



HAL
open science

La performance dans un contexte interorganisationnel : une approche interprétative et interactionniste du pilotage

Sylvie Rascol-Boutard

► **To cite this version:**

Sylvie Rascol-Boutard. La performance dans un contexte interorganisationnel : une approche interprétative et interactionniste du pilotage. Gestion et management. Université Montpellier 2 Sciences et Techniques du Languedoc, 2004. Français. NNT : . tel-01667966

HAL Id: tel-01667966

<https://hal.umontpellier.fr/tel-01667966>

Submitted on 19 Dec 2017

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.

UNIVERSITE MONTPELLIER II
SCIENCES ET TECHNIQUES DU LANGUEDOC

THESE

pour obtenir le grade de

DOCTEUR DE L'UNIVERSITE MONTPELLIER II

Discipline : Sciences de Gestion
Formation Doctorale : Sciences de Gestion
Ecole Doctorale : Economie et Gestion

présentée et soutenue publiquement

par

Sylvie RASCOL-BOUTARD

le 8 décembre 2004

**LA PERFORMANCE DANS UN CONTEXTE INTERORGANISATIONNEL :
UNE APPROCHE INTERPRETATIVE ET INTERACTIONNISTE DU PILOTAGE**

Le cas des dispositifs d'aide à l'insertion

JURY

Mme Julienne Brabet

Professeur à l'Université de Paris XII

Rapporteur

M. Robert Le Duff

Professeur à l'Université de Caen

Rapporteur

M. Yves Dupuy

Professeur à l'Université Montpellier II

Président du Jury

M. Jean-Michel Plane

Professeur à l'Université Montpellier III

Examineur

M. Alain Briole

Professeur à l'Université Montpellier II

Directeur de Thèse

**LA PERFORMANCE DANS UN CONTEXTE INTERORGANISATIONNEL :
UNE APPROCHE INTERPRETATIVE ET INTERACTIONNISTE DU PILOTAGE**

Le cas des dispositifs d'aide à l'insertion

*L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ;
ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.*

Remerciements

Que toutes les personnes qui, chacune à leur manière, m'ont apporté leur soutien et ont contribué à ce travail soient assurées de ma reconnaissance.

En particulier, je tiens à exprimer ma profonde gratitude envers le Professeur Alain Briole pour la confiance qu'il m'a accordée, et pour m'avoir guidée tout au long de cette recherche. Qu'il soit remercié pour sa disponibilité, ainsi que pour ses précieux conseils.

Mes remerciements s'adressent aux membres du jury pour l'honneur qu'ils me font de participer à l'évaluation de ce travail : les Professeurs Julienne Brabet et Robert Le Duff, rapporteurs de cette thèse, ainsi que les Professeurs Yves Dupuy et Jean-Michel Plane, examinateurs.

Ma reconnaissance va aux différents enseignants et chercheurs qui, à un moment ou un autre, ont pris le temps de me parler de mon travail, de me donner un conseil, de me suggérer une référence bibliographique, ou, à la fin de ce travail, de m'aider à chasser la faute de frappe. Que soient tout particulièrement remerciés les membres du Centre de Recherche en Gestion des Organisations (CREGