaux montrent à quel point les liens sont linéaires et récursifs entre les aspects communautaires (engagement identitaire) qui favorisent les phénomènes coopératifs (entre-aide, échanges d'expériences...) qui induisent les aspects cognitifs (développement d'un répertoire partagé de savoirs et de savoir-faire particulièrement efficaces) qui renforcent le sentiment de partage d'une identité commune et d'engagement des individus qui lui-même alimente les aspects communautaires et ainsi de suite. On a là, un cycle particulièrement vertueux qui est directement lié à la performance opérationnelle et qui est difficile à reproduire. Rappelons que les communautés de pratique ont été théorisées par Wenger comme des structures sociales et identitaires fortes. D'autres théorisations, plus récentes et appartenant au champ de l'économie (par exemple : Dupouët, Yildizoglu et Cohendet, 2003) montrent que les facteurs communautaires comprennent des normes sociales de réciprocité qui limitent le comportement opportuniste des individus. Les membres d'une communauté de pratique n'échangent pas que des savoirs, des savoir-faire et des pratiques mais aussi des signaux sur leur volonté de continuer à adopter un comportement coopératif d'échanges d'expérience et d'entre-aide dans une logique non opportuniste.

- Le croisement de ces deux approches souligne aussi le caractère inséparable existant entre la présence d'entités sociales spécifiques comme les communautés de pratique et l'existence de pratiques professionnelles particulièrement efficaces qui contribuent à la performance. Brown et Duguid insistent sur ce lien entre performance et le caractère informel et non reconnu par la hiérarchie de ces pratiques et des échanges qui permettent de les partager ou de les co-construire. Wenger met moins en avant cet aspect informel mais met l'accent sur les processus (négociation de significations partagées, apprentissage situé...). Les communautés de pratique constituent donc un capital cognitif partagé qui n'est ni codifiable, ni formalisable et qui reste enchâssé dans les collectifs de travail. Polanyi (1966) avaient déjà montré comment certaines connaissances partagées dites « tacites » sont enchâssées dans les phénomènes sociaux et culturels. Il montre aussi comment ces connaissances sont peu codifiables et peu diffusables en dehors des entités sociales. De la même façon, les pratiques partagées au sein des communautés de pratique sont le plus souvent tacites et peu séparables de l'entité sociale dans laquelle ils sont construits, maintenus et renouvelés. Ces communautés représentent donc un capital important pour les organisations qui sont souvent méconnues voire niées.

La notion de communauté de pratique telle que développée par les deux fondateurs permet de montrer les liens récursifs entre le développement de capital social regroupant des phénomènes liés à des coopérations communautaires (phénomènes coopératifs) et la co-construction de pratiques particulièrement performantes (phénomènes cognitifs). Dans un précédent travail de recherche, nous avons montré que les communautés de pratique situées peuvent constituer un vecteur fort de développement de compétences individuelles mais aussi de compétences collectives partagées et d'une compétence collective située.

### **5.3.3 : Discussion théorique : La cellule « Parcours » comme communauté de pratiques, les liens récursifs entre phénomène identitaire et co-construction d'une expertise collective.**

Est-ce que l'on peut considérer que la cellule « Parcours » possède les caractéristiques des communautés de pratiques émergentes informelles telles que les définissent les auteurs fondateurs ? L'analyse longitudinale permet de montrer plusieurs processus qui s'échelonnent dans le temps : le développement d'une culture spécifique inter-organisationnelle favorisant les confrontations de points de vue (droit à l'erreur, confiance, droit d'exprimer un avis contradictoire à l'avis dominant mais aussi logique acceptée de l'apprentissage, de la discussion, du relativisme), la co-construction d'une expertise commune à partir de situations de résolution de problèmes de premier niveau (primo analyse) ou second niveau (analyse des résultats des solutions mises en œuvre précédemment – effet feed-back des décisions prises précédemment) et enfin le développement d'éléments identitaires (cohésion et différenciation du collectif de plus en plus forte).

Il existe bien un lien de type « cercle vertueux » entre : 1) le développement initial d'une culture spécifique favorisant les échanges, le développement d'une expertise partagée (intégration des connaissances par confrontation des pratiques puis co-construction de solutions nouvelles), 2) le niveau d'expertise et de compétence ressenti par les membres de la cellule (niveau d'information, élargissement et approfondissement des connaissances et compétences de chacun) et 3) le développement d'affects identitaires qui ont été surtout visibles à l'extérieur du département et au contact avec de « non membres de la cellule » (fierté non dissimulée d'appartenir à un réseau de compétences d'excellence tourné vers la cohérence et la pertinence des Parcours d'insertion très originale à l'époque).

Plusieurs facteurs permettent d'expliquer ce cercle vertueux. La durée de fonctionnement de la cellule dans le temps favorise les phénomènes d'apprentissage mutuel. De plus, cette cellule traite les problèmes rencontrés par chacun de ces membres. Il ne s'agit donc pas d'un groupe d'échange de pratiques mais d'un groupe cherchant ensemble à confronter des expertises distinctes autour des mêmes problèmes. La nature de cette situation de gestion particulière explique l'entrée dans le cercle vertueux. Enfin, cette situation est aussi une situation de feed-back permanente pour ses membres qui sont confrontés progressivement aux décisions prises précédemment. Cette double situation fait de la cellule, un terrain privilégié d'apprentissage collectif.

Cette communauté de pratique ne fait pas l'objet de formalisation (capitalisation des cas ou autre forme de capitalisation), l'expertise co-construite reste portée par les membres du collectif. C'est sans doute une de ces limites, néanmoins, une base de donnée créée en 1996 a permis la capitalisation de 700 parcours structurés collectivement s'échelonnant entre 1996 et 2003. On peut remarquer que cette cellule a mobilisé « cette mémoire » de façon croissante sur les 8 années suivies par l'auteur.

### **5.3.4 : N'importe quel groupe d'échanges de pratique ne devient pas une communauté de pratiques : analyses des conditions de développement de cette entité structurante et des différents processus socio-cognitifs en jeu**

A partir de quel moment ici peut-on considérer qu'il y a transformation d'un groupe de professionnels réunis pour échanger autour de cas particuliers en une communauté de pratique autonome et forte ayant une identité propre et une capacité à générer et maintenir de l'expertise ?

Nous allons comparer la cellule Parcours à une autre cellule du même type créée dans un autre axe du PDI.TH du Val-de-Marne (les cellules « Maintien ») et montrer les différences

entre ces deux entités. Mise en place en 1998, la cellule « Maintien » vise l'échange de pratiques entre les médecins du travail et certains organismes spécialisés et est organisée tous les deux mois en moyenne. Comme dans beaucoup de communautés de pratique mises en place, on constate que l'animation de la cellule est essentielle à sa survie. Les participants viennent échanger sur des cas complexes qui leur sont soumis. Les médecins du travail notamment n'ont en effet pas le temps de formaliser des cas spécifiques. Les cas sont soumis par le chargé de mission qui anime l'axe. Ils font l'objet de discussion et d'échanges entre médecins du travail et entre médecins et acteurs spécialisés professionnels (ergonomes...). Comme dans les communautés de pratiques de ce type, il n'y a pas de prise de risque de la part des différents participants avec des confrontations de pratiques très différentes qui conduisent à des discussions vives. En effet, les cas traités ne sont pas toujours communs. Il s'agit plutôt de cas d'école qui permettent de créer une discussion. Les participants viennent chercher de l'information. L'implication des participants est donc moins importante que dans la cellule parcours où progressivement les acteurs locaux vont se retrouver dans la situation de discuter collectivement des cas complexes déjà traités par la cellule et ainsi devoir intégrer de façon plus étroite leurs compétences pour co-crée de nouvelles solutions pour les personnes. C'est d'ailleurs ce que montre les travaux de Brown et Duguid. Il s'agit d'acteurs ne travaillent pas ensemble mais qui sont soumis à une pression opérationnelle d'obligation de résultats qui les conduisent à s'interpeller sur des cas complexes sur lesquels il n'existe pas de solutions et à chercher ensemble la façon de les résoudre. On peut dire que les processus d'apprentissage sous-jacent aux échanges entre professionnels menés dans la « cellule Maintien » conduit à des apprentissages individuels plus que collectifs. Chacun des professionnels confronte ces compétences au travers des cas mais les co-constructions de solutions sont moins importantes que dans la « cellule Parcours ».

Les évaluations de la « cellule Maintien » montrent une bonne satisfaction des participants et une augmentation perçue des compétences des participants habituels (questionnaires fermés). Au fur et à mesure du temps, les thématiques d'échanges évoluent. Au bout de quatre années, les médecins du travail impliqués dans cette cellule évoquent spontanément un niveau d'expertise commun créé sur la durée. Dans les autres départements d'Ile de France ayant lancé cette cellule Maintien et l'ayant maintenue dans le temps, les évaluations sont du même type. Ces cellules sont vécues comme des lieux d'échanges de pratiques reconnues qui participent à la professionnalisation de chacun des spécialistes impliqués.

Dans le cas de la cellule parcours, on peut estimer qu'il y a eu « enclenchement » d'un cercle vertueux particulier au cours de la seconde année lorsque les participants osent tous aller au bout de la confrontation de leurs pratiques malgré les dogmes (médicaux), les écoles de pensée (psychologie du travail et psychologie clinique) et les contraintes incontournables (réalités du travail en entreprise). Aucun des professionnels concernés n'a raison ou tort mais les univers professionnels différents conduisent à ne pas considérer les mêmes éléments dans le diagnostic de la situation de la personne. C'est d'ailleurs bien la pratique du « diagnostic médico-psycho-socio-professionnel », commune à l'ensemble des professionnels concernés, qui va servir de fil rouge aux confrontations de pratiques, aux négociations des arbitrages à faire pour affecter un poids relatif aux différents éléments à prendre en compte dans une situation pour prendre la décision la plus pertinente. Ces confrontations et ces négociations ont été rendues possible par le développement d'une culture propre au groupe qui s'est constituée dans une stabilisation progressive des relations de pouvoir et une acceptation « du droit à ne pas être d'accord ». Cette culture n'a pas été exportée de l'extérieur mais elle a émergé du groupe.

Si on analyse les conditions d'émergence de cette culture spécifique, on trouve la nature de la « situation de gestion » en tant que tel avec une forme d'obligation de résultat. Il y a une

tension opérationnelle et des enjeux suffisamment forts pour que les membres de la cellule « s'engagent », au sens de Wenger. C'est bien l'engagement des membres de la cellule dans la résolution commune des problèmes qui va permettre l'émergence de la communauté de pratique. Cet engagement est moins important par exemple dans la cellule « Maintien » (prévention des licenciements des salariés).

Quels sont les processus en jeu dans le développement de cette communauté de pratique inter-organisationnelle ? Cette expérience fait aussi apparaître une distinction entre deux périodes différentes. Une première période est caractérisée par des confrontations d'expertises de nature différente et une intégration progressive de ces pratiques différenciées dans une expertise commune. Une seconde période apparaît par la suite avec des processus de plus en plus nombreux de co-construction de solutions qui vont enrichir l'expertise commune. Au cours de cette seconde période, la cellule commence à être perçue à l'extérieur comme un lieu d'expertise. Différents organismes y envoient d'ailleurs de nouveaux salariés pour leur permettre de développer leurs compétences au contact de la cellule. Cette perception extérieure induit de plus en plus d'affects identitaires au sein de la cellule (fierté d'appartenir à un réseau d'excellence). La aussi, la confrontation de cette expérience avec les travaux de Brown et Duguid et de Wenger permet de mettre l'accent sur l'importance de ces affects identitaires dans le développement collectif d'une expertise individuelle et collective. Brown et Duguid notamment développent la fierté des technico-commerciaux face à leur hiérarchie et aux ingénieurs dans la détention de leur expertise.

On peut donc identifier cinq types de processus complémentaires qui vont se succéder : 1) un processus institutionnel au sens de la théorie institutionnelle avec création de référentiels de significations communes et de normes communes créant une proximité cognitive entre les individus concernés, 2) un processus de développement de valeurs partagées propres au développement d'une culture spécifique (théories culturalistes), 3) un processus d'intégration des connaissances et des pratiques dans une expertise commune (théorisé dans le cadre de la gestion de la connaissance), 4) un processus de développement d'une identité commune et d'un capital social avec des facteurs communautaires plus forts que précédemment (théorisation des communautés de pratique) 5) un processus de co-construction de solutions nouvelles et un enrichissement de l'expertise (théorisation des communautés de pratique). Ces cinq processus différents et successifs permettent de créer une structure sociale et cognitive qui perdure dans le temps et au contact duquel il est possible de se former.

## **6. VECTEURS ET VALEUR AJOUTEE DES POLITIQUES LOCALES CONCERTEES : L'EXEMPLE D'UNE POLITIQUE COLLABORATIVE DE SERVICES AUX ENTREPRISES**

### **6.1 : LES DIFFERENTES PHASES DE FORMULATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE DE SERVICES AUX ENTREPRISES**

#### **6.1.1 : La phase de diagnostic**

Conduire une campagne de sensibilisation auprès des entreprises quand on porte un nom hermétique comme « PDI.TH » et que l'on évoque des préoccupations qui *a priori* relèvent plus du domaine social que du domaine économique est un handicap ! C'est pourquoi, dans la période 1991 à 1994, les MEDEF départementaux (à l'époque Union Patronale) ont été mobilisés pour faire des campagnes de sensibilisation auprès des entreprises de leur département et récolter des offres d'emploi. Néanmoins, les différentes évaluations faites par des cabinets extérieurs en 1995 ont montré les limites de ce dispositif. En effet, les campagnes de sensibilisation restaient très informatives sur le dispositif législatif et les offres d'emploi

récoltées étaient souvent peu adaptées au public concerné et souvent n'étaient pas honorées par des candidatures, entraînant ainsi une décrédibilisation de l'action des MEDEF départementaux. La mise en place de cellule « entreprise » (réunions régulières) réunissant les MEDEF et les acteurs spécialisés pouvant apporter des candidats et la mise en place d'un serveur capitalisant au plan régional ces annonces ont permis des améliorations. Néanmoins, ils n'ont pas permis une action collective optimale dans aucun département d'Ile de France. La aussi, les évaluations faites par des cabinets spécialisés extérieurs ont quantifié ces améliorations mais aussi en ont montré le caractère limité.

Pour permettre d'aller plus loin dans les possibilités d'amélioration au niveau du Val-de-Marne, une étude spécifique a été menée auprès de l'ensemble des acteurs impliqués ou susceptibles d'être impliqués (quinze entretiens semi-directifs) pour comprendre les raisons de ce résultat restreint des politiques de mobilisation et de sensibilisation menées par les MEDEF départementaux. Ce diagnostic fait ressortir que c'est l'articulation entre les différentes compétences des organismes qui est en cause. En effet, dans le contexte de l'époque, les MEDEF départementaux apparaissent comme étant des interlocuteurs crédibles naturels des entreprises. Néanmoins, la sensibilisation du DRH ne doit pas simplement passer par de l'information juridique. Au contraire, il est nécessaire de lui apporter des expériences réussies d'intégration, de lever ses inquiétudes en lui proposant de tester les capacités d'un stagiaire handicapé, voire même d'identifier des opportunités d'emplois adaptées à ce public, opportunités auxquelles le DRH n'aurait *a priori* pas pensées. C'est d'autant plus important que « handicap » ou « problème de santé » est synonyme de perte de productivité. Et seule, dans ce cas, la force de l'exemple peut faire bouger les mentalités. De plus, la problématique du recrutement d'une personne dite « travailleur handicapé » est complexe. Elle ne se résume pas à mettre en relation une offre d'emploi recueillie et un candidat. Réussir un recrutement constitue un véritable travail de médiation entre un besoin de l'entreprise pas toujours complètement décrit dans une offre d'emploi et les potentialités d'un candidat pas toujours totalement décrites non plus dans un CV (Curriculum Vitae). Bien comprendre ce besoin de l'entreprise, pouvoir le faire évoluer et discuter directement avec le DRH semblent être les premiers critères pour réussir ce travail de médiation. Bien connaître les candidats eux-mêmes, leurs difficultés mais aussi leurs atouts est le second critère de réussite de ce travail de médiation. Dans le contexte du handicap, les recrutements réussis sont, très souvent issus de cette double connaissance besoins de l'entreprise / potentialités et limites du candidat. D'autant plus qu'il est possible en fonction des personnes d'affiner avec le DRH les contours de ses besoins pour ajuster ces contours à partir de quelques candidats ayant potentiellement les compétences requises... Qui mieux que les organismes spécialisés dans la formation et l'insertion des travailleurs handicapés peuvent apporter cette double connaissance et réussir ce travail de médiation ?

Un autre élément du diagnostic fait apparaître la multiplicité des interlocuteurs. Souvent le même chef d'entreprise dans les PME de certains secteurs ou le DRH reçoit successivement un ensemble d'organismes qui proposent leurs candidats pour des stages, des emplois... Lorsqu'une opportunité se présente, le DRH ne sait plus à qui s'adresser. Les acteurs spécialisés sont jugés trop souvent cloisonnés et les services qu'ils apportent ne sont pas clairement identifiés. La notion d'organisme spécialisé référent s'est alors imposé pour permettre le développement d'une relation de confiance et son maintien dans la durée.

Enfin, le diagnostic faisait apparaître qu'il ne fallait pas aborder l'entreprise uniquement sur la thématique du recrutement dans cette période de crise de l'emploi et dans un domaine particulier où le nombre de « travailleurs handicapés » employables immédiatement et donc de candidats potentiels à proposer aux entreprises est restreint. Au contraire, apporter des solutions à des préoccupations concrètes, a paru constituer un levier idéal pour faire

connaissance avec une entreprise, créer avec elle un lien de confiance, détecter des opportunités communes, pouvoir ainsi faire le travail de médiation entre les besoins de l'entreprise et les candidats potentiels et enfin, insérer les personnes dans de bonnes conditions et assurer le suivi et l'intégration finale du candidat.

### **6.1.2 : Les phases de problématisation, de co-construction de solutions locales de coordination et d'implémentation d'un projet collaboratif inter-organisationnel**

Ce diagnostic présenté aux différents acteurs concernés a permis de poser les bases d'un projet collaboratif alliant la crédibilité d'un porte-parole comme le MEDEF départemental et les compétences des organismes spécialisés. Ce projet collaboratif (campagne de sensibilisation concertée) s'est développé en plusieurs phases. L'idée a germé lors des groupes de travail. Le MEDEF départemental local impliqué dès les réflexions initiales a donné son accord de principe pour faire un test. En effet, dès la mise en place de la loi de 1987, ce partenaire économique s'est investi dans le domaine du handicap. Parallèlement, les organismes spécialisés de formation et de bilan ont aussi donné un accord de principe pour un test.

Quelles sont les préoccupations des entreprises en matière d'emploi des personnes handicapées ? La première concerne les salariés qui pour des raisons de santé deviennent inaptes à leur poste de travail. La seconde concerne les modalités permettant de diminuer la contribution financière à l'AGEFIPH notamment le passage de commande dans le milieu protégé. C'est donc en partant de ces préoccupations de l'entreprise et des compétences des organismes en présence que l'ensemble des partenaires impliqués ont créé une offre de service cohérente accessible grâce à une permanence téléphonique unique.

Une campagne de communication collaborative a ainsi pu voir le jour avec une plaquette portant les trois logos des représentants du monde économique locaux (Chambre de Commerce, Chambre de Métiers et MEDEF départemental) et une campagne de télémarketing proposant au nom de ces trois institutions un rendez-vous avec un des organismes spécialisés référents. Un message spécifique a été élaboré par l'ensemble des « partenaires » : « Un nouveau programme d'action – Spécialisé dans le domaine de l'emploi des personnes handicapées – Un réseau d'experts et de spécialistes au service des entreprises – piloté par le MEDEF départemental – Soutenu par la Chambre de Métiers et par la Chambre de Commerce – Accessible par un seul numéro d'appel – proposant quatre services : l'information, le conseil, l'aide au recrutement et l'assistance technique au cas où un salarié est déclaré inapte par le médecin du travail ». Au cours de la première année (1996), mille trois cent cinquante décideurs ont ainsi été contactés. Trois cents rendez-vous ont été assurés par les organismes spécialisés pour initier un processus de fidélisation. Les six organismes référents concernés ont recueilli cent cinquante offres d'emploi et permis des insertions de stagiaires en cours de formation, d'apprentis et des insertions plus durables. Les évaluations tri-annuelles menées de 1996 à 1998 ont montré un taux d'efficacité important de ce projet collaboratif par rapport aux opérations de sensibilisation menées uniquement par les MEDEF départementaux.

Au-delà du travail de médiation possible dans la durée, cette réussite est aussi due à une structuration importante du réseau des organismes spécialisés. En effet, l'ANPE (Pôle Emploi aujourd'hui) a été impliquée fortement pour faire dans le même temps des campagnes de communication de grandes envergures auprès du public concerné « endormi » et réorienté les personnes vers l'organisme le plus compétent. La coordination entre les six partenaires spécialisés et le MEDEF départemental a nécessité des réunions mensuelles et une implication très forte de chacun.



Enfin, il y a eu un travail préalable de plusieurs mois avant le démarrage de ce projet collaboratif pour rapprocher les cultures et favoriser une connaissance et une reconnaissance mutuelle. Au départ, le MEDEF départemental connaissait mal les organismes spécialisés dont la connotation sociale les rendait, à ses yeux, peu enclins à s'impliquer dans les réalités économiques. Si le MEDEF a accepté d'engager sa crédibilité pour introduire les organismes spécialisés auprès des entreprises c'est parce qu'un travail commun a été fait avant et pendant l'action. Il s'est d'abord révélé indispensable de créer un langage commun entre les organismes spécialisés eux-mêmes puisque chacun avait sa propre méthode ou son propre argumentaire pour aborder l'entreprise. Puis cet argumentaire a été ajusté jusqu'à ce qu'il satisfasse les exigences du MEDEF. Mais, c'est surtout au cours de l'action elle-même notamment lors de la seconde année que le MEDEF constatant la satisfaction des entreprises, le professionnalisme des organismes spécialisés, leur prise en compte des réalités économiques mais aussi des candidats qu'une confiance réciproque a pu se mettre en place.

## **6.2 : DISCUSSION THEORIQUE : LE PROJET COLLABORATIF COMME UNE EQUIPE PROJET INTER-ORGANISATIONNEL FORTEMENT CENTRALISE PAR UN PILOTE**

### **6.2.1 : Enseignements**

L'action d'offre de service aux entreprises peut être considéré comme un projet collaboratif. En effet, c'est la notion de « projet commun à mener ensemble » qui va permettre d'impulser ici de la coordination entre les différentes organisations et une intégration des actions de chacun des contributeurs. Cette coordination est très centralisée. Ici, c'est le MEDEF départemental qui va jouer le rôle de chef de projet opérationnel en articulant durant les deux années l'intervention d'un cabinet spécialisé dans le télémarketing, l'implication de la Chambre de Commerce et d'Industrie du Val-de-Marne et de la Chambre de Métiers et l'intervention directe des organismes spécialisés. L'implication des autres acteurs a été coordonnée par l'auteur (notamment celle des Pôles Emploi, à l'époque agences ANPE).

Dans le cas développé ici, on peut rapprocher ce projet collaboratif, d'une équipe inter-organisationnelle dont les actions opérationnelles sont pilotées au fur et à mesure du déroulement du projet de façon centralisée. Il apparaît dans cette expérience singulière que ce projet a permis plusieurs formes de valeurs ajoutées : une reconnaissance mutuelle des compétences de chacun et une articulation optimum des rôles et de compétences au sein de cette équipe projet.

Cas met tout particulièrement l'accent sur les difficultés à trouver la bonne articulation entre les compétences de chacune des organisations notamment dans un domaine comme celui de l'emploi. En effet, le diagnostic initial faisait apparaître une forme d'incompétence collective à partir d'organisations compétentes. Il y a donc dans la recherche d'une articulation pertinente un enjeu important dans la constitution d'une équipe projet inter-organisationnelle ou ce qu'on peut appeler un projet collaboratif.

### **6.2.2 : Discussion**

La littérature sur les équipes et la dynamique des groupes restreints est abondante. Des travaux récents offrent une synthèse des enseignements de ces différents courants en montrant que les équipes efficaces et compétentes (au sens de capacité à générer une compétence collective et/ou à constituer une compétence collective) repose sur 4 ingrédients : un référentiel commun, un langage partagé, une mémoire collective basé sur des effets d'apprentissage et un engagement subjectif basé sur l'implication des membres du groupe dans la résolution collective des problèmes (Retour et Krohmer, 2006).

Le projet collaboratif apparaît ici comme une action collaborative bornée dans le temps qui possède sa propre dynamique d'équipe inter-organisationnelle. Les difficultés de mise en œuvre recouvrent toutes les difficultés des projets classiques qui doivent articuler de nombreuses logiques autour d'une action commune. On peut mettre les valeurs ajoutées et les difficultés de cette expérience en perspective avec les travaux sur les équipes projet. Dans le cadre des pôles de compétitivité, Defelix, Mazzili, Picq, Retour (2008) décryptent les facteurs de succès des projets collaboratifs à la lumière de la littérature anglo-saxonne sur le management de projet. Trois facteurs apparaissent comme des points de vigilance : 1/ La constitution de l'équipe avec notamment des problématiques de compatibilité culturelle entre acteurs, de l'importance du processus social entre les acteurs, ou encore de sélection des bonnes compétences techniques. 2/ La qualité du travail commun avec l'importance d'un accord clair entre les parties sur les objectifs communs, le développement d'une attitude collaborative qui ne va pas toujours de soi avec le développement d'un respect et d'une confiance mutuelle, de valeurs communes fortes. 3/ Une posture d'apprentissage avec des membres qui portent une attention à la capitalisation et aux retours d'expériences voire parfois à un engagement dans des processus d'apprentissage réciproque. On reconnaît ici les apports des travaux précurseurs de l'école du management de projet qui est né dans le domaine de l'industrie ou des grands projets complexes qui ont montré l'intérêt d'un processus d'apprentissage constant au sein même de l'équipe projet puis dans la diffusion de ces bonnes pratiques à l'intérieur d'une entreprise ou entre grande entreprise (Club de Montréal). Les auteurs proposent d'ouvrir la « boîte noire » des projets collaboratifs (Defelix, Mazzili, Picq, Retour, 2008 ; Calamel, Defelix, Picq et Retour, 2009). Pour cela, ils vont appréhender les racines historiques de deux projets collaboratifs qui montrent des antériorités de coopération différente. Ils constatent que les différents professionnels impliqués dans le pilotage des projets collaboratifs doivent « inventer chemin faisant » des modes et des outils de coordination interne. Les auteurs soulignent la nécessité d'approfondir une dimension « relations humaines » avec des techniques de cohésion d'équipe, de connaissance des compétences des autres acteurs, des méthodes de diagnostic des sources de diversité, des techniques de résolution de conflits...

Le caractère centralisé (type de pilotage centralisé) de ce type d'équipe projet en fait un vecteur à part entière de coordination assez différent de ceux qui ont été développés précédemment.

## **7. UNE RESULTANTE APPARUE AU FUR ET A MESURE : UN RESEAU DE COMPETENCE STABILISE COMME VALEUR AJOUTEE DE L'ARTICULATION ENTRE TROIS POLITIQUES LOCALES CONCERTEES MULTI-ACTEURS**

Comme nous l'avons vu, le PDI.TH du Val-de-Marne se décompose en trois politiques locales concertées ayant été développées séparément (phase de formulation – phase d'implémentation) avec une gouvernance centrale qui en a assuré le pilotage général, le suivi de chacun des axes et la coordination étroite entre les axes. Quelle plus value une telle politique concertée globale emploi-santé-handicap a-t-elle générée ?

### **7.1 : A L'INTERFACE ENTRE LA POLITIQUE LOCALE CONCERTEE MOBILISATION-RECLASSEMENT-FORMATION-INSERTION, LA POLITIQUE CONCERTEE DE PREVENTION DES LICENCIEMENTS POUR RAISON DE SANTE ET LA POLITIQUE LOCALE CONCERTEE DE SERVICE AUX ENTREPRISES : LE DEVELOPPEMENT PROGRESSIF D'UN RESEAU DE COMPETENCES STABILISE**

La notion de réseaux de compétences a toujours été très présente dans la communication du PDI.TH du Val-de-Marne. Dès 1995, une identité visuelle commune (un logo, un slogan) a

permis d'impulser une dynamique de réseau : « Réseau de compétences ». Néanmoins, même si nous pouvons postuler que cette identité visuelle commune symbolisant toutes les actions transversales des trois politiques locales concertées a contribué à créer un sentiment d'appartenance, cette identité visuelle commune à elle seule n'explique pas la création d'un réseau de compétences tel qu'il est vécu par l'ensemble des acteurs impliqués au moment du départ de l'auteur, c'est-à-dire huit années après en 2003.

Dans cette dernière partie, nous allons chercher à préciser les contours théoriques possibles pour pouvoir considérer qu'il y a bien eu émergence progressive d'un réseau inter-organisationnel de compétences, c'est-à-dire un réseau susceptible de se coordonner de façon la plus pertinente possible autour des besoins et des attentes du public ciblé mais aussi des entreprises. Cette approche sous-entend l'acquisition progressive d'une CAPACITE à agir et à réagir collectivement.

## **7.2 : THEORISATION A POSTERIORI, DISCUSSION THEORIQUE EN QUATRE POINTS : DE LA COORDINATION A LA NOTION DE RESEAU DE COMPETENCES STABILISE INTER-ORGANISATIONNEL**

Cette théorisation *a posteriori* comporte plusieurs discussions théoriques qui mobilisent successivement les réflexions menées par l'auteur dans sa thèse de doctorat (Michaux, 2003) et le prolongement de ces réflexions initiales (axes de recherche 2 et axes de recherche 3 développés dans le premier volume de ce dossier Habilitation à Diriger les Recherches).

### **7.2.1 : Première discussion théorique : la différence entre coordination, coopération et collaboration**

Pour clarifier les différents objets d'analyse qui ont été développés dans cette troisième partie, il est nécessaire de bien faire la distinction entre ce qu'est la coordination multi-acteurs, la coopération multi-acteurs et la collaboration multi-acteurs. Les principes de la coordination multi-acteurs sont balisés par l'ensemble des théories de la coordination issues des sciences économiques et de la sociologie principalement et implique une articulation forte entre les actions menées par des acteurs distinctifs. Cette articulation peut émerger d'interactions directes mais aussi de l'existence de règles du jeu, de référentiel cognitif, de normes de comportement, de conventions partagées, de normes de réciprocité qui rend prévisibles les comportements des autres acteurs en l'absence de communication et permet une action collective cohérente. La notion de coopération implique une articulation moins forte puisque les acteurs décident volontairement de s'allier ponctuellement ou sur un plus long terme pour mener une action. Dans la notion de coopération, les phénomènes de coalition, de stratégies des acteurs, de volonté de collaborer et de convergence des intérêts de chacun est plus forte que dans la notion de coordination. En effet, la coordination correspond à des situations stabilisées où les jeux des acteurs fait l'objet d'une trêve (approche évolutionniste, développée plus loin) ou a fait l'objet d'une négociation ultérieure. Bien balisé par le champ des systèmes d'information qui ont cherché à créer des technologies pour favoriser la collaboration entre experts ou professionnels, le travail collaboratif est souvent défini comme un mode de travail où plusieurs acteurs individuels ou organisationnels intègrent leurs connaissances/compétences d'un sujet ou leurs connaissances/connaissances complémentaires pour mener une tâche spécifique.

Même si ces trois notions sont différentes, elles se rejoignent. La coordination de par l'ensemble des théories qui la balisent nous semble un concept générique. La coopération fait l'objet de moins de théories de référence mais constitue néanmoins aussi un concept générique. Il est nécessaire d'avoir coopéré pour pouvoir développer des règles, normes, référentiel et conventions partagées. Il y aurait donc un lien temporel entre la coopération et la

coordination, le premier permettant les conditions du second (Michaux, 1996). La collaboration renvoie plus à des formes de travail en commun qui peuvent demander de la coopération et mettre en place des modalités de coordination plus ponctuelles.

Les politiques publiques concertées nous apparaissent comme un vecteur de développement de plusieurs formes de coordination, de coopération et de collaboration. En effet, la volonté des parties prenantes de coopérer et de développer des zones de collaboration constituent un premier pas vers des logiques transversales inhérentes aux politiques locales concertées. La mise en place d'une réelle coordination entre les acteurs est plus difficile à obtenir, plus longue et comme nous l'avons vu sous-entend un ajustement du fonctionnement interne de chacun des acteurs en présence pour pouvoir instaurer des logiques de fonctionnement transversal.

Une mise en perspective des théories de la coordination permet de diviser ces théories en deux groupes. Les théories qui cherchent à appréhender les phénomènes cognitifs et coopératifs en jeu dans la coordination. Ce sont des théories historiques économiques et/ou sociologiques. Les autres théories de référence ont été plutôt développées dans les sciences de gestion et notamment dans le domaine de la théorie des organisations. Elle cherche plutôt à analyser les moyens qui permettent de gérer au mieux les interdépendances.

### **7.2.2 : Seconde discussion théorique : les apports conceptuels et les limites managériales des théories de la coordination**

#### ***i) Première catégorie de théories de la coordination : la prévisibilité des comportements de chaque entité autonome grâce à des référents communs et une connaissance partagée***

Quelles sont les théories de référence les plus connues qui balisent le champ de la coordination ? Pour bien comprendre les enjeux de ces théories, l'approche par les « jeux de coordination » développée par Schelling dans les années 1960 (1960) et reprise par Lewis dans les années 1970 (1969) est intéressante. Ces auteurs posent la question de la coordination en ces termes : Comment des acteurs individuels ou organisationnels, non contraints par une structure spécifique, et qui sont placés dans des conditions spécifiques qui ne leur permettent pas de communiquer, coordonnent-ils leurs actions ? Pour résoudre ce « problème de coordination », chaque personne doit pouvoir présumer de ce que les autres personnes pensent et vont faire. Mais le « problème de coordination » dépasse ce premier niveau de réflexion. Il faut que chaque personne sache que ce qu'elle va faire sera aussi anticipé par les autres. Ainsi, les problèmes de coordination seraient liés à l'existence d'une connaissance préalable commune et publique ou « *Common Knowledge* ». Chwe montre que sans le partage de cette connaissance particulière, l'action des autres personnes serait trop incertaine. La coordination n'est possible que dans la mesure où il est possible de prévoir un tant soit peu le comportement des autres (2001, pp. 17-18). C'est David Lewis influencé par les travaux de Schelling qui approfondit le concept de « *Common Knowledge* ». La notion de « *Common Knowledge* » se différencie de la notion de culture. En effet, la notion de culture commune s'attache plutôt au contenu et au sens de ce qui est communiqué. Le « *Common Knowledge* » renvoie plutôt à la notion de « connaissance publique ». La connaissance de l'information est non seulement partagée mais aussi « publique » : « tout le monde sait que tout le monde sait ». L'auteur considère que cette conception remet en cause les approches trop rationalistes qui résument les situations de coordination à la convergence ou non des intérêts des « joueurs » (théorie des jeux). Dans les « problèmes de coordination » se jouerait plutôt la difficulté de trouver « une solution commune » qui satisfait les joueurs en présence.

Cette approche débouche sur la théorie des conventions qui se situe aussi entre l'économie et la sociologie. La « convention », au sens de Lewis est une solution apportée aux « jeux de coordination » (Reynaud, 1997, p. 63) : des jeux où les intérêts des joueurs sont, de toute façon, convergents et où la difficulté est plutôt de trouver la solution commune qui les satisfait. En l'absence de communication, chacun doit imaginer, d'une part, à quelle solution l'autre peut penser, d'autre part, à quelle solution l'autre pense qu'il va penser et ainsi de suite. Dans cette perspective, l'individu ne prend pas de décision stratégique tout seul et isolé (calcul rationnel des opportunités individuelles) puisqu'il doit faire des calculs et des projections sur l'avenir en tentant de prévoir les comportements probables des autres acteurs. Ces jeux de coordination ne peuvent déboucher sur un calcul probabiliste optimal. Pour pouvoir décider, l'acteur se réfère à une convention (règle, coutume, usage, habitude...) qui lui fera supposer que les autres agissent d'une certaine manière c'est-à-dire de manière « conventionnelle ». La notion de conventions a été reprise en sciences de gestion et définit de la façon suivante ; « *Une convention est un ensemble de critères implicites et explicites auxquels un individu se réfère au moment de décider... [...] Tout ce que dit l'économie des conventions, c'est que le plus libre des acteurs économiques n'agit jamais que par rapport à un système conventionnel de règles, qui donne du sens à ses actes* » (Gomez, 1996). Les organisations apparaissent alors comme un système de règles ou de conventions. Elle repose sur une connaissance commune et « publique » qui permet à chacun de connaître les solutions à des problèmes de coordination. Certes chacun sait que les solutions suggérées par les conventions en vigueur ne sont pas les seules possibles et ne sont pas forcément les meilleures possibles mais comme chacun sait qu'elles sont en vigueur et que les autres les utilisent, chacun les applique (Reynaud, 1997, p. 62). L'économie des conventions considère donc les « conventions » comme la forme élémentaire de constitution des collectifs. L'établissement de conventions contribue à construire un espace commun d'intercompréhension permettant d'anticiper le comportement de l'autre (Eymard-Duvernay, 1999, p. 160). « *Dans l'action à plusieurs, l'efficacité de l'action de chacun dépend de l'action des autres* ». Pour s'engager dans une démarche commune, il est nécessaire de « fixer les règles du jeu » et des procédures d'interrelations. Eymard-Duvernay (1999, p. 161) montre que la coordination n'est possible que parce qu'il existe un engagement mutuel sous-jacent à l'action de chacun. L'intérêt de la théorie des conventions tient au fait qu'elle montre explicitement que le facteur coopératif et le facteur cognitif sont deux facettes de toute problématique de coordination. Le concept de convention, renvoie en effet, autant à un système de savoirs communs et publics (modalités d'interactions notamment qui permettent la coordination) qu'à un système de valeurs communes et publiques (qui permet de créer des règles du jeu et une confiance tacites qui favorisent la coopération).

D'autres concepts se sont développés en sociologie et en psycho-sociologie pour expliquer la coordination comme par exemple le concept de « normes ». La norme se distingue à la fois du contrat et de la loi. Un contrat codifie des arrangements entre des parties prenantes bien identifiées. La loi émane d'une autorité centrale. Une norme est produite par l'interaction d'acteurs et devient une référence pour leurs comportements : sans qu'il soit nécessaire de faire appel à une autorité et sans qu'une nouvelle codification soit nécessaire. De nombreuses recherches développent la notion de normes. La norme est avant tout une prescription de comportement. La construction sociale des normes ne chemine pas vers un optimum pré-déterminé. Une norme s'impose et se maintient par l'adhésion qu'elle suscite. Sa finalité est d'assurer une prévisibilité des comportements et donc une coordination.

Enfin, d'autres théories développent des cadres d'analyse pour comprendre comment émergent des phénomènes de coordination entre différents acteurs qui finissent par créer une

entité structurée et structurante à part (une institution) et s'intéressent à la façon dont ces institutions évoluent (théorie néo-institutionnaliste).

Référentiels communs, normes de comportement, conventions partagées, sont autant de concepts développés pour mieux comprendre les phénomènes cognitifs collectifs et les phénomènes coopératifs en jeu dans la capacité d'acteurs à se coordonner.

*ii) Seconde catégorie de théories de la coordination : une approche par la maîtrise des interdépendances et la prévisibilité des comportements*

Les autres théories de référence ont été plutôt développées dans les sciences de gestion et notamment dans le domaine de la théorie des organisations. Elles donnent des repères pour analyser les mécanismes qui permettent de coordonner des acteurs entre eux (hiérarchie versus ajustement mutuel, internalisé versus marché, standardisation des comportements versus standardisation des résultats...). Certaines de ces approches font un lien entre la nature des interdépendances et le caractère complexe des activités à mener (Thompson, 1967) ou encore font un lien entre les coûts de transaction et les choix de modes de coordination ou de gouvernance (Williamson, 1975).

Les travaux de Thompson (1967) développés dans les années 1960 en science de gestion (théorie des organisations) apportent une analyse fine des différents mécanismes en jeu dans les coordinations. Thompson lie explicitement trois critères pour analyser les besoins en coordination : le niveau de complexité de l'activité collective à mener, la complexité de la division du travail qui en découle (le travail peut être simple donc divisé en tâches identiques, variée donc divisée en tâches complémentaires, complexe donc nécessite des échanges d'informations au cours de l'action) et le type d'interdépendance entre les acteurs concernés. Il définit alors trois niveaux dans les mécanismes de coordination possibles :

- la standardisation (définie comme les règles formelles qui contraignent les actions de chaque individu) correspond à un premier niveau de complexité (gestion des situations routinières) et d'interdépendance (une tâche est divisée en tâches identiques) et donc de coordination (règles identiques permettant la cohérence entre les différents contributeurs),
- la planification (définie comme les règles formelles qui permettent de savoir quel acteur doit intervenir à quel moment) correspond à un second niveau de complexité (gestion des situations variées) et d'interdépendance (la tâche considérée ne peut pas être divisée en tâches identiques mais peut l'être en tâches complémentaires) et donc de coordination (modalités d'interventions entre des acteurs complémentaires),
- l'ajustement mutuel (communication) correspond à un troisième niveau de complexité et d'interdépendance (pour être menée à bien, l'activité nécessite des échanges au cours de l'action, l'interdépendance est dite réciproque).

L'auteur montre que ces trois niveaux peuvent être combinés entre eux. Ce type d'analyse a été repris par Minzberg notamment pour expliquer les mécanismes de coordination interne aux organisations (supervision directe, standardisation des normes, des règles, des résultats et ajustement mutuel).

Ces théories de la coordination en théories des organisations sont de même nature que les travaux portant sur la prévisibilité des comportements. La planification qui a une dimension interactionnelle forte (qui intervient ? quand ? comment ?) permet de rendre prévisible des coordinations intra-organisationnelles et inter organisationnelles simple mais aussi complexe. De même les différentes formes de standardisation montrent comment les organisations assurent une prévisibilité des comportements entre des acteurs ayant une même fonction, un même rôle, une même mission. Enfin, l'ajustement mutuel correspond à des situations où il

n'est pas possible de prévoir les modalités de coordination. Dans notre thèse de doctorat (Michaux, 2003, cf. axes de recherche 3 développés dans ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches), nous avons démontré que planification (dimension interactive) et standardisation pouvaient exister à un niveau informel, formel et matériel.

### ***iii) Les apports conceptuels et les limites managériales des théories de la coordination***

Ces différentes théories permettent d'avoir des grilles de lectures pour appréhender les phénomènes cognitifs et coopératifs en jeu dans la coordination entre acteurs autonomes ou les conditions de la coordination (gestion des interfaces et prévisibilité des comportements). Néanmoins, elles sont limitées pour appréhender les pratiques managériales permettant de mettre en place le développement de ces phénomènes cognitifs et coopératifs et ces mécanismes de gestion des interfaces qui permet une articulation des contributions des acteurs autonomes.

### **7.2.3 : Troisième discussion théorique : les apports et les limites de la théorie du capital social**

Ce troisième point fait référence aux réflexions menées dans l'axe de recherche 2 (cf. volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches).

#### ***i) Les apports des fondateurs historiques de l'approche par le capital social et des réseaux sociaux : distinguer la plus-value apportée par les individus, de la plus-value apportée par les phénomènes sociaux***

Ici aussi, ce sont les théories économiques nouvelles qui ont introduit de nouvelles conceptions dans la réflexion sur la capacité à se coordonner.

Les économistes classiques avaient identifié la terre, le travail et le capital financier (c'est-à-dire le niveau d'investissement) comme étant les trois facteurs de base de la croissance économique. Avec l'évolution de la société, cette notion de capital s'élargit progressivement à partir des années 1950. Robert Solow souligne d'abord l'importance de la technologie et introduit la notion de capital physique. Puis, dans les années 1960, Théodore Schultz (1961) et Gary Becker (1964) introduisent la notion de capital humain pour rendre compte du rôle essentiel des compétences humaines et des connaissances dans la réussite économique. Ils souhaitent mettre l'accent sur l'intérêt d'investir dans cette nouvelle forme de capital. Schultz montre notamment que ne pas évaluer le potentiel productif du capital humain est une erreur. Cette erreur a conduit, par exemple, les économistes américains (dont ils faisaient partie) à sous-estimer la capacité des pays de l'Europe de l'Ouest à se remettre de la seconde guerre mondiale en attribuant une importance excessive à la destruction du capital matériel. Pour Schultz, l'augmentation de la production nationale des économies occidentales après la guerre ne peut être attribuable qu'aux investissements dans le capital humain via l'éducation et la formation (Judge, 2003, p. 2). La thèse de Becker rejoint celle de Schultz, l'éducation, la formation continue et la santé font partie des composants du capital humain avec les conséquences que cela implique sur le revenu et la productivité économique. Depuis les années 1960, le concept de capital humain a fait l'objet d'une attention croissante et généré de nombreuses recherches. Notamment, ce concept a été jugé particulièrement utile pour explorer les notions de rendements, de développement et de dynamique d'investissement dans le capital humain (Judge, 2003, p. 2).

Dans la décennie 1980, l'incertitude, la complexité et l'adaptation à des changements de plus en plus fréquents marquent les tendances qui traversent la société. C'est dans ce contexte qu'apparaît le concept de capital social. Le capital humain résidait dans les individus. Il

exprimait la nécessité d'investir dans les compétences des individus. Le capital social résiderait dans les relations entre eux et exprimerait l'importance d'investir dans ces relations. Depuis une quinzaine d'années, on a assisté à la multiplication, surtout aux Etats-Unis, de publications tant académiques qu'empiriques consacrées au concept de capital social. Les promoteurs de ce concept (Coleman, 1988 ; Putnam, 1995 et 2000, la Banque Mondiale, l'OCDE pour ne citer qu'eux...) se fondent sur l'idée que les réseaux sociaux, le partage de certaines normes et valeurs et le sentiment de confiance facilitent la coordination et la collaboration entre individus et groupes. Le concept de capital social serait utile pour comprendre le rôle que jouent ces relations et ces réseaux sociaux dans le développement économique et social. En elles-mêmes, ces conceptions ne sont pas nouvelles. La nouveauté résiderait dans le fait de considérer la sociabilité, le partage de normes et valeurs et la confiance comme un stock de capital à l'échelle macro-sociale (une région voire même un pays) et de considérer que ces phénomènes sociaux sont capables d'impacts multiples (le bien-être, la croissance économique, la santé, l'efficacité gouvernementale et la sécurité...). En d'autres termes, ce qui est nouveau c'est de considérer que les relations sociales constituent une forme de capital potentiellement générateur de résultats. Schuller (2001, p. 22) propose de mettre en parallèle capital social et capital humain qui co-existeraient de façon indépendante (tableau 4).

	<b>Capital humain</b>	<b>Capital social</b>
<b>Orientation</b>	Individu	Rapport entre les individus et réseaux sociaux qu'ils forment
<b>Mesures</b>	Durée de scolarité Niveau de qualification	Attitudes/valeurs - Appartenance/participation à un groupe - Degré de confiance
<b>Résultats</b>	Directs : revenus, productivité	Cohésion sociale Réalizations économiques

**TABLEAU 4. Mise en parallèle du capital humain et du capital social, d'après Schuller (2001, p. 22)**

Au plan théorique, de nombreux chercheurs provenant de domaines de recherche très différents (sociologie, économie, sciences politiques principalement...) ont contribué à construire un cadre de référence autour du concept de capital social. Mais, ce qui est tout à fait étonnant lorsque l'on aborde l'abondante littérature sur le capital social, c'est à la fois la diversité des approches qui ne permettent difficilement d'apporter un cadre de référence unique mais aussi l'abondante littérature critique sur le sujet. Face à cette diversité, nous avons fait le choix ici de revenir aux trois fondateurs du concept (Coleman, Putnam et Bourdieu) pour mieux comprendre les phénomènes en cause, les enjeux sous-jacents et les critiques.

Le fondateur le plus reconnu du concept de capital social est James Coleman, sociologue de l'éducation. Il s'inscrit dans le courant de la « nouvelle sociologie économique » qui se développe dans les années 1970. Il inscrit explicitement sa démarche dans le cadre de l'individualisme méthodologique et la réconciliation entre l'individu rationnel des économistes (dont les actions reflètent les choix dans la poursuite de son intérêt) et la conception de l'acteur des sociologues (dont les actions sont guidées par des normes, règles et obligations). Dans un article fondateur (1988) repris intégralement dans un ouvrage plus détaillé (1990), l'auteur développe une double argumentation. D'une part, il montre que tout



acteur contrôle un certain nombre de ressources. Ce nombre de ressources peut croître s'il développe des transactions avec d'autres acteurs qui lui permettent d'accéder à des ressources dont il ne dispose pas et qui ont pour lui un intérêt. La structure sociale et le réseau social deviennent alors des ressources et des sources de résultats individuels. D'autre part, Coleman montre que certaines caractéristiques de l'organisation sociale (valeurs et normes partagées) constituent du capital social, c'est-à-dire une ressource qui permet d'atteindre totalement ou plus facilement certains objectifs collectifs : économie des coûts de transactions, capacité d'organisation, qualité de vie, profit... Il propose 4 exemples assez rituellement cités.

- Le marché des diamantaires : le haut degré de confiance entre marchands, dû à la force des liens sociaux et familiaux, leur permet de s'échanger sans formalités et sans surcoût de sécurité et d'assurance, des sacs de diamants de très grandes valeurs pour permettre leur expertise.
- Les cercles clandestins d'activistes coréens : leurs liens antérieurs au sein des mêmes écoles, des mêmes villes ou des mêmes paroisses, leur confèrent une organisation très efficace.
- Les habitudes des communautés familiales dans certains endroits : l'habitude de faire attention aux enfants du voisinage dans Jérusalem, normes de réciprocité qui permet par exemple de laisser les enfants seuls aller à l'école ou jouer au parc (ce qui n'est pas possible dans d'autres villes comme Détroit).
- Les marchands d'un marché du Caire : ils s'envoient mutuellement des clients, assurés de la réciprocité basée sur la stabilité des familles et de la propriété.

Il apparaît dans ces trois terrains d'investigation, que la notion de capital social a été théorisée dans le cadre de communauté forte. L'aspect communautaire est donc beaucoup mis en avant par l'auteur. La notion de capital social fournit à l'auteur un cadre permettant d'identifier ce qui dans une structure sociale communautaire constitue des ressources pour les acteurs. Ces ressources prennent trois formes principales :

- les obligations que se donnent les acteurs au sein de la communauté et les attentes qu'ont les acteurs les uns envers les autres au sein de cette communauté favorisent la réciprocité,
- le potentiel d'information inhérent aux relations sociales à l'intérieur de la communauté permet à chacun des individus de bénéficier d'une information privilégiée parfois déterminante dans une société de l'information,
- des normes collectives suffisamment forte et partagées pour que leur transgression entraîne des sanctions suffisamment dissuasives.

Coleman fait un parallèle entre capital social et le capital humain et physique. « *Just as physical capital is created by making changes in materials so as to form tools that facilitate production, human capital is created by changing persons so as to give them skills and capabilities that make them able to act in new ways. Social capital, in turn, is created when the relations among persons change in ways that facilitate actions (...). Physical capital and human capital facilitate productive activity, and social capital does so as well.* » (Coleman, 1990, p. 304). Le parallèle tient à la façon dont se développent les différentes formes de capital (la transformation) et à ce qu'il vise (faciliter l'activité productive).

L'approche de Coleman fait l'objet de trois principales critiques. i) Avoir mis des éléments hétérogènes sur le même plan (les déterminants, les sources et les résultats du capital social) conduit à une certaine confusion. ii) Il y a une forte ambiguïté quant au caractère individuel (une ressource permettant aux individus d'atteindre plus facilement leurs objectifs personnels)

ou collectif (atteinte de résultats collectifs et notion de « bien public » ou « bien collectif ») du capital social. iii) Les phénomènes décrits ne sont-ils pas tout simplement des ressources plutôt qu'un capital à proprement dit ? En effet, Coleman décrit des phénomènes non-intentionnels alors que la notion de capital renvoie à la notion d'investissement (renonciation au présent pour un bénéfice futur).

En se fondant sur les travaux de Coleman, le politologue Robert Putnam de l'Université d'Harvard fait de la notion de capital social, un concept mondialement connu. Néanmoins, il se détourne de l'approche fondatrice ambiguë en faisant du capital social une ressource de coordination et de coopération pour un bénéfice mutuel. C'est la communauté ou la société qui bénéficie collectivement du capital social. Au point de départ, il y a une question (pourquoi certaines démocraties sont-elles plus efficaces que d'autres ?) et une hypothèse (la performance des institutions politiques est due à l'engagement civique des citoyens). Putnam confronte plusieurs régions italiennes et montre qu'engagement civique, performance institutionnelle et réussite économique sont corrélées. Pour l'auteur, il s'agit d'un cercle vertueux. Les liens horizontaux entre acteurs (à l'inverse des relations verticales de pouvoir ou de clientélisme) contribuent au développement de normes de réciprocité généralisée définies comme une propension générale à rendre service à l'autre par anticipation du service dont on aura besoin peut-être un jour c'est-à-dire à adopter un comportement coopératif d'emblée parce qu'on est confiant dans le comportement coopératif des autres acteurs. Dans les sociétés où se sont développées les normes de réciprocité généralisée, les tentations de comportements opportunistes sont moindres. La confiance qui s'instaure alors favorise l'échange, la réciprocité et l'engagement collectif. Le succès des coopérations passées renforce ensuite l'engagement collectif et le goût pour la coopération. Un cercle vertueux est en place. Ainsi, le capital social, défini comme une notion relative aux caractéristiques de l'organisation sociale (réseaux, normes, confiance...) facilite la coordination et la coopération et permet de réconcilier intérêt individuel et intérêt général.

Dans un article datant de 1995, Robert Putnam dénonce une baisse spectaculaire du niveau de capital social aux Etats-Unis qui dure depuis le milieu des années 1960. Ces premiers travaux font l'objet d'une couverture médiatique importante et sont le point de départ d'un grand nombre de travaux de recherche sur le sujet notamment aux Etats-Unis et plus récemment en Europe. Certains expliquent ce succès par l'introduction du « social » et de son potentiel de résultats, dans les approches économiques et politiques qui ont pendant longtemps négligé cet aspect (Ponthieux, 2002 ; Judge, 2003). La Banque Mondiale s'intéresse très tôt au concept : un comité consultatif est créé en 1993, un programme de recherche est lancé en 1996, un site Internet dédié au capital social est créé en 1998. En 2000, Putnam récidive et publie un ouvrage de 500 pages sur le sujet où par exemple, il souligne la nature multidimensionnelle des sources du capital social et distingue ainsi le capital social affectif et le capital social relationnel. Le capital social du type bonding ou affectif (un bond est un lien fort avec une dimension affective) est associé à la réciprocité spécifique et à la solidarité. Ce type de capital social (liens homogènes au sein d'un groupe d'appartenance) permet d'offrir un soutien social et psychologique dont les membres ont besoin pour se débrouiller dans leur activité quotidienne. Il permet de « faire face ». Portes (1998) a souligné que ce type de capital a des effets pervers comme l'exclusion des étrangers et la répression des libertés des membres du réseau. Le capital social du type bridging ou relationnel qui permet de mettre en contact différents réseaux (accès à des ressources externes) pour agir (exemple couramment donné : la recherche d'emploi) et de diffuser de l'information. Ce type de capital est plus hétérogène et transcende les divisions sociales. Les critiques dont il a fait l'objet sont à la hauteur de la diffusion de ces travaux. Par exemple, Ponthieux (2002) montre que la définition de Putnam renvoie tout à la fois à des pratiques/comportements (comportements coopératifs) et à des

perceptions (normes, valeurs, confiance...) et amalgame ce qu'est le capital social et à ce qu'il fait.

***ii) L'intérêt de la théorie du capital social : lier des phénomènes sociaux, à une capacité à se coordonner et à une performance économique et sociale***

Dans ces deux premières approches (Putman et Coleman), le capital social est lié à une capacité d'un collectif restreint (community) ou plus large (région) à coopérer et à se coordonner pour développer plus facilement du développement économique et social.

Dans la littérature notamment américaine portant sur le capital social, les travaux de Bourdieu sont abondamment cités comme référence (notamment un article datant de 1986, mais, beaucoup des propos de cet article ont été repris d'un colloque tenu en 1980). Néanmoins l'approche de Bourdieu est différente des approches de Coleman et de Putnam sur le fond. Bourdieu (1980, 1986) s'est intéressé à la manière dont les élites recourent à leurs réseaux sociaux pour maintenir, renforcer et reproduire leur statut privilégié ou améliorer leur position dans la hiérarchie sociale. Pour Bourdieu, le capital social est un ensemble de ressources actuelles ou potentielles qui sont liées à la possession d'un réseau durable de relations plus ou moins institutionnalisées d'interconnaissance ou d'inter-reconnaissance. En cela, il rejoint les approches de Coleman et Putnam. Néanmoins, pour Bourdieu, la possession de ce réseau constitue un outil de la domination, fondée sur la possession de capitaux (économique, culturel et symbolique) et les profits qu'ils procurent. Pour Bourdieu, le capital social est un instrument des stratégies de maintien et de renforcement des positions. Les normes et valeurs partagées de Coleman et Putnam sont chez Bourdieu des signes distinctifs par lesquels les agents se « reconnaissent » dans une structure sociale stratifiée par l'inégale distribution du pouvoir et du capital. Bourdieu considère donc le capital social comme une ressource permettant aux individus d'atteindre plus facilement leurs objectifs personnels et non comme un bien « public » servant un « mieux être » collectif.

***iii) Les développements actuels de la théorie du capital social : un concept « ombrelle » généraliste (identifiant l'ensemble des phénomènes sociaux en jeu dans la coordination) et une conceptualisation souvent graphique des réseaux sociaux***

De façon générale, ce sont les réseaux sociaux, les normes et la confiance qui sont les formes les plus fréquemment citées du capital social aujourd'hui (Judge, 2003). Néanmoins, comme nous avons pu le constater, les approches des fondateurs soulignent l'ambiguïté entre :

- une approche plus centrée sur le capital social comme bien public ou valeur appartenant à la communauté et visant des objectifs collectifs,
- et une approche plus centrée sur le capital social comme ressource permettant aux acteurs d'atteindre plus facilement leurs objectifs individuels.

Cette ambiguïté est encore très prégnante aujourd'hui comme le montrent par exemple les rapports de l'OCDE. Le capital social y est défini comme les normes, valeurs et convictions communes ainsi que les réseaux qui facilitent la coopération au sein des groupes ou entre eux (OCDE, 2001, p. 13). Mais, cette institution souligne que le capital social peut faire l'objet d'une approche plutôt sociologique ou d'une approche plutôt économique. L'approche sociologique met l'accent sur les caractéristiques de l'organisation humaine notamment la confiance et les normes de réciprocité ainsi que sur les règles et les sanctions qui régissent les comportements au sein des groupes. Le capital social permet ainsi aux individus, aux groupes et aux collectivités de résoudre plus facilement des problèmes communs. L'approche économique met l'accent sur l'hypothèse que les acteurs maximisent leur utilité personnelle

en décidant d'interagir avec d'autres et ont recours aux ressources du capital social pour mener différents types d'activités. D'autres auteurs, comme Judge (2003), opposent l'approche par les réseaux sociaux (1) et l'approche fonctionnaliste (2). (1) D'une part, le capital social peut-être perçu en termes de structures particulières (les réseaux sociaux) et de ressources véhiculées par celle-ci. (2) D'autre part, il peut constituer l'ensemble des ressources sociales qui rendent possibles la coopération efficace et l'action collective.

Dans la pratique, cette distinction a un impact important sur la façon dont les chercheurs conçoivent comment se construit le capital social, comment il fonctionne et comment distinguer le capital social de ses déterminants et de ses résultats. Néanmoins, Judge montre que ces deux approches restent liées. D'un côté, les chercheurs qui privilégient les réseaux sociaux, montrent leur rôle dans les comportements coopératifs. De l'autre, les chercheurs qui adoptent l'approche fonctionnaliste identifient les réseaux sociaux comme un mécanisme clé dans l'atteinte d'objectifs communs. L'auteur conclut que l'étude du capital social gagnerait à être multidimensionnelle et à analyser à la fois :

- l'investissement des personnes comme des collectivités dans le développement et le maintien de réseaux sociaux,
- les caractéristiques de ces réseaux ainsi que les normes, les valeurs qui y sont associées et les ressources potentiellement accessibles par leur intermédiaire,
- et les différentes formes de résultats économiques, sociaux et sanitaires pour les personnes, les collectivités et les sociétés.

La notion de capital social mobilise sociologues, historiens, politologues, économistes, sphère académique et praticiens, dans des études aussi diverses que l'étude des problèmes de comportements chez les jeunes, les problèmes de scolarisation et d'éducation, les problèmes de recherche d'emploi, la vie des communautés, la démocratie et le développement économique et plus généralement dans les problèmes d'action collective (Adler et Kwon, 2002). Il est l'un des fondements de l'approche par les « communities » en développement local notamment dans le monde anglo-saxon.

Le brassage conceptuel n'a néanmoins pas débouché sur un langage commun<sup>33</sup>. Certains auteurs soulignent la polyvalence du concept qui « *couvre ainsi le risque de perdre de sa pertinence en offrant un peu de tout à chacun* » (Franck, 2004, p. 2). Ayant été mobilisé par des chercheurs de disciplines très diverses ayant des objets de recherche spécifiques, l'approche fonctionnaliste du capital social cherche à regrouper finalement de multiples phénomènes générateurs d'actions collectives efficaces sous une seule étiquette et une seule et unique théorie. Lin (2001) montre que c'est là, à la fois l'intérêt mais aussi la limite principale du concept, car pour l'auteur souhaiter construire une théorie unique contribue à obscurcir les dynamiques respectives des différents phénomènes sous-jacents.

Néanmoins, des auteurs tels que Michael Woolcock (2001) considèrent que même si le concept de capital social fait l'objet de très nombreuses critiques, il aurait été abandonné depuis longtemps si il ne reposait pas sur des fondements empiriques suffisamment solides. De même, Ponthieux (2002) conclut que le concept de capital social est un artéfact conceptuel utile (2002, p. 119). En effet, il met en avant le potentiel productif d'un certain nombre de

---

<sup>33</sup> Le volumineux travail de compilation de Ponthieux (2002) montre que les approches et les mesures ne sont pas superposables. Les travaux empiriques lient le capital social à des résultats aussi divers que l'impact sur la réussite scolaire, sur la santé, la mortalité et la fertilité, sur la criminalité et la délinquance juvénile, sur la revitalisation des quartiers, sur la réussite des immigrants et des communautés pauvres, sur l'efficacité institutionnelle et la démocratie, sur la performance économique, la croissance, le développement et la pauvreté...

phénomènes sociaux sous-jacents aux réseaux sociaux en montrant qu'ils favorisent l'action collective et l'efficacité individuelle et permettent de résoudre des problèmes économiques.

Le concept de capital social est mobilisé de façon croissante dans le domaine des sciences de gestion et du management dans une très grande diversité de problématiques. Certaines concernent plutôt la sphère des ressources humaines : impact du capital social sur la réussite des carrières professionnelles, sur la recherche d'emploi, sur la qualité du recrutement, sur la réduction du turn-over. D'autres touchent plutôt le domaine organisationnel ou stratégique : impact du capital social sur la capacité à échanger et à innover entre plusieurs unités organisationnelles, sur l'efficacité des équipes projets, sur le renforcement des liens avec les fournisseurs, sur les effets d'apprentissage dans les alliances entre organisations, sur les risques de faillite ou encore sur la culture entrepreneuriale<sup>34</sup>.

On retrouve dans ce champ<sup>35</sup>, l'ambiguïté des deux approches.

- L'approche par la structure des réseaux. Cette approche met en avant la ressource productive que représentent les réseaux sociaux pour les individus ou les organisations dans l'atteinte de leurs objectifs personnels. Cette perspective (parfois appelée « externe ») permet d'expliquer en quoi le capital social confère un avantage (accès à des informations, accès à des ressources...) à certains individus ou certaines organisations dans leur environnement concurrentiel (carrière ou marché). C'est dans cette approche que s'inscrit la sociologie des réseaux (sociologie descriptive structurale des liens et des nœuds des réseaux sociaux, de leur densité, de leurs formes évolutives). Certains travaux de recherche sont orientés vers l'analyse des effets productifs engendrés par la structure des relations entre individus au sein d'un réseau, les effets bénéfiques ou négatifs d'une position dans un réseau (centralité), l'impact complémentaire des liens forts ou faibles (Lazega et Lebeaux, 1995) ou encore l'impact des « trous structurels » définis comme des situations où les acteurs ne peuvent communiquer que par un intermédiaire (Burt, 1992, 2000).
- L'approche par les phénomènes sociaux sous-jacents aux réseaux (normes partagées, niveau de confiance...). Cette approche montre comment le capital social facilite l'action collective, confère une capacité à coopérer et à se coordonner et contribue à la performance collective. Cette perspective (parfois appelée « interne ») est plus centrée sur les caractéristiques internes du réseau social qui contribuent à la performance collective : voir les travaux de Fukuyama (1995) qui mettent en avant la confiance, ceux de Staber (2003) qui rapprochent la notion de capital social de celle de culture organisationnelle ou ceux de Lesser et Storck (2001) qui rapprochent le capital social des communautés de pratiques.

Dans une tentative de synthèse de l'ensemble de ces courants, Adler et Kwon (2002) cherchent à construire un cadre de référence unique permettant d'enrichir la théorie des organisations. Cette démarche conduit les auteurs à analyser les avantages et les inconvénients d'un seul concept pour désigner autant de phénomènes différents. Ils concluent, après une longue argumentation, que le concept de capital social est un concept « ombrelle » utile

- qui permet de regrouper sous un seul concept des phénomènes bien connus, déjà étudiés par ailleurs, comme l'organisation informelle, la confiance, la culture, les ressources sociales, les échanges, les contrats, les réseaux intra-organisationnels et inter-organisationnels...

---

<sup>34</sup> Voir la revue de la littérature très complète proposée par Adler et Kwon (2002) ou Baret et Maciel (2004).

<sup>35</sup> En sciences politiques, c'est la seconde conception qui est la plus courante.

- et de montrer que l'ensemble de ces phénomènes sociaux contribuent à la performance et aux développements économiques.
- mais aussi constitue une catégorie d'actifs immatériels spécifiques pour les organisations au même titre que d'autres catégories d'actifs immatériels (compétences individuelles) ou matériels.

Adler et Kwon (2002) argumentent cette position. Qu'est-ce qui fait du capital social, une forme de capital au sens large au côté du capital physique, financier et humain ? En général, le capital est une ressource dans laquelle on peut investir, qu'il est possible d'accumuler et qu'on peut utiliser pour engendrer un flux d'avantages potentiels dans le futur. Quatre principaux arguments permettent de légitimer la référence à la notion de capital. 1) En investissant dans la construction et le maintien du capital social, tant les individus que les organisations peuvent augmenter leur performance individuelle et collective (accès à l'information, solidarité, capacité à agir collectivement...). 2) Comme d'autres formes de capital, le capital social peut être transformé en avantages économiques (performance organisationnelle...) ou autres (bien-être...) et peut se substituer ou compléter les autres formes de capital dans la contribution à la performance. 3) Comme le capital humain et le capital physique, le capital social nécessite une « maintenance ». En effet, les réseaux sociaux et les relations sociales nécessitent d'être réactivés, maintenus voire adaptés dans le temps. Si les conditions changent, l'investissement peut s'avérer d'ailleurs contre-productif. 4) Enfin, le capital social est une ressource collective publique (même si, elle peut aussi constituer une ressource individuelle).

Néanmoins, certaines réserves subsistent. Il n'est pas possible d'estimer la dépréciation (imprévisibilité...) du capital social et il reste difficile aujourd'hui de mesurer exactement les résultats d'un investissement dans la création et le maintien des réseaux sociaux. C'est pourquoi, Adler et Kwon préfèrent parler, au plan théorique, de « référence métaphorique » à la notion de capital, référence qui s'avère extrêmement utile au plan empirique, tant dans le domaine des sciences politiques ou économiques que dans le domaine managérial. En effet, l'avantage du concept de capital social c'est de permettre une distinction entre capital humain (compétence individuelle) et capital social (relations entre les individus qui confèrent des capacités individuelles et collectives à agir). Cette distinction permet de sensibiliser les managers à investir dans les deux directions puisque comme le soulignent Lengnick-Hall et Lengnick-Hall (2003), c'est la combinaison d'un capital humain et social de haute qualité qui est la clé pour obtenir un avantage compétitif dans une société de plus en plus basée sur l'information et le savoir.

#### *iv) Les limites managériales du concept de capital social*

Si la théorie du capital social, le concept de capital social et de réseau social ont été capitaux dans l'avancée des réflexions sur le lien entre la structure des réseaux sociaux et la performance individuelle et collective. Il existe néanmoins une prégnance des approches topographiques (Baret, Huault, Picq, 2006).

Un nombre croissant de chercheurs (par exemple, Nahapiet et Ghoshal, 1998) tendent à définir le capital social au travers de trois dimensions principales :

- une dimension structurelle (la structure des réseaux ou la nature des interconnexions entre les individus composant le réseau, analysées notamment dans le cadre de la sociologie des réseaux et des approches topographiques),
- une dimension cognitive (une représentation ou un référentiel partagé, des modes d'interprétation partagés sans lesquels l'action collective ne serait pas possible)

- et une dimension relationnelle (des normes, des obligations et des valeurs partagées ou plus généralement le type de relations noué par les individus concernés au travers d'un historique d'interactions).

Peu de recherches tentent d'approfondir leurs dimensions cognitive et interactionnelle.

#### **7.2.4 : Quatrième discussion théorique : les routines organisationnelles des évolutionnistes, comme complément aux approches structuralistes des réseaux sociaux**

Dans des réflexions récentes (cf. axe de recherche 2 du volume 1 de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches), nous avons cherché à montrer que le concept de routine organisationnelle, tel que développé par les évolutionnistes historiques complétaient la théorie du capital social pour permettre d'en appréhender à la fois la dimension cognitive et interactionnelle.

##### *i) Les fondements historiques de la notion de routine organisationnelle*

L'économie évolutionniste date des années 1980 juste avant les travaux fondateurs sur le capital social. Il est intéressant de les rapprocher pour plusieurs raisons.

On attribue habituellement l'origine du courant de « l'économie évolutionniste » en économie à deux auteurs : Nelson et Winter (1982). Le courant évolutionniste ou plutôt les courants évolutionnistes reposent sur un héritage plus général accumulé depuis plusieurs siècles par les paléontologues, les physiciens et les biologistes et en particulier reposent sur les travaux de Lamarck et Darwin. Pour rendre compte de la notion de processus d'évolution, les évolutionnistes utilisent la notion d'apprentissage. Il s'agit du processus par lequel la répétition et l'expérimentation permettent à une organisation ou à un secteur donné de faire mieux et plus vite au cours du temps (Coriat et Weinstein, 1995). Il s'agit d'un phénomène cumulatif : ce qui a été appris au cours d'une période s'appuie sur ce qui a été appris dans les périodes précédentes. La connaissance engendrée par l'apprentissage est incorporée dans des routines qui constituent des solutions efficaces à des problèmes particuliers. Ces routines permettent aussi une prévisibilité des comportements et une coordination entre des entités autonomes.

L'apport majeur du courant évolutionniste en théorie des organisations est de concevoir la firme comme une organisation fondée sur des « routines » organisationnelles acquises grâce à des processus d'apprentissage. Cette notion de routine organisationnelle va d'ailleurs avoir une influence durable sur les théories de référence en stratégie. En effet, dans le modèle classique des analyses stratégiques, on a longtemps considéré que c'était la structure du secteur industriel qui déterminait les potentialités d'avantages concurrentiels accessibles à l'entreprise. Néanmoins, de nombreuses études empiriques ont montré dans les années 1980 que les entreprises à succès appartenant à un même secteur étaient différentes les uns des autres et qu'il existait une certaine inertie entre ces différences. C'est pourquoi, un certain nombre d'auteurs ont cherché de nouveaux cadres de référence et mobilisé celui du courant évolutionniste pour développer la théorie des ressources que l'on ne redéveloppera pas ici (Michaux, 2003). Néanmoins, la notion de routines organisationnelles est très intéressante car elle est souvent associée par les différents auteurs de référence à la notion de compétence des organisations.

La notion de routine organisationnelle n'est pas nouvelle en théorie des organisations. En effet, les travaux de March et Simon (1958) et ceux de Cyert et March (1963) ont contribué à introduire ce concept. March et Simon (1958) définissent la notion de routine comme la mémorisation des décisions qui ont été prises dans le passé pour faire face à une situation.

Pour Cyert et March (1963), les comportements dans les organisations sont fondés sur des schémas simplifiés de la réalité, des raisonnements heuristiques, des « routines » qui incluent les règles, les procédures, conventions, stratégies, technologies, croyances, modèles, paradigmes, codes, cultures et connaissances ou savoirs. Les routines sont indépendantes des acteurs individuels qui les exécutent et sont capables de persister même si certains de ces acteurs quittent l'entreprise. Ces routines sont transmises au travers de processus de socialisation, d'imitation, de professionnalisation et de mouvement de personnel (Cyert et March, 1963). Les routines standards opérationnelles constituent la mémoire de l'organisation.

Le courant évolutionniste notamment Nelson et Winter, vont plus loin dans leur conceptualisation de ce qu'est une routine organisationnelle. Ces routines sont construites au fur et à mesure du temps. Elles constituent la traduction concrète des savoir-faire (« skills ») et des savoirs ou connaissances (« knowledge ») que l'organisation a accumulés au fur et à mesure de son histoire. Elles sont utilisées par les individus de façon semi-automatique ou inconsciente. Elles sont donc difficiles à expliciter et sont dites tacites. Plus ces routines sont tacites, plus elles sont difficiles à reproduire et plus elles peuvent constituer un avantage distinctif. Cette conceptualisation a été reprise par l'ensemble des auteurs référents de la théorie des ressources. L'aspect tacite, difficilement reproductible ou imitable, notamment a retenu l'attention des auteurs.

***ii) Les routines organisationnelles et la capacité à se coordonner basée sur la mémorisation de scénarii d'interactions***

Nelson et Winter mettent particulièrement en avant le lien entre la présence de routines individuelles et organisationnelles et une capacité particulière des individus et des collectifs à se coordonner. Comme le soulignent Coriat et Weinstein (1995), les évolutionnistes considèrent que l'entreprise n'est pas réduite à un acteur unique collectif. Elle est, au contraire, constituée d'une collection d'individus distincts. Pour les évolutionnistes et en premier lieu Nelson et Winter (1982), ce sont les routines acquises par les individus qui leur permettent de se coordonner efficacement. En effet, les routines assurent la prévisibilité des comportements individuels, indispensable pour l'action collective. Lorsque Nelson et Winter cherchent à définir ce qu'ils entendent par « routines », ils commencent par une question « où la connaissance de l'organisation réside-t-elle ? » Pour les auteurs, une connaissance parfaite de chacune des tâches effectuées par chacun des membres de l'organisation ne suffit pas à décrire cette connaissance organisationnelle et à rendre compte de la compétence d'une organisation (« capability »). Une bonne part de la connaissance (l'essentiel pour les auteurs) est constituée par le système de coordination qui permet de mettre en relation les différentes tâches effectuées par les différents membres de l'organisation. Ce système de relation permet de combiner les tâches pour obtenir une performance productive. La possession de cette connaissance n'est pas réductible à ce qu'aucun individu seul connaît (Nelson et Winter, 1982, pp. 62-63). Les routines sont donc pour les auteurs des modèles, scénarii ou modalités d'interactions permettant aux acteurs de rentrer en contact de façon pertinente avec les autres acteurs au bon moment. Ces routines sont mémorisées par les collectifs et construits au fur et à mesure de l'activité quotidienne par un principe de sélection (mémorisation des modèles efficaces). La notion de routine est donc liée à celle de coordination par deux phénomènes distincts. D'une part, il s'agit d'un répertoire de réponses à des problèmes particuliers qui permet aux individus de faire l'économie d'un processus de communication et de décision avec d'autres individus (prévisibilité des comportements) et d'autre part, la routine constitue aussi un modèle d'interactions permettant aux individus composant une organisation d'interagir de la façon pertinente. La traduction concrète des routines est la notion de « modèles d'interactions » qui assurent la cohérence des décisions individuelles. Selon la



perspective de Dosi, Teece et Winter (1992) commentée par Reynaud (1998), les routines constituent des « modèles d'interactions », plus ou moins stables, entre les membres d'un groupe. Elles se fondent sur le savoir-faire détenu par chacun de ces membres. Ce savoir-faire se caractérise par : une connaissance précise du travail à effectuer, une interprétation juste des messages envoyés par les autres, une capacité à trouver la bonne réponse dans un répertoire de routines existant, sans qu'une longue réflexion soit nécessaire, une indication de ce que devraient faire les autres agents. Dès lors, les routines n'existent que dans l'interaction interindividuelle (Coriat et Weinstein, 1995).

Ainsi, si les routines sont exécutées par des individus dans un contexte organisationnel, elles s'expriment néanmoins dans l'interaction entre les individus (x fait cela alors je dois faire ceci) et constituent des modèles d'interactions utilisés par les individus (dans la situation a, x mobilise y et z...). Les routines ne relèvent donc pas d'actions d'individus isolés (Dubuisson, 1998). C'est pourquoi on parlera ici de routines organisationnelles. Elles se rapprochent de la conception des « modèles de représentation du monde » (Dubuisson, 1998) qui sont partagés par des agents.

Ce lien entre routines et coordination est aussi fait par les auteurs référents de la théorie des ressources. Par exemple, Collis (1996, p. 151), se référant à Teece, considère que le capital de l'entreprise est supra-individuel pour exprimer l'idée qu'au-delà des individus, l'organisation est porteuse de savoirs collectifs tacites qui prennent la forme de comportements, de réseaux informels et de relations interpersonnelles. Le réseau des relations interpersonnelles est un des éléments de l'aspect supra-individuel des compétences de l'organisation (« organizational capabilities »). Les individus ont appris à mener à bien leur propre tâche mais aussi la faculté d'interagir correctement avec le reste de l'entreprise.

Les routines sont considérées comme stables et présentent une inertie par rapport à des changements de faible intensité. Néanmoins, les années 1990 ont été marquées par de nombreux travaux montrant que la capacité à s'adapter ou même à anticiper repose sur des routines spécifiques (dynamic capabilities). Dosi, Teece et Winter (1992) opposent les routines statiques qui concernent la capacité de répéter certaines tâches et les routines dynamiques qui sont tournées vers l'apprentissage. De façon convergente, Benghozi (1990, p. 552) introduit la notion de « routine d'innovations » permettant la nécessaire standardisation du processus de développement d'un nombre croissant de nouveaux produits face à des marchés de plus en plus saturés. Il montre comment cette standardisation des procédures n'est pas synonyme de nouveaux produits stéréotypés.

Les compétences comme les routines dépendent fortement du passé et conditionnent les potentialités à venir. En effet, elles sont formalisées et deviennent une convention partagée par tous. Elles structurent les systèmes organisationnels et déterminent les opportunités stratégiques du présent. On retrouve ici la notion de trajectoire développée par les évolutionnistes. L'entreprise évolue suivant un « sentier » déterminé. Les compétences accumulées au sein de la firme qui sont le résultat de processus d'apprentissage déterminent les trajectoires d'apprentissage et donc les compétences futures.

Alors que beaucoup d'auteurs ont critiqué la notion de routines en montrant son caractère purement cognitif, les premiers travaux de Nelson et Winter mettent en avant à la fois les aspects cognitifs des routines mais aussi les aspects coopératifs des routines organisationnelles. En effet, ils introduisent la notion de « trêve » organisationnelle. Pour beaucoup d'auteurs, la notion de routine, telle que développée par les évolutionnistes, postule la passivité des individus impliqués au sens politique du terme. En effet, le comportement routinier constitue le traitement d'une information que l'environnement enverrait comme un signal à un agent. Celui-ci y répondrait par un modèle de comportement sur laquelle il ne

s'interrogerait pas et qu'il ne pourrait pas théoriquement formaliser ou expliciter. Or si on relie en profondeur Nelson et Winter, les routines apparaissent comme la résultante d'un processus de négociation qui a permis de stabiliser les conditions d'une action individuelle cohérente par rapport à d'autres actions individuelles dans le cadre d'une action collective coordonnée. Par exemple, Coriat et Weinstein (1995) montrent que les routines sont difficilement intelligibles sans référence aux conflits dont elles sont nées et dont elles sont l'enjeu. Les auteurs posent la question de savoir « *s'il peut être fait abstraction du rôle de conflit dans la détermination des routines et s'il est possible de définir les concepts joints des compétences organisationnelles et de firme sans la prise en compte des conflits dont elles sont à la fois l'expression, l'enjeu et le résultat* » (Coriat et Weinstein, 1995, p. 142).

D'ailleurs lorsque Nelson et Winter (1982) cherchent à définir ce qu'ils entendent par « routines », ils abordent d'abord l'aspect « cognitif » c'est-à-dire, ce que les membres d'une organisation savent pour agir et pour se coordonner ou lier leurs tâches individuelles afin d'obtenir une performance. Les auteurs ignorent donc tout d'abord l'aspect de la motivation des acteurs à choisir de faire ou de ne pas faire ce qui est requis d'eux dans les routines. Les auteurs abordent néanmoins le thème dans un second temps en montrant que malgré les divergences de vue, les conflits et les stratégies personnelles des individus, l'exercice des routines opérationnelles constitue, d'une certaine manière, une « trêve » puisqu'elles limitent le comportement opportuniste des acteurs en définissant une marge qui permet de conserver dans des limites acceptables les comportements collectifs au cours de l'action. Les auteurs montrent que les routines opérationnelles rendent les comportements des autres acteurs suffisamment prévisibles pour éviter les conflits notamment les conflits de rôles et prennent à la fois l'aspect opérationnel mais aussi, prévoit et règle à l'avance les problèmes de divergences qui pourraient intervenir entre les individus (en tout cas une part d'entre elles). Les routines opérationnelles contiennent des « règles du jeu », des conventions (au sens de l'économie des conventions).

« Conflict, both manifest and latent, persists, but manifest conflict follows largely predictable paths and stays within predictable bounds that are consistent with the ongoing routine » (Nelson et Winter, 1982, p. 110).

### ***iii) Les routines organisationnelles tacites : une forme de compétence collective inter-organisationnelle contribuant à une compétence inter-organisationnelle***

Nous avons pris ici le parti de développer la façon dont s'est structuré initialement le concept de capital social hors des sciences de gestion. En effet, cette approche historique économique permet de montrer à quel point le concept de capital social est lié à l'existence de normes collectives de réciprocité. Les approches gestionnaires mettent plus en avant les aspects cognitifs partagés et les aspects structurels attachés aux réseaux sociaux. Cette approche historique économique permet aussi de montrer que le capital social est une notion liée à une plus-value spécifique : la capacité à se coordonner pour agir et réagir collectivement. Cette plus-value rapproche le concept de capital social, de la notion de compétence collective.

Comme nous l'avons montré dans la première partie de cette contribution, les routines organisationnelles tacites développées dans le cadre de la théorie des ressources constituent des scénarii d'interactions et de coopération opérationnelles stabilisés, mémorisés au fur et à mesure du temps par les individus, qui dotent les organisations d'une capacité à se coordonner pour agir et réagir collectivement donc d'une compétence organisationnelle spécifique. Elles présentent donc les trois dimensions attachées au capital social : une dimension structurelle (interconnexions de nature informelle entre les individus), une dimension cognitive (un

référentiel partagé), une dimension relationnelle (notion de trêve organisationnelle et de conditions réunies pour coopérer).

Cette proximité théorique et empirique (tableau 5) permet de faire le lien entre la théorie du capital social et la conception historique des routines organisationnelles et de montrer que le capital social constitue un actif spécifique difficilement imitable et donc des sources de compétences stratégiques.

	<b>Théorie du capital social</b>	<b>Théorie des ressources</b>
La capacité à se coordonner , à coopérer et à résoudre des problèmes ensemble est fondée sur <b>des facteurs cognitifs</b> qui structurent des interactions pertinentes	Structure des interconnexions mémorisée au sein des réseaux sociaux – référentiel partagé	Scénarii d’interactions qui permettent à des acteurs de se connecter de façon pertinente pour résoudre des problèmes – référentiel partagé (routines organisationnelles tacites)
La capacité à se coordonner, à coopérer et à résoudre des problèmes ensemble est fondée sur <b>des facteurs coopératifs</b> qui limitent l’opportunisme des acteurs	Notion de normes de réciprocité qui limite le comportement opportuniste des individus	Notion de trêve organisationnelle qui limite le comportement opportuniste des individus
Lien avec la compétence organisationnelle	Le capital social dote les organisations et les collectifs d’une capacité à se coordonner et à agir et réagir collectivement. Il s’agit d’un facteur de performance distinctif du capital humain	Les routines organisationnelles tacites dotent les organisations et les collectifs d’une capacité à se coordonner et à agir et réagir collectivement Il s’agit d’un facteur de performance distinctif des compétences individuelles et des autres facteurs de performance tels que peuvent l’être les technologies

**TABLEAU 5. Mise en perspective de la théorie du capital social et de la théorie des ressources.**

Cette conception des routines tend à rejoindre aussi la notion de « mémoire transactionnelle » (« Transactive memory ») développée notamment par Griffith et Neale (2001). Ces auteurs définissent le concept de « mémoire transactionnelle » comme un savoir spécifique qui permet à un groupe d’individus de tirer avantage de sa synergie potentielle. Les membres du groupe doivent savoir « qui sait quoi » ou encore « qui possède quelle compétence » pour mobiliser les ressources du groupe à bon escient. Il s’agit d’un type de savoir qui permet aux individus de localiser des connaissances « qu’ils ne possèdent pas mais dont ils savent qu’elles existent ». Pour ces auteurs, ce type de savoir informel s’acquiert collectivement et progressivement au travers de situations opérationnelles où les membres du groupe apprennent les uns des autres. Le concept de « mémoire transactionnelle » est intéressant car il fait apparaître, comme le concept de « routine », une dimension « interactionnelle » dans les habitudes de travail collectif acquises au cours de l’action.

Cette conception d’une autre forme de compétence collective que celle résidant ou émanant des équipes fait partie des résultats de ma thèse de doctorat. La compétence collective transversale aux organisations apparaît comme la mobilisation de scénarii d’interactions reposant sur des processus d’apprentissage.

### **7.3 : INTEGRATION DES DISCUSSIONS THEORIQUES : LA NOTION DE RESEAU DE COMPETENCES STABILISE INTER-ORGANISATIONNEL**

Les travaux de Bories-Azeau, Loubès et Fabre (2007a, 2007b) montrent aussi qu'il existe au cœur des réseaux des SPL (Systèmes Productifs Locaux) un capital social qui devient « opérant » (quoique ce ne soit pas le vocabulaire que les auteurs emploient) au travers de l'acquisition d'une compétence collective partagée. Au sein d'un réseau, un acteur collectif se constitue caractérisé par un capital social fort et le développement de compétences collectives différenciées. Retour (2009), Defelix, Mazzili, Picq et Retour (2009) et Defelix, Colle et Rapiou (2008) abordent aussi la notion de compétence territoriale en se référant à deux grands défis : la cartographie des ressources du territoire en termes d'identification des compétences de chacun des acteurs locaux et de leur mise en réseau, leur combinaison et/ou leur articulation.

Les quatre discussions théoriques précédentes, nous permettent un approfondissement de la notion de réseau de compétences stabilisé inter-organisationnel ou de compétence collective inter-organisationnelle.

Un réseau de compétences inter-organisationnel stabilisé constitue une résultante d'un processus complexe de formulation et d'implémentation d'une politique locale concertée. Il apparaît fondé sur trois éléments distinctifs :

- un capital social (normes de réciprocité, confiance, reconnaissance mutuelle, affects identitaires, construction de conventions communes...),
- des référentiels communs d'actions permettant à chaque acteur d'avoir une représentation partagée d'un certain nombre de systèmes plus globaux auxquels il appartient (problématiques transversales) et dans le contexte desquels il connaît bien la nature potentielle des contributions des autres acteurs,
- et dans le contexte de ces référentiels communs, la mémorisation progressive de scénarii d'interactions permettant aux diverses institutions et organisations concernées de coordonner et d'articuler leurs compétences distinctives et celles des autres institutions et organisations du réseau face aux besoins et attentes du public et face aux besoins et attentes des entreprises. Ces scénarii d'interactions peuvent être détenus par les individus et rester informels ou s'institutionnaliser dans des outils et des procédures d'interface.

Ces trois facteurs dotent le réseau d'une capacité au sens de macro-compétence.

La notion de réseau de compétences apparaît ici comme une « plus-value » de l'ensemble des actions engagées et n'est pas totalement superposable à la notion de réseau traditionnel ou de réseau social.

### **8. SYNTHÈSE ET CONCLUSION : LES DETERMINANTS MANAGERIAUX DE LA FORMULATION ET DE L'IMPLEMENTATION D'UNE POLITIQUE LOCALE MULTI-ACTEURS VISANT LA COORDINATION DES ACTEURS LOCAUX ET EVALUATION DE LEURS DIFFERENTES FORMES DE VALEURS AJOUTEES**

Au travers de cette recherche, il est possible d'identifier deux grandes catégories de déterminants managériaux dans la formulation et l'implémentation d'une politique locale concertée multi-acteurs.

## 8.1 : L'IMPORTANCE DE LA PHASE DE FORMULATION D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTÉE ET DETERMINANTS MANAGERIAUX DE CETTE PHASE

Dans la partie méthodologique de ce chapitre, nous avons rappelé les principes historiques fondamentaux de la recherche-action notamment l'un des principes qu'a impulsé Lewin, c'est-à-dire l'intérêt d'une description initiale du fonctionnement du système social dans lequel on souhaite introduire un changement. En effet, Lewin conçoit les systèmes sociaux comme des « tout » disposant de propriétés qui leur sont propres, différents des éléments qui composent le système social. Ces propriétés sont le fait de l'interdépendance dynamique des facteurs à l'œuvre dans le système social, notamment la structure des rôles, le statut des membres, les réseaux de communication et les forces animant ce système comme les besoins, motivations, préoccupations, enjeux ou attentes des individus. Ces propriétés font apparaître des barrières physiques et sociales, qui facilitent et au contraire inhibent les actions individuelles ou collectives. Selon l'auteur, le « décryptage » par un agent extérieur des propriétés globales du système tant positives que négatives constitue une synthèse explicative des représentations de chacun des acteurs en présence. Le terme de « diagnostic » a été utilisé ici pour désigner cette première phase. Les fondateurs de la recherche-action ont aussi mis en avant l'importance de l'effet miroir que ce type de diagnostic permet d'impulser. Le diagnostic externe (fait par un acteur qui n'appartient pas au système social) apparaît alors comme un outil de médiation entre l'ensemble des parties prenantes permettant de mettre en débat les défauts d'articulation et de coordination entre les organisations et de commencer à rentrer dans ce que nous avons appelé ici une démarche de problématisation.

L'importance de cette phase de problématisation est aussi soulignée par la théorie de l'acteur réseau. En effet, cette grille d'analyse de l'émergence progressive d'une démarche territoriale concertée montre que le point d'entrée de la construction progressive d'un collectif inter-organisationnel est le problème ou la « relation problématique » (controverse, problématisation). Dans le cadre des théories de l'action collective classique, c'est le projet commun qui est le vecteur d'intégration des logiques des acteurs en présence. Dans le cadre de la théorie de l'acteur réseau on ne considère pas que c'est le projet commun qui permet d'intégrer les logiques des acteurs en présence mais bien la controverse et la problématisation. Nous considérons que cette grille d'analyse permet d'identifier la phase de problématizations comme une phase essentielle dans le passage d'une collection d'acteurs locaux vers des parties prenantes d'une même problématique plus large que chacun des acteurs et transversales à leur intervention.

Néanmoins il existe une différence fondamentale entre ces deux approches. La théorie de l'acteur réseau est une théorie des démarches territoriales émergentes. Les travaux de recherche montrent qu'elle peut prendre plusieurs années. *A contrario*, l'expérience relatée ici montre que la phase de problématisation est beaucoup plus courte à partir d'un travail spécifique avec les parties prenantes autour du diagnostic extérieur.

Nous avons complété ces deux premières approches en montrant le potentiel explicatif du concept de « Collective Mind » qui a été développé dans le contexte des dispositifs organisationnels hautement fiables. Ce concept introduit en complément des deux apports théoriques précédents, permet de mieux comprendre la dimension cognitive et coopérative sous-jacente à une coordination très étroite entre de multiples acteurs. On retrouve ici l'importance que revêt la représentation par chacun des acteurs d'un système plus large légitime où chacun connaît la place et le rôle qu'il joue. L'intégration de ces différents cadres théoriques et des constats empiriques sur une période longue permet d'approfondir la valeur-ajoutée de la phase de mise en débat du diagnostic et de problématisation. En effet, il y a progressivement construction d'un phénomène de « Collective Mind » propice aux développements d'innovations inter-institutionnelles pertinentes notamment la création d'un

système « représentation (d'un système d'interdépendance de tous les acteurs et causes à effets en jeu, dans certaines problématiques transversales), contribution (prise de conscience par tous les acteurs de sa contribution actuelle au problème et de sa possible contribution pour mettre en place des solutions cohérentes dans le cadre d'une politique concertée), subordination (acceptation par toutes les parties prenantes de subordonner l'action de sa propre institution ou organisation à ce système d'interdépendance tant au moment des réflexions, qu'au moment de la mise en œuvre) ». Ce phénomène de Collective Mind permet de créer des conditions cognitives et coopératives nécessaires à la définition d'une politique commune concertée (objectifs stratégiques communs déclinés en un programme d'actions cohérentes) adaptée aux besoins réels dans un contexte multi-acteurs.

Parallèlement, nous avons montré que la phase de problématisation pouvait faire l'objet de phases de « visionning ». Il s'agit d'introduire au fur et à mesure des synthèses explicatives schématiques qui symbolisent à un moment donné le consensus multi-acteurs autour des problèmes tels qu'ils commencent à être formulés. Ces schémas symboliques, forcément réducteurs, sont porteurs d'une signification suffisamment précise et partagée pour favoriser la formulation des orientations communes possibles d'une politique locale concertée. Ce second outil de médiation permet de passer de la phase de problématisation à une autre phase distinctive qui est une phase où les organisations concernées doivent faire des choix communs. Si la phase de problématisation est une phase de négociation de significations partagées autour de problèmes, la phase de formulation des orientations communes constitue une phase de négociation du niveau et du type d'engagement de chacune des organisations. La négociation d'orientations communes pertinentes apparaît ainsi comme la seconde étape dans le cadre d'une politique locale commune cohérente inter-organisationnelle.

Ces différentes phases diagnostic-problématisation-choix d'orientations stratégiques communes apparaissent essentielles pour pouvoir rentrer dans une quatrième phase qui est celle de la co-construction ou la négociation de solutions de coordination locales (plan d'actions).

## **8.2 : PHASE DE MISE EN ŒUVRE ET D'ÉVALUATION : DIFFÉRENTS VECTEURS OPERATIONNELS PERMETTANT DES VALEURS AJOUTÉES DISTINCTIVES**

Cette expérience globale de mise en place d'une politique locale concertée dans le domaine de l'emploi-santé-handicap qui se subdivise en trois politiques locales concertées différentes a permis de tester sur la durée la valeur ajoutée et la qualité des actions mises en place. L'analyse rétrospective (huit années après) et la démarche de théorisation entreprise dans ce dossier d'HDR permettent de montrer qu'il existe un certain nombre de vecteurs opérationnels qui construisent dans le temps une « capacité » à se coordonner et donc une forme de compétence inter-organisationnelle. Dans notre thèse de doctorat nous avons démontré que la compétence organisationnelle pouvait être distribuée entre des facteurs purement humains (compétence collective) et des facteurs non humains.

Quels sont les principaux vecteurs opérationnels qui permettent de développer des facteurs cognitifs et coopératifs collectifs ? La présente recherche en met en évidence cinq types différents (tableau 6).

Vecteurs opérationnels	Développement de facteurs cognitifs et coopératifs collectifs	Valeur ajoutée distinctives
Groupes d'échanges de pratiques inter-organisationnelles  Communautés de pratique inter-organisationnelles	Confrontation des pratiques  Sous certaines conditions, liens récursifs entre développement de facteurs identitaires forts, de facteurs coopératifs et du niveau d'expertise individuelle et collective entre différentes organisations autonomes	Développement des compétences de chacun des acteurs engagés dans le groupe  Augmentation du niveau d'expertise de chacun des acteurs  Développement d'une expertise partagée  Développement d'affects identitaires
Equipes projets inter-organisationnelles – Projets collaboratifs	Développement d'articulations pertinentes entre les compétences d'organisations autonomes impliquées dans un projet commun piloté de façon centralisée  (durée limitée – projet intégrateur)	Apprentissages collaboratifs  Valeur-ajoutée liée au projet commun développé
Action collective coordonnée autour d'une problématique forte commune	Développement d'articulations pertinentes entre les compétences d'organisations autonomes ayant pris conscience de leur appartenance à un système d'interdépendances plus large que chacune des organisations concernées	Développement de procédures d'interfaces
Outils d'interface (exemple : permanence téléphonique)	Outils d'interface permettant d'articuler de façon centralisée les compétences distinctives de chaque organisation	Une meilleure articulation des interventions des organisations par un agent extérieur

**TABLEAU 6. Vecteurs opérationnels mis en place et évaluation de leur valeur ajoutée distinctive dans le cadre d'une politiques locale concertée emploi-santé-handicap – Analyse rétrospective à N+8 ans et théorisation *a posteriori***

### **8.3 : LES VALEURS AJOUTEES D'UNE POLITIQUE LOCALE CONCERTEE**

En fonction des vecteurs utilisés, les valeurs ajoutées peuvent être différentes et une même politique locale concertée peut générer plusieurs formes de valeur-ajoutées (tableau 7).

Dans le cadre de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, nous avons mis en évidence ici la notion de réseau de compétences inter-organisationnel stabilisé comme une forme de valeur ajoutée globale au processus de formulation participatif et d'implémentation d'une politique locale concertée emploi-santé visant une mise en synergie et une meilleure coordination.

Mais, la notion de réseau de compétences stabilisé n'est pas suffisante dans certains cas pour rendre compte des éléments en jeu dans certaines politiques locales concertées notamment préventives et/ou de gestion des risques. La notion de « Collective Mind » permet de montrer en quoi le réseau de compétences stabilisé ne constitue qu'un premier niveau de mise en réseau et de coordination entre les organisations et institutions concernées. Dans les

organisations hautement fiables, le concept de « Collective Mind » sous-entend une coordination non centralisée. C'est l'ensemble des vigilances inter-organisationnelles qui vont permettre une coordination fiable par une suite d'actions inter-organisationnelles micro-locales que chacun des acteurs va déclencher en réponse à l'action locale d'autres acteurs. L'ensemble permettant une grande fiabilité et souplesse dans le cadre des accidents nucléaires par exemple. C'est sur ce principe que la politique de prévention des licenciements pour raisons de santé a été développée. Les procédures et outils transversaux ont permis de créer un principe de vigilance inter-organisationnelle.

Formes de valeur-ajoutées globales générées	Basée sur...
Réseaux de compétences inter-organisationnelles stabilisés Une compétence collective inter-organisationnelle permettant de faire face aux besoins et attentes du public ciblé ou des entreprises	Développement d'un capital social, de référentiel opératif commun et de scénarii d'interactions tacites entre des organisations autonomes (dominance informelle)
Coordination inter-organisationnelle forte transversale (politique préventive ou de gestion des risques) Coordination inter-organisationnelle directe	Co-développement de procédures et d'outils permettant de créer un système d'inter-vigilance entre des organisations autonomes (dominance formelle)

**TABLEAU 7. Différentes formes de valeur ajoutée générées par les démarches territoriales concertées dans le cadre d'une politique locale concertée emploi-santé-handicap – Analyse rétrospective à N+8 ans, théorisation *a posteriori***



## **PARTIE IV : SYNTHÈSE, LIMITES ET CONCLUSION**

## 1. PREAMBULE

Cette conclusion s'articule autour de trois discussions.

La première discussion est méthodologique et épistémologique. Ayant fait de nombreuses études qualitatives dans mon domaine professionnel, je suis très sensible aujourd'hui en tant que chercheur à la différence entre l'approche « étude » et l'approche « recherche ». L'approche « étude qualitative » permet de produire une connaissance empirique et opérationnelle sur des phénomènes peu connus et complexes pour le compte d'un acteur particulier dans une perspective souvent d'aide à la décision. Il s'agit d'une démarche qui reste profondément contextuelle et qui ne cherche pas à faire évoluer les théories de référence. L'approche « recherche » est une démarche contributive à la connaissance de phénomènes peu connus et complexes dans une perspective d'enseignements théoriques ou managériaux plus généraux qui vont permettre de faire évoluer la pensée voire les pratiques sur un objet particulier. Cette perspective oblige le chercheur à rentrer dans une logique de généralisation qui n'est pas toujours de même nature en fonction des terrains. C'est ce que je tente de montrer en comparant les deux approches méthodologiques développées dans le cadre de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches. La première approche est basée sur la comparaison entre différentes dynamiques territoriales s'échelonnant dans le temps avec des analyses comparatives thématiques à différents moments et une analyse rétrospective. Cette recherche permet ainsi d'apporter des enseignements notamment sur les combinaisons de variables explicatives les plus discriminantes dans des démarches territoriales concertées et les gouvernances territoriales identifiées ici comme les plus performantes. La seconde approche est basée sur un principe de l'exploration en profondeur d'une dynamique territoriale unique qui donne lieu à une démarche de théorisation complète *a posteriori*. Le principe de la comparaison systématique et de la théorisation *a posteriori* apparaissent ici comme deux approches possibles de la généralisation recherchée dans la recherche qualitative qui cherche à tirer des enseignements théoriques et managériaux de nature différente. Cette inscription dans la recherche qualitative est pour moi historique mais je ne me détourne pas des approches quantitatives. Comme tout qualitatifiste, la réduction des données et la modélisation des phénomènes complexes en un modèle intégré de variables clés me semblent toujours très réductrices. Néanmoins, la possibilité d'extrapolation de ces recherches à une population plus large et les possibilités de généralisation statistique sont très intéressantes. Je m'intéresse tout particulièrement à la phase de transition entre une démarche qualitative complexe qui permet l'identification d'une modélisation possible de variables clés. C'est pourquoi, j'ai choisi de relater ici les enseignements et limites d'une démarche d'analyse qualitative comparée que je souhaiterais poursuivre. Enfin, cette première discussion est aussi dédiée à une réflexion sur ma posture de futur directeur de thèse de doctorat et sur les responsabilités d'encadrement méthodologique de ces travaux de recherche.

La seconde discussion porte sur les enseignements théoriques et managériaux des deux démarches de recherche dont je rends compte dans ce second volume. En effet, les deux analyses n'apportent pas les mêmes enseignements sur la notion d'ingénierie managériale et de management des démarches territoriales concertées. En effet, j'ai souhaité inscrire ce dossier dans cette perspective entre une réflexion plutôt lié aux sciences de gestion notamment ancrée entre le management public et la gestion des ressources humaines sur la conduite de ces démarches, sur les pratiques managériales en jeu et sur les compétences mobilisées par les professionnels en charge de développer ces politiques locales concertées, sur leur rôle et sur leur positionnement. La démarche est d'abord indirecte. En rentrant dans une démarche d'analyse comparative et longitudinale, les analyses rétrospectives possibles permettent de tirer des enseignements sur les facteurs de succès et d'échec des démarches territoriales concertées dans le domaine des stratégies de développement durable des

territoires. Cette approche indirecte, non centrée sur les professionnels en charge de ces démarches concertées permet de mieux circonscrire les apports mais aussi les limites de leur rôle par rapport aux autres parties prenantes notamment et par rapport au poids des contextes historiques et socio-économiques par exemple. Il s'agit aussi de resituer ces professionnels dans le rôle et la construction des gouvernances territoriales locales. Parallèlement, l'exploration d'un cas en profondeur en tant que partie prenante ayant conduit une démarche territoriale concertée permet de mieux cerner les pratiques managériales en jeu, notamment de les rapprocher des connaissances en sciences de gestion sur les démarches stratégiques de changement notamment celle qui s'inscrivent dans la lignée de la tradition de la recherche-action, sur les techniques sous-jacentes aux démarches participatives et sur les techniques mobilisées dans la construction d'une vision stratégique partagée. J'ai peu abordé ici une autre facette de mes travaux actuels sur l'importance des cadres de coopération sous-jacents à ces démarches. Ici aussi, sans postuler qu'il est possible de comparer toutes les démarches territoriales multi-acteurs, je tente de rapprocher les enseignements issus de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches à d'autres recherches actuelles qui ont une dimension territoriale et managériale.

La troisième discussion de cette conclusion cherche à mettre en perspective mes travaux de recherche centrés sur la notion de compétence collective et de compétence organisationnelle (voir volume 1) et de montrer comment dans ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, ces travaux sont mobilisés pour mieux comprendre la nature des plus-values ou des valeurs ajoutées des démarches territoriales concertées. En effet, au-delà de la recherche d'une meilleure efficacité et d'une meilleure efficience entre les parties prenantes, quelles sont les capacités spécifiques qui émergent de ces démarches pour les acteurs institutionnels et professionnels du territoire concerné ? J'ai abordé ce phénomène de valeur ajoutée par la notion de transformation. Mes travaux bien que approfondis n'en sont qu'à leur début. Je tente dans cette conclusion de montrer mes questionnements actuels notamment sur la notion de transférabilité entre les terrains qui ont une portée territoriale. Les dynamiques territoriales sont très différentes de par leur nature et leur caractère plus ou moins émergent, guidé ou conduit (il me semble ici d'ailleurs que la distinction est importante), de par la nature des parties prenantes engagées et des problématiques qu'ils partagent. Quels sont les enseignements croisés possibles ou encore quels sont les éléments qui s'avèrent être déterminants dans un cas et pas dans d'autres cas ? Est-ce que les plus-values sont de même nature ? La comparaison que nous avons menée dans le cadre de ce dossier d'HDR est valide car il s'agit du même principe de démarche concertée impulsée par des acteurs extérieurs aux systèmes d'acteurs locaux avec la mise en place d'une gouvernance transversale et d'une volonté de créer les conditions d'une meilleure coordination entre ces acteurs. Néanmoins, cette comparaison comporte de nombreuses limites. Notamment, le caractère politique et les enjeux des parties prenantes n'ont pas le même poids dans les deux démarches, les « bénéficiaires » sont très différents et l'ampleur des transformations à induire et des dynamiques à impulser est plus large dans le premier cas que dans le second. Il est intéressant de rappeler que dans ce second cas, c'est l'ingénierie territoriale généraliste qui apparaît discriminant sur quatre années. Ces interrogations sur les conditions de transférabilité sont plutôt une ouverture à la discussion et à un travail comparatif avec d'autres chercheurs qui analysent ces thématiques dans d'autres terrains.

## **2. DISCUSSION METHODOLOGIQUE ET EPISTEMOLOGIQUE**

### **2.1 : INTERETS ET LIMITES D'UNE APPROCHE LONGITUDINALE, ABDUCTIVE ET COMPARATIVE ET SES LIMITES**

#### **2.1.1 : Intérêt de ce type de démarche en science de gestion**

Dans la recherche portant sur les stratégies territoriales concertées, le chercheur est extérieur car il n'est pas partie prenante face aux plus-values émergentes des changements. Il ne peut les identifier que par comparaison entre différentes temporalités au sein du même système social mais surtout en comparant la nature de ces plus-values dans différents systèmes sociaux à ces différentes temporalités (approche longitudinale et comparative).

Cette posture spécifique (extérieure et neutre) et cette approche croisée (longitudinale et comparative) est par nature abductive comme nous l'avons montré. Au cours de la recherche, il est possible à partir des analyses comparatives initiales exploratoires de faire émerger des hypothèses structurantes explicatives et de tester la validité de ces hypothèses lors de phases comparatives hypothético-déductives. Cette posture abductive spécifique permet aussi au chercheur de mieux comprendre les processus sous-jacents en jeu dans ces transformations territoriales notamment dans leur dimension interprétative (comment ils sont vécus de l'intérieur par les acteurs au fur et à mesure) mais aussi dans leur dimension constructiviste (construction progressive de connaissances par le chercheur au cours d'un processus d'objectivation progressif des vécus individuels et des discours mobilisateurs ou démobilisateurs). Cette posture spécifique nous a conduit par exemple à distinguer la satisfaction des acteurs impliqués (très faible parfois), des impacts concrets mesurables sur un territoire (peu significatifs souvent sur quatre années), des transformations dans la dynamique des acteurs et des territoires (très importante souvent).

Cette recherche permet de mettre en valeur les valeurs ajoutées distinctives de différentes méthodologies. Par exemple, certains processus ont été suivis de façon longitudinale au milieu des acteurs impliqués. Dans ce cas, un accès direct aux perceptions et aux vécus des acteurs chemin faisant au cours de l'action en train de se faire est possible. Ce fut ici le cas durant quatre années (2004-2008). D'autres processus ont été reconstitués grâce à des récits de vie tels que vécus par les acteurs. Dans ce cas, les acteurs ne retransmettent dans les récits que des éléments émergents structurés par leurs souvenirs et leurs vécus antérieurs. Cette approche est très utile mais ne permet pas d'avoir accès aux vécus des acteurs chemin faisant. Ce fût le cas ici dans la reconstitution *a posteriori* (en 2004) de la période 2000-2004. Cette double approche nous permet aujourd'hui de rendre compte d'un dizaine de dynamiques territoriales différentes sur la période 2000-2009.

Cette posture spécifique (extérieur et neutre) et cette approche croisée (longitudinale et comparative) est aussi par nature rétrospective, et ce caractère rétrospectif apparaît déterminant dans la phase d'analyse des facteurs de succès et d'échecs des dynamiques territoriales. En effet, c'est en constatant à N+4 des transformations et des plus-values (résultats) que le chercheur va ré-analyser rétrospectivement les facteurs qu'il avait identifiés comme structurant en N+1, N+2 et N+3 de façon rétrospective.

#### **2.1.2 : Les limites de ce type de démarche et prolongement possible**

Au-delà de permettre l'approfondissement de la complexité des phénomènes sociaux et organisationnels, les démarches qualitatives classiques ont pour finalité de faire émerger des éléments, des phénomènes ou des facteurs dans des domaines peu balisés. Elles ont donc un intérêt scientifique certain. Néanmoins, elle ne cherche pas à être généralisable comme les

démarches quantitatives. C'est d'ailleurs leur principale limite. Parmi les démarches qualitatives classiques, les démarches comparatives possèdent une validité interne et externe plus intéressante. En recherche, la validation fait référence à la préoccupation du chercheur de produire des résultats qui ont une valeur dans la mesure où ils contribuent à mieux comprendre un phénomène (Mucchielli, 1996, p. 266). La validation comporte plusieurs dimensions :

- l'acceptation interne (les résultats doivent être plausibles et acceptables pour les acteurs concernés eux-mêmes d'où des techniques de validation auprès des acteurs),
- la cohérence et la fiabilité interne (le chercheur doit être en mesure de retracer l'histoire de sa recherche, d'indiquer quelles décisions ont été prises tout au long de l'étude et pourquoi).
- la confirmation externe (capacité du chercheur à objectiver les données recueillies grâce à des stratégies de recherche comme la triangulation et les approches multi-méthodes),
- la complétude (qualité de l'interprétation des résultats qui doit optimiser au maximum l'analyse en triangulant ici aussi les techniques et en produisant des interprétations les plus riches et les plus complètes possibles et en utilisant le minimum de concepts),
- la saturation (l'ajout de données nouvelles n'occasionne pas une meilleure compréhension du phénomène étudié).

L'approche qualitative choisie repose sur des éléments d'interprétation des discours des acteurs qui interprètent eux-mêmes la réalité. De plus, les événements étudiés ont lieu dans des situations spécifiques, représentatives d'un contexte historique et social précis. Ainsi, malgré une analyse systématique et rigoureuse et différentes tactiques pour valider les résultats, l'étude de cas qualitative tant, d'ailleurs, intra-site qu'inter-sites reste une stratégie de recherche qui contient une part d'incertitude. Malgré cette incertitude, l'approche qualitative possède des qualités intrinsèques. « *En observant les acteurs dans leur vie quotidienne, en les écoutant parler de leurs souvenirs, en analysant les documents qu'ils produisent, ils [les chercheurs] obtiennent des données non filtrées et donc non tronquées par des concepts a priori [par] des définitions opérationnelles ou des échelles de mesure ou de niveau ; dès lors, ils [les chercheurs qualitatifs] accroissent la validité de leurs données contrairement aux chercheurs quantitatifs plus axés sur la fidélité et la répliquabilité des recherches* » (Mucchielli, 1996, p. 58).

Le dispositif méthodologique évaluatif présenté ici qui croise une démarche longitudinale sur quatre années et comparative permet à la fois d'augmenter la validité interne et externe des résultats produits.

Aujourd'hui, de nombreux critères de validation existent et l'approche est plus nuancée. Par exemple, dans une perspective constructiviste, la richesse et la complexité des faits humains rendent impossible la généralisation des savoirs produits qui est spécifique aux contextes à l'intérieur desquels ils sont produits. Il s'agit donc pour le chercheur de produire un savoir « transférable » que le futur lecteur ou utilisateur ultérieur mobilisera pour faire des comparaisons avec ses propres travaux dans le cadre de son propre contexte (Mucchielli, 1996, p. 266). La question est donc de savoir en quoi les caractéristiques du présent dispositif méthodologique et les enseignements qui peuvent être tirés des 4 années de recherche peuvent enrichir les réflexions méthodologiques menées dans le cadre des démarches évaluatives dans les organisations ou d'autres types de dynamique territoriale.

Il me semble que les deux facettes les plus intéressantes de ce dispositif sont 1) l'articulation de deux études de cas intra-sites longitudinales contrastées avec des séries d'analyses comparatives inter-territoriales menées au cours du temps mais aussi 2) le caractère abductif et *mixed-method* utilisé au sein des démarches longitudinales comme des démarches d'analyse comparative inter-territoriales.

Etant très intéressée par les dynamiques de transformation sociales et organisationnelles, je souhaite inscrire mes futures recherches et encadrement de recherches dans ces perspectives *mixed method* longitudinales.

### **2.1.3 : La démarche qualitative comparée : limites et prolongements possibles**

Cette démarche entreprise en partenariat avec la Fondation Rurale de Wallonie (développée en partie 2) permet de rentrer dans une démarche de comparaison plus systématique. En effet, le travail mené en France a permis de faire émerger et de vérifier la pertinence d'une série d'hypothèses structurantes sur les facteurs apparus comme important dans la dynamique territoriale multi-acteurs et la dynamique de la gouvernance territoriale. Un certain nombre d'autres hypothèses structurantes ont été identifiées pour mieux préciser les facteurs permettant de qualifier une dynamique territoriale multi-acteurs ou une gouvernance territoriale comme performante. Les données des six territoires belges (études de cas intra-sites qualitatives) ont donc été réanalysées à la lumière de ces deux grands types d'hypothèses avec la Fondation Rurale de Wallonie. Les territoires ont pu ainsi être déclinés en une série de variables (échelles de Likert à cinq niveaux pour la plupart) : variables permettant d'appréhender les facteurs de succès ou d'échecs des dynamiques territoriales multi-acteurs (facteurs de fonctionnement) et les facteurs permettant d'appréhender le niveau de performance de la dynamiques territoriales multi-acteurs (facteurs résultats).

Ce premier travail m'a permis par la suite d'aboutir à une matrice quantitative où chacun des six territoires est représenté par une série de variables « fonctionnement » et « résultats » à cinq niveaux. Ce travail permet de construire « une table de vérité » et rentrer dans la démarche préconisée par Ragin. Il s'agit de repérer les variables qui apparaissent les plus significatives par comparaison entre les niveaux de variables de fonctionnement des 6 territoires à partir d'un niveau de variables de résultats consolidés. Or, ce travail commence par une réduction des données très importantes qui passent par différentes étapes progressives et la transformation des données (voir par exemple l'explication donnée par Rihoux et Ragin, 2007). Cette expérience me conduit à souligner la difficulté que représente cette opération de réduction de variables. En effet, tout l'intérêt du travail qualitatif permet de différencier trente variables de fonctionnement différentes (variables explicatives) et vingt et un variables de résultats. Le premier travail de réduction des données doit permettre de passer de vingt et un variables de résultats à une seule consolidée. Il est évident que la richesse de l'apport qualitatif aurait été complètement limitée avec cette première réduction. De plus, la réduction de trente variables en une quinzaine de variables significatives aurait été arbitraire puisque le fait de n'avoir que six territoires ne permet pas de rentrer dans des analyses statistiques permettant une réduction de données mathématiques. J'ai donc opté pour conserver cette richesse et identifier parmi les trente variables significatives liées aux vingt et un variables de résultats, lesquelles étaient les plus discriminantes.

Cette approche par les « configurations » (ensemble de variables explicatives -> résultats) me paraît être potentiellement très intéressante tant dans le cadre du champ de l'analyse des organisations que dans celle des dynamiques territoriales. C'est pourquoi, dans le cadre d'un encadrement de thèse de doctorat ou dans le cadre de recherches personnelles futures, j'aimerais approfondir cette méthodologie spécifique pour deux raisons principales. Cette

méthodologie permet d'avoir une approche plus systématique des phénomènes sociaux complexes que les démarches d'analyses comparatives qualitatives classiques. De plus, elle constitue une méthodologie à part entière de transition entre une démarche qualitative complexe et une démarche quantitative. Cette méthodologie de transition est plus approfondie que les traditionnelles revues de la littérature permettant d'identifier les variables clés et beaucoup plus poussée que peuvent l'être les traditionnels entretiens semi-directifs qui précèdent l'élaboration d'un modèle d'analyse quantitatif. Plus généralement, dans le domaine des démarches quantitatives, je souhaiterais me spécialiser dans les multiples formes d'analyse quantitative de données qualitatives, méthodologie déjà utilisées durant les années de recherche qui viennent de s'écouler.

## **2.2 : L'INTERET D'UNE DEMARCHE DE THEORISATION *A POSTERIORI* A PARTIR D'UNE ANALYSE RETROSPECTIVE D'UN SEUL CAS**

### **2.2.1 : Intérêt académique de ce type de démarche méthodologique par rapport à la précédente**

La principale différence entre cette recherche et la précédente est la posture du chercheur. Totalement extérieur dans le cas précédent, au sens de non partie prenante de la démarche territoriale concertée, la posture devient celle d'un acteur-participant partie prenante de la démarche. Ces deux postures me paraissent être intéressantes car elles ne permettent pas d'analyser les mêmes phénomènes sous des angles différents.

Dans le second cas, il est difficile en partant d'un seul cas de démontrer le rôle crucial de l'ingénierie managériale dans les démarches territoriales concertées. Alors que des analyses comparatives longitudinales (avec un fil rouge suffisant sur dix territoires) et l'analyse comparée (six territoires) ont fait émerger de façon objectivée le caractère discriminant de l'ingénierie territoriale.

Parallèlement, dans le premier cas, les pratiques d'ingénierie territoriale mobilisée dans toutes les démarches concertées ne peuvent rester qu'à un niveau descriptif. Dans la seconde réflexion, il est possible de revenir précisément sur l'ingénierie managériale mobilisée aux différentes phases de formulation et de problématisation et juger de leur pertinence de façon rétrospective au travers des évaluations régulières des solutions de coordination co-construits localement. Ce degré de précision permet une théorisation *a posteriori* plus précise et donc de rentrer dans une démarche explicative plus approfondie.

Enfin, dans les démarches comparatives, il s'agit de mettre à jour les structures sous-jacentes aux réalités sociales. Pour cela, il est nécessaire d'identifier des facteurs en jeu et les processus identiques ou différents d'un site à l'autre et de comprendre comment ils sont modifiés par des variations spécifiques du contexte local. De façon générale, les analyses comparatives sont considérées comme une méthode de portée générale, ce qui est le cas de la précédente recherche. Mais, comme le démontrent Glazer et Strauss (1967), la production d'une théorie à partir de l'analyse comparative exige une multitude de cas soigneusement choisis. Or, un cas singulier peut être aussi l'indicateur d'une catégorie ou d'une propriété conceptuelle générale d'une théorie préalablement construite ou d'un corps théorique en construction dans une perspective d'approfondissement ou d'augmentation des pouvoirs explicatifs ou prédictifs de ce corpus théorique. Pour cela, les auteurs défendent une approche processuelle méthodologique et épistémologique qui permet des allers et retours constants entre terrain empirique et concepts théoriques.

Les principes de Glazer et Strauss (1967) diffèrent de l'approche abductive précédente. L'approche abductive produit des hypothèses grâce à des phases inductives puis cherche à en

vérifier la validité grâce à des phases déductives. Cette stratégie de recherche ne met pas en relation des constats empiriques avec des théories et il n'y a pas de volonté de production d'une théorie mais identification et confirmation de phénomènes non connus précédemment (sur le même principe que les hypothèses produites et validées au fur et à mesure d'une enquête policière ou du diagnostic d'un médecin).

A *contrario*, *the grounded theory* ou Théorie Enracinée (Glazer et Strauss, 1967), a un objectif de généralisation et de production d'une théorie. Il s'agit de conceptualiser et de théoriser des faits émergents de données empiriques dans une démarche d'allées et retours entre les données empiriques et les théories ou concepts de référence.

Dans cette démarche de réflexion, il n'y a pas eu d'allers et retours entre les données empiriques et les théories de référence mais une mise en perspective *a posteriori* des constats empiriques issus de l'analyse rétrospective avec les théories les plus pertinentes pour les expliquer. Il s'agit d'une méthodologie bien connue en sciences sociales appelée analyse qualitative par théorisation (Mucchielli, 1996) ou analyse par théorisation ancrée (Paillé cité dans Mucchielli, 1996). Inspirée de la « *Grounded Theory* » (Glaser, 1978), elle s'en éloigne sur trois points : il s'agit ici d'une méthode d'analyse des données et non une stratégie générale de recherche, les constats empiriques sont collectés ou produits indépendamment de la démarche de conceptualisation, la démarche de mise en perspective des constats empiriques avec les théories les plus pertinentes pour les expliquer permet de rentrer dans une démarche de généralisation *a posteriori*. Cette méthodologie spécifique laisse de côté l'objectif de production d'une théorie, pour celui, plus réaliste de théorisation (Mucchielli, 1996).

Cette démarche de théorisation m'a notamment permise de remobiliser certaines analyses issues de ma thèse de doctorat menée dans un contexte totalement différent mais portant aussi sur les facteurs de performance en jeu dans l'action collective coordonnée ainsi que d'autres cadres théoriques mobilisés plus récemment dans les recherches prolongeant cette thèse. C'est pourquoi, les développements théoriques sont parfois critiques et mettent l'accent sur les apports et les limites de certains cadres théoriques et la façon dont plusieurs approches se complètent pour expliquer les phénomènes en jeu dans la coordination inter-organisationnelle. Cette démarche de théorisation *a posteriori* permet d'augmenter la portée générale d'un cas particulier.

### **2.2.2 : Un parallèle avec mes travaux de thèse de doctorat**

Ce type de démarche qualitative présente de nombreuses limites mais le croisement des méthodologies de recueil et d'analyse des données permet d'assurer une validité interne ou externe. Parallèlement, la démarche de théorisation porte toujours une part de subjectivité. En effet, le choix des grilles théoriques choisi *a posteriori* pour analyser les phénomènes en jeu est complexe.

En effet, dans mon travail doctoral de thèse, j'ai pu constater les limites inhérentes aux grilles d'analyse construites avant le recueil de données dans une perspective qualitative hypothético-déductive. En effet, même si ces grilles d'analyse préalables ont l'avantage de guider la recherche d'information pertinente, il est important qu'elle ne limite pas les aspects inductifs et qu'elles n'entravent pas l'identification de phénomènes pertinents non prévus initialement. C'est pourquoi, dans ma thèse de doctorat, je m'inscris à la fois dans une démarche hypothético-déductive qui me permet de valider ou d'invalider des hypothèses précises à partir d'une revue de la littérature approfondie mais je m'inscris aussi dans une démarche de théorisation *a posteriori* qui m'a permis de discuter l'ensemble des phénomènes pertinents non prévu initialement à la lumière d'autres travaux de recherche et d'autres théories de référence. Cela m'a conduit, par exemple, à différencier deux grands phénomènes



cognitifs et coopératifs spécifiques dans la performance collective. Certains phénomènes cognitifs et coopératifs ont pu être mis en perspective avec les travaux portant sur les communautés de pratique comme vecteur de co-construction de pratiques innovantes face à des problématiques nouvelles. D'autres phénomènes cognitifs et coopératifs ont pu être mis en perspective avec les travaux portant sur les routines organisationnelles comme mémorisation de scénarii d'interactions permettant des interactions pertinentes entre des acteurs individuels distribués au sein d'une organisation permettant de traiter des typologies de problèmes diversifiés. Ce résultat a conduit à distinguer deux formes de compétence collective (Michaux, 2003, cf. bibliographie développée dans l'axe de recherche 2 du premier volume de cette Habilitation à Diriger les Recherches). Parallèlement, la grille d'analyse de la cognition distribuée m'a permis de mieux appréhender le rôle des artefacts matériels et techniques dans les processus de coordination et montrer comment ces artefacts sont indissociables de certains phénomènes informels dans la performance collective (cf. bibliographie développée dans l'axe de recherche 3 du premier volume de cette Habilitation à Diriger les Recherches).

### **2.2.3 : Limites de ce type de méthodologie et prolongements possibles**

Ce travail de mise en perspective des constats empiriques émergents et des théories les plus pertinentes pour les expliquer est le fruit d'une recherche documentaire *a posteriori* aussi complète que peut l'être l'initiale. Il me semble que cette étape complémentaire constitue une réelle valeur ajoutée pour les démarches qualitatives. Même si, comme je l'ai développé précédemment, il ne s'agit pas de construire une théorie, cette démarche de théorisation *a posteriori* permet des apports conceptuels et des contributions théoriques plus riches et importantes qu'une discussion théorique classique.

Dans ma thèse de doctorat, ce travail de théorisation *a posteriori* a été permis à partir de la comparaison de deux études de cas inter-sites et de l'analyse comparative de cinq processus de coordination. Dans le cadre de ce présent dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, cette démarche de théorisation *a posteriori* est faite à partir d'un seul cas qui possède en lui-même les limites inhérentes à l'exploration d'une seule situation. Les limites de la démarche de théorisation sont donc plutôt liées à la validité interne et externe des constats empiriques produits qu'à la mise en perspective théorique elle-même.

## **3. L'INGENIERIE TERRITORIALE DE DEVELOPPEMENT ET LE MANAGEMENT DES POLITIQUES LOCALES CONCERTEES : TENTATIVE DE SYNTHESE**

Comme nous l'avons rappelé dans le premier chapitre, les démarches territoriales impliquant des gouvernances territoriales transversales locales se sont multipliées depuis une vingtaine d'années dans beaucoup de secteurs : dans le domaine du développement durable, dans le domaine économique, dans le domaine du tourisme, dans le domaine de l'emploi, dans le domaine social, dans le domaine médical et médico-social... Cette tendance est vraie en France mais aussi plus généralement en Europe et en Amérique du Nord.

Néanmoins, ces différentes démarches cachent des dynamiques très différentes. Certaines sont émergentes et découlent de l'enrôlement progressif d'un certain nombre d'acteurs autour d'une problématique commune. D'autres démarches territoriales se construisent dans le contexte de cadres de coopération introduits souvent par l'Etat ou d'autres acteurs.

Dans ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches, j'ai tenté d'aborder cette thématique des démarches concertées territoriales de façon à montrer comment mes travaux actuels sur les stratégies territoriales durables donne un éclairage particulier à des réflexions et une

expérience antérieures sur le sujet mais aussi à mes travaux de recherche portant sur les phénomènes en jeu dans les différentes formes d'action collective coordonnée intra-organisationnelle et inter-organisationnelle menés dans le cadre de ma thèse de doctorat et dans les prolongements de cette thèse.

Les deux démarches territoriales dont il est question dans ce mémoire d'HDR ne sont pas de même nature. Dans le contexte des stratégies territoriales de développement durable des territoires, le nombre de parties prenantes est beaucoup plus important. Les enjeux de développement économique et sociétal ainsi que les évolutions culturelles sous-jacentes sont complexes (Orange et Vatteville, 2009). L'analyse longitudinale et comparative montre que ces enjeux ne peuvent être atteints que si de nombreuses formes de mises en synergie et de nombreuses formes d'action collective coordonnée sont développées de façon conjointe dans le domaine économique, de l'emploi, dans le domaine social, dans le domaine de l'aménagement du territoire et des transports, dans le domaine des services aux personnes... A partir d'une seule démarche territoriale concertée unique initiale, de multiples démarches concertées doivent s'enchâsser et ne sont effectivement mises en cohérence que dans les territoires qui ont su construire une gouvernance réellement efficace ou « performante » (au sens développé dans cette recherche). La fonction réflexion et maintien des réflexions participatives dans le temps fait référence à cette dimension de mise en synergies multiformes. Le second terrain de cette HDR est moins complexe. Le nombre de parties prenantes est moins important et permet de rentrer plus finement dans la démarche de formulation et d'implémentation d'une politique locale concertée visant la mise en synergie des acteurs locaux et leur plus grande coordination autour des besoins des personnes comme des entreprises. Ici aussi, on remarque que la finalité de l'insertion et du maintien des publics handicapés et des personnes ayant des problèmes de santé entravant leur vie professionnelle salariée ou leur recherche d'emploi est une problématique qui révèle le besoin de mettre en synergie et de mieux coordonner les acteurs professionnels et institutions concernées autour de plusieurs problématiques. En fait, il y a trois principales problématiques autour desquels il s'avère intéressant à mettre en synergie et de coordonner les acteurs locaux : 1/ autour de la prévention des licenciements pour raison de santé, 2/ autour de la coordination de parcours mobilisation-projet-formation-réinsertion, et 3/ autour d'une politique de service cohérente aux entreprises. Il s'agit en effet de réseaux d'organisations et d'institutions différents même si un noyau d'acteurs se retrouvent dans les trois axes. Il s'agit aussi de problématiques d'une nature différente. Ce second terrain met plus l'accent que le précédent sur les aspects managériaux en jeu ici. En effet, ces trois problématiques distinctes font apparaître des défauts de coordination de nature très différente. La réussite d'une politique locale emploi-santé-handicap doit donc passer par trois démarches de concertation locale différentes qui impliquent chacune un diagnostic spécifique, une phase de problématisation, une phase de formulation d'orientations partagées, phases préalables qui rendent possibles une phase de co-construction de solutions locales de coordination que nous avons appelée ici des vecteurs. En effet, ces solutions locales sont à la fois vecteurs de coordination directe mais aussi vecteurs de l'acquisition progressive d'une capacité à se coordonner. L'intégration des grands fondements de la recherche-action, de la théorie de l'acteur réseau ainsi que du cadre théorique du Collectif Mind permet de proposer un cadre théorique intégré et ainsi de mieux comprendre les déterminants de cette phase initiale de formulation d'une politique locale concertée. Par exemple, nous avons souligné dans ce dossier d'HDR l'importance que requiert la phase de problématisation à partir d'un diagnostic fait par un agent extérieur aux parties prenantes. La nature de ce diagnostic est particulière. Au-delà d'un état des lieux des besoins, il est nécessaire d'apporter aux acteurs une connaissance du système d'interdépendances auxquels ils appartiennent et des défauts de coordination qu'il est possible d'identifier dans ce système d'interdépendances et des conséquences de ces défauts de

coordination sur la prise en charge des personnes. Les différents exemples développés dans ce dossier d'HDR illustrent trois systèmes d'inter-dépendances différents. La phase de problématisation permet aux acteurs de co-construire à partir de ce diagnostic une vision partagée des problèmes communs devenant ainsi de véritables parties prenantes d'une même problématique transversale. La phase de formulation d'orientations communes permet de stabiliser les compromis précédents sur les problèmes et reformuler des objectifs symbolisant un nouveau compromis sur le type d'actions à mener. Cette phase permet une négociation interne au sein de chaque organisation ou institution sur son niveau et son type d'engagement dans cette politique commune. Enfin, il est possible de rentrer dans une phase de négociation et de co-construction de solutions locales impliquant les organisations et les institutions concernés. Ces phases apparaissent comme essentielle dans la formulation d'une démarche territoriale concertée. Ce second terrain met aussi l'accent sur la dimension temps de l'implémentation de ces solutions locales de coordination qui vont devenir progressivement des vecteurs de construction de différentes formes de compétences collectives inter-organisationnelles.

La mise en perspective des deux terrains montre les différences importantes. Il faut souligner que les démarches concertées sont par nature politiques. Il s'agit d'alliances stratégiques. D'ailleurs dans ces démarches concertées le périmètre géographique qui fait sens pour les acteurs est le fruit d'alliances entre politiques, d'influence de certains politiques sur d'autres et d'enjeux fort d'alliance autour de problématiques publiques communes tant économiques, d'emploi, sociales, d'aménagement, de transport, de services aux personnes... Les analyses longitudinales et comparatives montrent que, à l'instar de ce que nous avons démontré dans le cadre des politiques locales concertées emploi-santé-handicap, si toutes les parties prenantes politiques du périmètre ne se sentent pas liées par une communauté de destin, le territoire reste un collection atomisée de bonnes volontés. L'importance de la gouvernance dans sa faculté à construire un organe de pilotage concerté (fonction pilotage-prise de décision) mais aussi dans sa faculté à maintenir dans le temps cet organe de pilotage apparaît là capitale. En effet, elle permet de stabiliser des règles de décision partagées et institue un lieu légitime de négociation des compromis locaux à partir desquels les différentes réflexions collectives impliquant souvent un nombre plus grand d'acteurs peut s'instaurer dans de bonnes conditions. Ce lieu « politique » ne peut que se construire qu'au fur et à mesure du temps, c'est pourquoi, nous avons montré que les gouvernances locales transversales étaient des « plus values » des démarches concertées. Le projet de territoire, constitue un consensus, qui résulte d'une démarche concertée, sur des orientations communes à dix ans. Quasiment dans tous les territoires, cette première démarche concertée ne suffit pas à créer les conditions d'une politique locale concertée. C'est l'obligation de s'entendre sur des actions concrètes, seconde démarche de concertation, qui va créer la nécessité de rentrer dans un processus de décisions partagées et construire les modalités d'une réelle gouvernance. Le suivi longitudinal d'une dizaine de territoires montre que c'est dans la durée que ces gouvernances territoriales partagées réussissent à devenir des instances impulsant la mise en place de logique inter organisationnelle forte et de mise en cohérence des politiques locales de chacun des acteurs concernés. On ne retrouve pas la nécessité d'un long cheminement dans le second terrain car les logiques en présence sont peu antagonistes et les enjeux d'articulation plus cruciaux dans la mission des organisations et des institutions concernées.

La mise en perspective de ces deux terrains permet aussi de mieux préciser ce que l'on pourrait appeler l'ingénierie managériale territoriale. En effet, les démarches longitudinales et comparatives montrent que cette dimension est le troisième facteur essentiel des gouvernances territoriales (le premier étant le maintien des réflexions collectives multiformes et le second le maintien d'une entité de pilotage forte). Une analyse qualitative comparée plus

systematique montre que l'ingénierie territoriale apparaît d'ailleurs comme un facteur discriminant des gouvernances territoriales identifiées comme « performantes ». Les professionnels du secteur du développement identifie cinq macros compétences communes à l'ensemble des métiers du développement territorial : l'animation, la production de connaissances sur un territoire, l'aide à la décision, l'ingénierie et la conduite de projet, la stratégie. Les stratégies de développement durable des territoires apparaissent comme un type particulier de démarches territoriales concertées basées aussi sur des pratiques que l'on retrouve plutôt dans le management stratégique : diagnostic forces faiblesses et menaces opportunités, prospective territoriale. Parallèlement, notre implication durant quatre années au côté des territoires permet de rajouter l'évaluation et les démarches participatives d'évaluation comme une pratique de plus en plus courante à tous les niveaux des territoires et qui peut jouer un rôle crucial parfois dans certaines dynamiques territoriales.

Beaucoup de travaux soulignent l'importance de l'animation des démarches concertées néanmoins peu « ouvrent la boîte noire ». Certains ouvrages abordent le management public territorial comme nouveau mode de management des collectivités locales sur leur territoire, ce qui n'est pas centré sur les démarches concertées multi acteurs. D'autres ouvrages abordent un peu la question des méthodologies d'interventions comme celui de Prax (2002). Certains travaux de recherche en sciences de gestion commencent depuis ces dernières années à aborder certaines dimensions managériales sous-tendant les démarches territoriales concertées. Par exemple, dans le contexte des SPL (Système Productif Locaux), Bories-Azeau, Loubès et Fabre (2008), soulignent le rôle central de l'animateur du réseau. Il peut jouer un rôle clé dans la construction de l'acteur collectif et dans un système de gouvernance structuré par le capital social. Ce rôle revêt trois dimensions principales : produire et mobiliser du capital social au sein du réseau qu'il pilote au quotidien ; développer les liens du réseau avec les parties prenantes externes ; contribuer à l'ancrage du réseau dans son territoire avec des actions d'information sur les résultats du réseau pour en affirmer les « valeurs » propres et sa contribution à la dynamique du territoire. Dans le cadre des pôles de compétitivité, Defelix, Mazzili, Picq, Retour (2008) cherchent aussi à mieux appréhender certains rôles notamment dans le pilotage de projets collaboratifs inter-organisationnels. De même, Calamel, Defelix, Picq et Retour (2009) soulignent le défi lié au pilotage d'un collectif éclaté au sein de ces pôles de compétitivité et montrent les difficultés distinctives de ce pilotage entre créer la coopération et développer la coordination. Dans un champ différent, où la tradition des outils de planification territoriale est bien balisée, l'accent est mis sur les outils. Par exemple, Maurel (2008) montre que dans le contexte des démarches concertées de SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale), compte tenu de la complexité du territoire et du réseau d'acteurs mobilisés, l'organisation des réflexions collectives tant au niveau du diagnostic qu'au niveau des orientations stratégiques, doit être flexible et adaptative. Pour cela, tout un panel d'outils et de méthodes d'information, de communication et d'animation est mobilisé. Il distingue les outils d'information des parties prenantes (brochure, site Internet dédié avec des éléments de synthèse des travaux en cours ou encore des cartographies socio-économiques du territoire...), les outils de consultation (entretiens, questionnaires...), et les outils de co-production (groupes de travail avec un facilitateur et « cartographie à dire d'acteurs » qui permet aux groupes de rentrer dans une phase de compréhension des points de vue des parties prenantes) permettant de construire une compréhension et une vision partagées. Enfin, dans le domaine du pilotage de la dimension territoriale des restructurations, l'accent est mis sur l'importance de certaines pratiques comme celle du diagnostic partagé, de l'évaluation et sur divers modes de pilotage multi-acteurs des dispositifs territorialisés (Beaujolin-Bellet, 2008).

Nous avons tenté dans ce dossier d'HDR d'ouvrir plus largement « la boîte noire » pour montrer comment dans le cadre d'une politique locale concertée emploi-santé-handicap comportant trois volets, la dimension de l'ingénierie managériale se joue de façon concrète. A l'époque, nous sommes au démarrage de la territorialisation de l'action publique et il y a peu de modèles ou de bonnes pratiques à suivre. J'ai donc eu une grande liberté au sein d'une gouvernance territoriale *ad hoc* pour tester les modalités d'une démarche participative large qui a été à l'époque très originale et procéder à des évaluations approfondies très régulières. La grande quantité d'informations capitalisées et analysées au fur et à mesure des huit années m'a donné l'occasion de revenir de façon rétrospective sur les pratiques managériales utilisées et sur leur degré de pertinence. Notamment, cette démarche d'analyse rétrospective permet de faire le lien entre les actions menées et leurs impacts ou leurs valeurs ajoutées. La démarche de théorisation *a posteriori* permet de tirer des enseignements plus généraux de ce cas particulier. Plusieurs familles de pratiques professionnelles apparaissent en jeu ici :

- les pratiques professionnelles sous-jacentes au diagnostic des systèmes inter-organisationnels et aux états des lieux et analyses des besoins permettant d'apporter une aide à la décision fiable aux parties prenantes,
- l'ensemble des pratiques sous-jacentes aux techniques participatives, d'accompagnement et de conduite du changement,
- les pratiques de management de projets collaboratifs inter-organisationnels et d'animation de réseaux inter-organisationnels,
- les pratiques méthodologiques d'évaluation et de capitalisation,
- et les pratiques de communication interne et des pratiques de communication institutionnelle.

Il s'agit ici de pratiques professionnelles génériques. Toutes ces pratiques sont à resituer dans un contexte de gouvernance locale d'où découlent le positionnement, la légitimité et le rôle alloué aux professionnels en charge de mettre en place ce type de politique locale concertée. Enfin, nous avons tenté dans le cadre de ce dossier d'HDR de préciser le lien entre cinq vecteurs de coordination identifiés comme performants, les facteurs sur lesquels ces vecteurs sont basés et le type de valeur ajoutée qu'ils génèrent. Ici aussi, le retour aux fondamentaux théoriques de la coordination, du capital social et des routines organisationnelles, permettent de mieux préciser ce que l'on peut entendre par réseau stabilisé de compétence ou par compétences collectives inter-organisationnelles. Cette démarche nous a conduit à bien distinguer différentes formes de compétences inter-organisationnelles.

#### **4. CRITIQUES, POURSUITE DE MES 4 AXES DE RECHERCHE ET OUVERTURE DES REFLEXIONS MENEES A DES COLLABORATIONS AVEC D'AUTRES CHERCHEURS**

Le moment de l'HDR est aussi un moment où il est possible de s'interroger sur la portée de ses travaux de recherche. Je souhaite poursuivre les réflexions entreprises dans les quatre axes de recherche développés dans le premier volume de ce dossier d'HDR. J'ai rappelé en introduction de ce second volume que deux thématiques apparaissent transversales à ces quatre axes. Le premier est l'analyse des facteurs de performance en jeu dans la coordination et l'action collective coordonnée intra-organisationnelle et inter-organisationnelle. Le second est l'analyse des impacts et des transformations induites par différents types de facteurs de changement tant dans le domaine des territoires que dans le domaine des organisations.

La thématique de ce dossier d'HDR s'inscrit dans ces deux thèmes transversaux. Il s'agissait de mettre en évidence à la fois des déterminants mais aussi des valeurs ajoutées au sens de

« plus values » des démarches territoriales concertées. La notion de « plus-value » s'entend ici comme la résultante d'un processus dirigé ou émergent de transformations des systèmes d'acteurs locaux, de construction de leur gouvernance territoriale et de leur maintien dans le temps ainsi que du développement progressif d'une compétence inter-organisationnelle et/ou de différentes formes de compétences collectives inter-organisationnelles favorisant des formes de coordinations ou des collaborations finalisées diversifiées. Ces travaux constituent un prolongement de mes travaux de recherche doctorale et sur les réflexions qui ont suivi cette thèse sur les phénomènes cognitifs et coopératifs en jeu dans l'action collective coordonnée. Mais ces nouvelles réflexions constituent aussi un élargissement par rapport à ces premiers travaux. En effet, mon objet de recherche n'est plus simplement centré sur les facteurs coopératifs et cognitifs en jeu lorsque les systèmes collectifs organisationnels ou inter-organisationnels mais sur les conditions qui permettent le développement de ces facteurs. Il y a donc un glissement progressif dans mes travaux d'une perspective statique à une perspective dynamique, longitudinale et rétrospective qui évolue vers des problématiques de conduite des démarches territoriales concertées.

Les critiques que je peux formuler aujourd'hui sur mes travaux de recherche s'inscrivent dans les limites inhérentes à l'analyse des systèmes complexes que représentent les dispositifs multi-acteurs territorialisés. Ces démarches d'analyse sont à la fois très anciennes et très récentes dans le contexte des sciences de gestion. Par exemple, une abondante littérature académique a balisé au niveau international les concepts de « clusters ». Ces travaux ont été remobilisés plus récemment dans l'analyse des dynamiques territoriales et des systèmes productifs locaux et des pôles de compétitivité. De façon plus générale, la géographie économique a apporté des éclairages diversifiés sur les dynamiques multi-acteurs localités. Parallèlement, les sciences administratives, les sciences politiques et le management public apportent des éclairages et des grilles de lectures différentes. La question que l'on peut se poser est la condition d'usage de l'ensemble de ces grilles théoriques en sciences de gestion. En effet, peut-on comparer une dynamique territoriale émergente produisant des externalités positives avec une démarche territoriale concertée qui est impulsée par l'Etat ou par un autre acteur institutionnel public et qui est souvent balisé par un cadre formel de coopération ? Il me semble qu'il sera déterminant dans l'avenir de bien définir les différences entre les objets de recherche et les grilles théoriques qui ont une signification dans leur analyse. La question est du même type pour l'identification des valeurs ajoutées. Les politiques d'emploi, les politiques de santé et les politiques sociales sont basées sur une prise en charge précoce des personnes, leur mobilisation et l'articulation de différentes compétences de professionnels autour de leurs difficultés mais aussi sur des logiques de décloisonnement entre les champs de la santé, du social et l'emploi. Cette nature interactive préventive, mobilisatrice et transversale de la mise en réseau des acteurs a-t-elle le même sens dans d'autres démarches plus tournées vers l'innovation (pôle de compétitivité), le développement économique (SPL), le développement durable des territoires ou encore les démarches de gestion des ressources humaines territorialisées ? Pour le développement durable des territoires, il y a par exemple une forte dimension intégratrice qui va plus loin que le simple décloisonnement et qui n'existe pas forcément dans d'autres politiques locales concertées. De la même façon, le concept de gouvernance territoriale locale s'inscrit dans beaucoup de ces démarches territorialisées mais est-ce qu'il recouvre les mêmes réalités, les mêmes rôles et la même importance en fonction des dynamiques d'acteurs ? Voici, un grand nombre de réflexions en cours qui réclame aujourd'hui un besoin d'ouverture et de dialogue avec d'autres chercheurs et d'autres terrains à dimension territoriale.

## BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie complémentaire aux bibliographies de l'auteur développées dans les quatre axes du premier volume de ce dossier d'Habilitation à Diriger les Recherches

- ADLER P.S. et KWON S.W. (2002) « Social Capital : Prospects for a New Concept », *Academy of Management Review*, Vol. 27, Issue 1, pp.17-40.
- AGHAI A. et VAESKEN P. (2008) « Synergie et solidarité d'acteurs en zone rurale aride, Une approche de la rationalité située et de la gouvernance située dans le Sud Marocain, Etude du cas d'un Douar Berbère », *Actes du 29ème Congrès de l'AGRH*, Dakar (novembre).
- AGRANOFF R. et MCGUIRE M. (2003) *Collaborative Public Management*, Georgetown University Press, Washington DC.
- AKTOUF O. (1987) *Méthodologie des sciences sociales et approche qualitative des organisations*, Presses de l'Université du Québec, Sillery.
- ALLARD-POESI F. (2003) « sens collectif et construction collective du sens », VIDAILLET (Dir.) *Le sens de l'action*, Institut Vital Roux, Vuibert, Paris, pp. 91-114.
- ALLARD-POESI F. et PERRET V. (2003) « La recherche action » in GIORDANO Y. (dir.) *Construire un projet de recherche, une perspective qualitative*, Les essentiels de la gestion, Management et Société, Editions EMS, Colombelles, pp.86-132.
- ANADON M. et GUILLEMETTE F. (2007) « La recherche qualitative est-elle nécessairement inductive? », *Recherches Qualitatives*, Hors Série, n° 5, pp. 26-37.
- ANDREW C. (2009) « Urban Governance a la Paquet » Andrew C., Hubbard R. and Roy J. (Eds) *Gilles Paquet, Homo Hereticus*, Université of Ottawa Press, Ottawa, pp. 140-150.
- ANSELL C. and GASH A. (2007) « Collaborative Governance in Theory and Practice », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Issue 18, pp. 543-571 (November)
- ARGYRIS C. & SCHON D. (1978) *Organizational Learning: a theory of action perspective*, Addison-Wesley Publishing Cie, Reading.
- ARGYRIS C. (1985) *Action Science, Concepts, methods, and skills for research and intervention*, Jossey-Bass, San Francisco.
- BARET C., HUAULT I., PICQ T. (2006) Management et réseaux sociaux : jeux d'ombres et de lumières sur les organisations, Dossier, Revue Française de gestion, n°163, Avril, p. 91-106.
- BARET C. et MACIEL A.S. (2004) « Apports et limites de la mesure du capital social en recherche en gestion des ressources humaines », *Actes du XVème congrès de l'AGRH*, Montréal, septembre (26 pages).
- BEAUJOLIN-BELLELET R. (2008) « Le territoire, laboratoire d'innovations en matière de gestion des conséquences des restructurations », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 70, pp. 17-29.
- BECKER G. (1964) *Human capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with special reference to education*, National Bureau of Economic Research, New York.
- BELLELET M., COLLETIS G. and LUNG Y. (1993) « Economie des proximités », Introduction du numéro spécial de la *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n°3, pp. 357-361.
- BENGHOZI P. J. (1990) « Managing Innovation: From ad hoc to Routine in French Telecom », *Organization Studies*, Vol. 11, Issue 4, pp. 531-554.
- BERNOUX P. (2004) *Sociologie du changement dans les entreprises et les organisations*, Seuil, Paris.
- BERTAUX (1997) *Les récits de vie*, Coll. Sociologie 128, Edition Nathan, Paris.
- BORIES-AZEAU I., FABRE C., FAILLENET P., LOUBES A. (2008), La contribution de l'animateur dans la production et la mobilisation du capital social au sein d'un réseau inter firmes, LECOUTRE M. et LIEVRE P. (dir.) *Management et réseaux sociaux*, Hermes Science Publishing, pp. 279-291.
- BORIES-AZEAU I., LOUBES A. et Fabre C. (2007), « Emergence d'un acteur collectif territorial et réseau d'entreprises : l'exemple du CAMDIB », *Revue Gestion et Management Publics, RECEMAP*.
- BOURDIEU P. (1980) « Le capital social : notes provisoires », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 30, pp. 2-6.
- BOURDIEU P. (1986) « The Forms of Capital », in Richardson J. (Ed) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood Press, New York, pp. 241-258.
- BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (2004) *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po. Les presses, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris.
- BOUTET A. et GALMICHE C. (2003) *La contractualisation territoriale, capitalisation bibliographique, Un mode d'action publique en renouveau permanent ou un outil d'avenir pour l'aménagement ?*, DATAR, en partenariat avec le centre de Documentation de l'Urbanisme, Paris.
- BOUTIGNY E. (2005) « Vers un renouvellement de la démarche qualitative en sciences de gestion ? », *Revue Management et Avenir*, Vol. 2 - n° 4, pp. 59 - 69.
- BRAUD P. (2002) *Sociologie Politique*, 6ème édition, L.G.D.J. Paris.
- BRECHET J.P. et DESREUMAUX A. « Que faire de l'ANT en management stratégique ? » *Actes de la XVIIème Conférence Internationale de Management Stratégique*, AIMS, Nice, CERAM (mai).
- BREWER S. and HUNTER A. (1989). *Multimethod research: A synthesis of styles*, Sage, Newbury Park, CA.
- BROWN J. S. and DUGUID P. (1991) « Organizational learning and communities of practice: toward a unified view of working, learning and innovation », *Organizational Science*, Vol. 2, n° 1, pp. 40-57.
- BROWN J. S. and DUGUID P. (1998) « Organizing Knowledge », *California Management Review*, Col. 40, Issue 3, pp. 90-111 (Spring).

- BROWN J. S. and DUGUID P. (2000) *The Social Life of Information*, Harvard Business School Press, Boston.
- BRYMAN A. (1988) *Quantity and quality in social research*, Routledge, London.
- BRYMAN A. (1989) *Research Methods and Organization Studies*, Contemporary Social Research Series, Routledge, London.
- BRYMAN A. (2001) *Social Research Methods*, Oxford University Press, New-York.
- BURT R.S. (1992) *Structural Holes*, Harvard University Press, Cambridge Mass.
- BURT R.S. (2000) « The Network Structure of Social Capital », in SUTTON R.I. and STAW B.M. (Eds) *Research in Organizational Behavior*, JAI Press, Greenwich, CT.
- CALAMEL L., DEFELIX C. et PICQ T. et RETOUR D. (2009) « La dynamique des projets au sein des pôles de compétitivité : l'enjeu d'une collaboration à construire ». *Actes du Xème colloque de l'AGRH*, Toulouse (20 p.)
- CALLON M. (1986) « Eléments pour une sociologie de la traduction – La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs en baies de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, n° 36, p. 169-208.
- CATELLIN S. (2004) « L'abduction : une pratique de la découverte scientifique et littéraire », *Revue Hermès*, n° 39, pp. 179 – 185.
- CHANAL V. (2000) « Communautés de pratique et management par projet : A propos de l'ouvrage de Wenger [1998] : Communities of practice: learning, meaning and identity » *M@n@gement*, Vol. 3, n° 1, 30 pages.
- CHANSON G. DEMIL B., LECOCQ X. et SPRIMONT P.A. (2005) « La place de l'analyse qualitative comparée en sciences de gestion », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 8, n° 3, p. 29 – 50.
- CHWE M.S.Y. (2001) *Rational Ritual, Culture, Coordination and Common Knowledge*, Princeton University Press, Princeton.
- COLEMAN J.S. (1988) « Social Capital in the Creation of Human Capital », *American Journal of Sociology*, Vol. 94 (supplément), pp. S95-S120.
- COLEMAN J.S. (1990) *Fundations of Social Theory*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- COLLIS D. J. (1996) « Organizational Capability as a Source of Profit » in MOINGEON B. and EDMONDSON A. (Eds) *Organizational Learning and Competitive Advantage*, Sage Publications, London, pp. 139-163.
- CORIAT B. et WEINSTEIN O. (1995) *Les nouvelles théories de l'entreprise*, Livre de Poche, Paris.
- CYERT R. and MARCH J. [1963] *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, Traduction française (1970) *Processus de décision dans l'entreprise*, Dunod, Paris.
- DEFELIX C., MAZZILLI I., PICQ T., RETOUR D. (2008) « La conduite des projets collaboratifs au sein des pôles de compétitivité : l'insoutenable légèreté du management et de la GRH », *Actes du IXème colloque de l'AGRH*, Dakar (novembre)
- DEFELIX C., COLLE R. et RAPIAU M-T. (2008) « Prendre en compte le facteur humain au sein des pôles de compétitivité : la longue marche vers l'innovation sociale », *Revue management et avenir*, n° 20. pp. 9-29.
- DELEON P. and VARDA D.M. (2009), « Toward a Theory of Collaborative Policy Networks: Identifying Structural Tendencies », *The Policy Studies Journal*, Vol. 37, Issue 1, pp. 59-74.
- DIAMOND J. and LIDDLE J. (2005) « What Are We Learning from the Partnership Experience? », *Public Policy and Administration*. Vol. 20, issue 3, pp. 1-3.
- DOLEZ B. (1997) « La contractualisation ou les paradoxes d'un nouveau mode d'administration publique », Marcou G, RANGEON F. et THIEBAULT J-L. (Dir.) *La coopération contractuelle et le gouvernement des villes*, L'harmattan, Collection Logiques juridiques, pp. 183-209.
- DOUILLET A.-C. (2001) *Action publique et territoire, le changement de l'action publique au regard des politiques de développement territorial*, Thèse de doctorat en Science politique de l'Ecole Supérieure de Cachan (décembre).
- DOUILLET A.-C. (2003) « Les élus locaux face à la territorialisation de l'action publique », *Revue Française de Science Politique*, Vol. 53, N° 4, pp. 583-606 (août).
- DUBUISSON S. (1998) « Regard d'un sociologue sur la notion de routine dans la théorie évolutionniste », *Sociologie du Travail*, n° 4, pp. 491-502.
- DUIT A. and GALAZ V. (2008) « Governance and Complexity—Emerging Issues for Governance Theory », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 21, Issue 3, pp. 311-335 (July).
- DUPOUËT O., YILDIZOGLU M. et COHENDET P. (2003) « Morphogenèse de communautés de pratique », *Revue d'Economie Industrielle*, n°103, pp. 91-109.
- DURAN P. et THOENIG J.C. (1996) « L'état et la gestion publique territoriale », *Revue Française de Science Politique*, n° 4, pp. 580-623.
- DURAND R. [1998] « Théories évolutionniste et management stratégique » in LAROCHE H. et NIOCHE J. P. (Dir) *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, Collection Entreprendre, Série Vital Roux, Vuibert, Paris, pp. 135-164.
- EDELENBOS J. (2005) « Institutional Implications of Interactive Governance: Insights from Dutch Practice », *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 18, Issue 1, pp. 111-134 (January)
- EDELENBOS J. and KLIJN E. H. (2006) « Managing Stakeholder Involvement in Decision Making: A Comparative Analysis of Six Interactive Processes in The Netherlands », *Journal of Public Administration Research and Theory*. Vol. 16, Issue 3, pp. 417-46.
- EYMARD-DUVERNAY F. (1999) « Les compétences des acteurs dans les réseaux » in CALLON M. et alii (Eds) *Réseau et coordination*, Economica, Paris, pp 153-178.
- FONTAN, J.-M., J.L. KLEIN et D.G. TREMBLAY (2005). *Innovation socio territoriale et reconversion économique : le cas de Montréal*, L'Harmattan, Paris.
- FRANCK J. (2003) « Faire du capital social une notion utile pour les politiques publiques », *Projet de recherche sur les politiques, Gouvernement du Canada*, Vol. 6, n° 3 (4 pages). <http://policyresearch.gc.ca>
- FRIEDBERG E. (1997) *Le pouvoir et la règle, Dynamique de l'action organisée*, Seuil Sociologie, Paris.



- FUKUYAMA F. (1995) *Trust : The social virtues and the creation of prosperity*, Free Press, New York.
- GATTINGER M. (2009) « Contribution to Governance Scholarship: Definitions, Debates and Omissions », Andrew C., Hubbard R. and Roy J. (Eds) *Gilles Paquet, Homo Hereticus*, Université of Ottawa Press, Ottawa, pp. 210-223.
- GAUDIN J-P. (2004) *L'Action Publique*, Sociologie et Politique, Collection Amphithéâtre, Paris, Presses de Sciences PO et Dalloz.
- GIDDENS A. (1984) *The Constitution of Society*, Polity Press, Cambridge, Traduction française (1987) *La constitution de la société*, Coll. Sociologies, PUF, Paris.
- GILLY J.P et PERRAT J. (2003) « La dynamique institutionnelle des territoires entre gouvernance locale et régulation globale », FERGUENE A. (Dir.) *Gouvernance locale et développement territorial, Le cas des pays du Sud*, L'Harmattan, Paris, pp. 93-110.
- GILLY J.P. et TORRE A. (2000) *Dynamiques de proximité*, L'Harmattan, Paris.
- GLASER B. G. (1978) *Theoretical sensitivity: Advances in the Methodology of Grounded Theory*, University of California Press, Mill Valley.
- GLASER B.G and STRAUSS A.L. (1967) *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Publishing Company, Chicago.
- GLASER B.G. (1992) *Basics of Grounded Theory Analysis: Emergence vs. Forcing*, Sociology Press, Mill Valley, CA.
- GOLD R.L. (1958) « Roles in Sociological Fieldwork », *Social Forces*, Vol. 36. pp. 217-223.
- GREENE J., CARACELLI V. and GRAHAM W. (1989). « Toward a conceptual framework for mixed-method evaluation designs » *Educational Evaluation and Policy Analysis*, Vol. 11, Issue 3, pp. 255-274.
- GRIFFITH T. L. & NEALE M. A. (2001) « Information Processing In Traditional, Hybrid and Virtual Teams: From Nascent Knowledge To Transactive Memory » in STAW B. M. and SUTTON R. I. (Eds) *Research In Organizational Behavior*, JAI Elsevier Science, Oxford, Vol. 23, pp. 379-421.
- HARRISSON D. et KLEIN J.-L. (2006) *L'innovation sociale, Emergence et effets sur la transformation*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy,
- HERMET G., KAZANCIGIL A. et PRUD'HOMME J-P. (2005) *La gouvernance, Un concept et ses applications*, Editions Karthala, Paris.
- HERNANDEZ S. (2007) « Le management territorial: le renouvellement des modes d'intervention publics », *Actes du 16ème Colloque international de la revue « Politiques et Management Public »*, Paris-X, « Public : nouvelles figures ? Nouvelles frontières ? », Italie (mars).
- HILL C.J. and LYNN L.E. (2005) « Is Hierarchical Governance in Decline ? Evidence from Empirical Research », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol 15, pp. 173-195 (April).
- HUBERMAN A.M. and MILES M. B. (1991) *Analyse des données qualitatives, recueil de nouvelles méthodes*, De Boeck, Editions du Renouveau Pédagogique, Bruxelles.
- HUXHAM C. (2000) « The Challenge of Collaborative Governance », *Public Management*, Vol. 2, Issue 3, pp. 337-357.
- IGALENS J. et ROUSSEL P. (1998) *Méthode de recherche en gestion des ressources humaines*, Economica, Paris.
- JICK T.D. (1983) « Mixing Qualitative et Quantitative Methods, Triangulation in Action » in MAANEN J. V. (Ed) *Qualitative Methodology*, Sage Publication, Beverly Hills, pp. 135-148.
- JUDGE R. (2003) « Le capital social, établir les fondements de la recherche et de l'élaboration de politiques, Projet de recherche sur les politiques, Gouvernement du Canada, Volume 6, n° 3 (6 pages). <http://policyresearch.gc.ca>
- KLIJN E.H. (2008) « Governance and Governance Networks in Europe, An Assessment of Ten Years of Research on the Theme », *Public Management Review*, Vol. 10, Issue 4, pp. 505-525.
- KLIJN E.H. and KOPPENJAN J. F. M. (2000) « Public Management and Policy Networks, Foundations of a network approach to governance », *Public Management*, Vol. 2, Issue 2, pp. 135-158.
- KOOIMAN J. (2003) *Governing as Governance*, Sage, Londres.
- LATOUR B. (2006) *Changer de société – Refaire de la sociologie*, La Découverte, Paris.
- LAVE J. et WENGER E. (1991) *Situated Learning ; Legitimate Peripheral Participation*, Cambridge University Press, Cambridge.
- LAW J. and HASSARD J. (1999) *Actor Network Theory and After*, Blackwell, Oxford.
- LAZEGA E. et LEBEAUX M.O. (1995) « Capital social et contrainte latérale », *Revue Française de sociologie*, Vol. 36, pp. 759-777.
- LE GALES P. (1995) « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, n°1, février, pp. 27-95.
- LE GALES P. (1995) « Du Gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, Vol. 45, n° 1, pp. 27-95 (février).
- LE GALES P. (2004) « Gouvernance », BOUSSAGUET L., JACQUOT S. et RAVINET P. (Dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*, Sciences Po. Les presses, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris, pp. 242-250.
- LEROY F. (1998) « Apprentissage organisationnel et stratégie » in LAROCHE H. et NIOCHE J. P. (Dir.) *Repenser la stratégie : Fondements et perspectives*, Collection Entreprendre, Série Vital Roux, Vuibert, Paris, pp. 135-164.
- LESSER E.L. et STORCK J. (2001) « Communities of practice and organizational performance », *IBM Systems Journal*, vol. 40, n° 4, pp. 831-841.
- LEWIN K. (1939) « Field Theory and Experiment in Social Psychology : Concepts and Methods » *American Journal of Sociology*, Issue 4, pp. 868-897. Réédité in LEWIN K. (1997) « Resolving Social Conflicts and Field Theory in Social Science », *American Psychological Association*, Washington, pp. 262-278.
- LEWIN K. (1946) « Action Research and Minority Problems », *Journal of Social Issues*, Issue 2, pp. 34-46. Réédité in LEWIN K. (1997) « Resolving Social Conflicts and Field Theory in Social Science », *American Psychological Association*, Washington, pp. 143-152.

- LIN N. (2001) *Social capital : A theory of Social Structure et Action*, Cambridge University Press, Cambridge.
- MARCH J. G. and SIMON H. A. (1958) *Organizations*, John Wiley and Sons, New York, Traduction française (1969) *Les organisations*, Dunod, Paris.
- MARCOU G. (2005) « La contractualisation territoriale en Europe », BROUANT J-P (Dir.) *Contractualisation et Territoires : les contrats d'agglomération*, Les cahiers du GRIDAUH, Série aménagement du territoire, pp. 208-237.
- MAUREL P. (2008) « Apprentissage collectif pour décider de l'avenir du territoire de Thau : premiers retours d'une approche combinant politique publique et participation », *Conférence OPDE 2008, Les Outils pour Décider Ensemble*, Québec, 25 p. (juin)
- MEIER K., O'TOOLE L. and NICHOLSON-CORTTY S. (2004) « Multilevel governance and organizational performance: investigating the political-bureaucratic labyrinth », *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol 23, Issue 1, pp. 31-47.
- MICHAUX V. (2009) « Innovation, décloisonnement, transversalité et coordination territoriale multi-acteurs dans le champ emploi-santé : le cas de la mise en place d'une politique locale concertée de prévention des licenciements pour raison de santé », *Actes du colloque « Politiques Publiques et Innovation dans le champ social et médico-social : Quels modèles et capacité d'action ? »* co-organisé par L'IRTS (Institut Régional du Travail Social) de PACA et de Corse ainsi que Le Laboratoire CEMM d'Euromed Management, Marseille (mai).
- MICHAUX V. (1996) *Le rôle de la communication, de l'information et de l'organisation dans le développement des compétences collectives, le cas des plans départementaux d'insertion des travailleurs handicapés d'Ile de France*, Mémoire de DEA, Université Paris IV-Sorbonne, CELSA, Sous la Direction du Professeur Carpentier, Paris IV-Sorbonne. (Août).
- MICHAUX V. (2003) *Compétence collective et systèmes d'information, cinq cas de coordination dans les centres de contacts*, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, Université de Nantes, Facultés Sciences Economiques et de Gestion, Septembre 2003.
- MICHAUX V. (2009) « Comment appréhender les conditions d'émergence, les freins, les impacts et la valeur ajoutée des "cadres de coopération stratégique multi-acteurs" impulsés par l'état sur les territoires ? » *Actes du 3ème Atelier AIMS « Stratégies, Espaces et Territoires »*, *Le face à face stratégique territoires-entreprises à l'ère des pôles de compétitivité*, Université de Lyon (novembre).
- MICHAUX V. (accepté pour publication en juillet 2010) « Innovations inter-institutionnelles dans le cadre des nouvelles formes de politiques publiques préventives concertées : le cas de la prévention des licenciements pour raison de santé », *Management et Avenir, Cahier spécial « Politique Publique et innovation »*
- MORIN J. M. (2004) *Précis de sociologie*, Paris, Editions Nathan.
- MORSE J. M. (2003) « Principles of mixed methods and multimethod research design » In Tashakkori A. and Teddlie C. *Handbook of mixed methods in social & behavioural research*. SAGE publications, Thousand Oaks, CA, pp. 189-209.
- MUCCHIELLI A. (1996) *Dictionnaire des méthodes qualitatives en sciences humaines et sociales*, Armand Collin, Paris.
- NAHAPIET J. et GHOSHAL S. (1998) « Social Capital, Intellectual capital and organizational Advantage », *Academy of Management Review*, Vol. 32, n° 2, pp. 242-266.
- NELSON R. R. & WINTER S. G. (1982) *An Evolutionary Theory Of Economic Change*, The Belknap Press of Harvard University Press, Cambridge.
- NOURY A. (2005) « Contractualisation territoriale et démocratie locale », BROUANT J-P (Ed) *Contractualisation et Territoires : les contrats d'agglomération*, Les cahiers du GRIDAUH, Série aménagement du territoire, pp. 61-87.
- ORANGE G. (2006) « French Territorial Administration and Changes in Public Management », HOFFMANN-MARTINOT V. and WOLLMANN H. (Eds.) *State and Local Government Reforms in France and Germany, Divergence and Convergence*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Coll. Humanities, Social Sciences and Law, Urban and Regional Research International, Volume 7, pp. 111-124.
- ORANGE G. (2009) « Table ronde : Communes, intercommunalités, métropoles et démocratie locale » *Colloque GIS-GRALE-CNRS « Quelle nouvelle réforme pour les collectivités territoriales françaises ? »* Université de Reims Champagne-Ardenne (novembre).
- ORANGE G. et VATTEVILLE E. (2009) « Le développement durable : de la rivalité à la convivialité » *Revue Management et Avenir*, n° 29, pp. 191-207.
- ORR J. (1990) *Talking About Machines: An Ethnography of a Modern Job*, Ph.D. Thesis, Cornell University.
- OUELLET A. (1994) *Processus de recherche, une introduction à la méthodologie de la recherche*, Presses de l'Université du Québec, Sainte-Foy.
- PAQUET G. (1999) *Governance Through Social Learning*, University Of Ottawa Press, Ottawa.
- PAQUET G. (2003/2005) *Governance: une invitation à la subversion*, Centre d'étude en gouvernance, Université d'Ottawa/Liber, Montréal.
- PECQUEUR B. et ZIMMERMANN J.B. (2004) « Les fondements d'une économie de proximité », in PECQUEUR B. et ZIMMERMANN J.B. (dir.), *Economies de proximité*, Hermès Lavoisier, Paris.
- PETERS B G. et PIERRE J. (2006) *Handbook of Public Policy*, SAGE Publications.
- PICQ T. (2005) « Comment développer la performance collective ? Quand le handballeur vient au secours du manager », *Gérer et Comprendre, Annales des mines*, n° 79, pp. 76-83 (mars).
- POLANYI M. E. (1966) *The tacit dimension*, Routledge and Keagan, London. Réédition (1983) *The tacit dimension*, Peter Smith, Gloucester Mass.
- PONTHIEUX S. (2002) *Que faire du capital social ?* Document de travail de la Direction des Statistiques Démographiques et Sociales, INSEE, Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques (Septembre).
- PORTES A. (1998) « Capital social : Its Origins and Applications in Modern Sociology », *Annual Review of Sociology*, Vol. 24, pp. 15-18.

- PRAX J.Y. (2002) *Le management territorial à l'ère des réseaux, Un guide pratique pour gérer les projets territoriaux*, Collection service public, Editions d'Organisation, Paris.
- PUTNAM R. (1995) « Bowling Alone : America's Declining Social Capital », *Journal of Democracy*, Vol. 6, n° 1, pp. 65-78.
- PUTNAM R. (2000) *Bowling Alone : The Collapse and Revival of American Community*, Simon & Schuster.
- RAGIN C.C. (1987), *The Comparative Method*, University of California
- RAGIN C.C. (2000), *Fuzzy-Set Social Science*, University of Chicago
- RAMIREZ R. and FERNANDEZ M. (2005) « Facilitation of Collaborative Management: Reflections From Practice », *Systemic Practice and Action Research*, Vol. 18, Issue 1 (February).
- RAULET-CROSET N. (1998) « Du conflit à la coopération autour d'un problème d'environnement : une première étape, la construction d'un cadrage », *Revue Gérer et Comprendre, Annales des mines*, n° 51, pp. 4-14 (mars).
- RETOUR D. (2009) « Minalogic est un véritable écosystème d'innovation, Entretien avec Nicolas Leterrier », *Revue française de gestion*, n° 190, pp. 169-177.
- RETOUR D. et C. KROHMER ( 2006). « La compétence collective comme maillon clé de la gestion des compétences », in Defelix, Ch., Klarskeld, A. et E. Oiry, *Nouveaux regards sur la gestion des compétences*, Paris : Vuibert, pp. 149-183.
- RETOUR D. et VATTEVILLE E. (2006) « La combinaison des souverainetés locales : un enjeu managérial méconnu », *Revue Management et Avenir*, n° 11, pp. 43-61 (décembre).
- REYNAUD J. D. (1997) *Les règles du jeu, L'action collective et la regulation sociale*, Collection U, série Sociologie, Collin, Paris.
- RHODES R.A.W. (1997) *Understanding Governance*, Open University Press, Buckingham.
- RHODES R.A.W. (2000) « Governance and Public Administration », Pierre J. (Ed) *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford University Press, Oxford, pp. 54-63.
- RIHOUX B. and RAGIN C. (2007) *Configurational Comparative Methods, Qualitative Comparative Analysis, Multi-Value QCA and Fuzzy Sets*, Sage, Thousand Oaks and London.
- ROJOT J. (2005) *Théorie des organizations*, Editions ESKA, Paris.
- SAINT-ONGE H. et WALLACE D. (2003) *Leveraging Communities of Practice for Strategic Advantage*, Butterworth Heinemann, Burlington.
- SHELLING T. C. (1960/1980) *The Strategy of Conflict*, Harvard University Press, Cambridge (Second edition).
- SCHULLER T. (2001) « Complémentarité du capital humain et du capital social », *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques*, Vol. 2, n° 1, pp. 20-27.
- SCHULTZ T.W. (1961) « Investment in Human Capital », *The American Economic Review*, Vol. 51, n° 1, pp. 1-17.
- SOLANSKY S. T. and TAMMY E. B. (2009) « Enhancing Community Safety and Security Through Understanding Interagency Collaboration in Cyber-Terrorism Exercises », *Administration & Society*, Vol. 40, Issue 8, pp. 852-875 (january).
- STABER U. (2003) « Social Capital or Strong Culture ? », *Human Resource Development International*, Vol. 6, n° 3, pp. 413-420 (septembre).
- STOKER G. (1998) « Governance as Theory: Five propositions ». *International Social Science Journal*, Issue 50, pp. 17-28.
- STRAUSS A. and Corbin, J. (1990). *Basics of qualitative research: Grounded theory procedures and techniques*, Sage, London.
- THOMPSON J. D. (1967) « Organizations in Action, Social Science Bases of Administrative Theory », Mc Graw-Hill Book Company, New York.
- VAAST E. (2002) « Les communautés de pratique sont-elles pertinentes ? », *Actes du XIème Conférence Annuelle de L'AIMS*, ESCP-EAP, Paris (juin).
- VAESKEN P. et ZAFIROPOULOU M. (2008) « Les parties prenantes dans l'articulation de la régulation et de la gouvernance d'un territoire d'économie sociale et solidaire ». *Actes du 29ème Congrès de l'AGRH*, Dakar (novembre).
- WACHEUX F. (1996) *Méthodes Qualitatives et Recherche en Gestion*, Collection Gestion, Economica, Paris.
- WEICK K. E. et ROBERTS K. H. (1993) « Collective Mind in Organizations: Heedfull Interrelating on Flight Decks », *Administrative Science Quarterly*, Issue 38, pp. 357-381.
- WEICK, K, E, (1993), « The collapse of sensemaking in organizations: the Mann Gulch disaster ». *Administrative Science Quarterly*, Vol. 38, Issue 4, pp. 628-652.
- WEICK, K, E, (1995) *Sensemaking in Organizations*, Sage, London.
- WENGER E. (1998) *Communities of Practice: Learning, Meaning and Identity*, Cambridge University Press, New York.
- WENGER E. (2000) « Communities of practice and social learning systems », *Organization*, vol.7, Issue 2, pp. 225-246.
- WENGER E. MAC DERMOTT R., and SNYDER W.M. (2002) *Cultivating Communities of Practice, a guide to managing knowledge*, Harvard Business School Press, Boston.
- WEPPE X. (2008) « Coordination et Création de connaissances : Quelles relations ? Analyse par la théorie de l'acteur-réseau », *Actes du congrès de l'AIMS*.
- WILLIAMSON, O.E. (1975) *Markets and Hierarchies. Analysis and Anti-Trust Implications* , The Free Press, New York.
- WOOLCOCK M. (2001) « Le rôle du capital social dans la compréhension des résultats sociaux et économiques », *Isuma, Revue canadienne de recherche sur les politiques*, Vol. 2, Issue 1, pp. 11-17.
- YIN R. K. (1993) *Applications Of Case Study Research*, Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol. 34, Newbury Park.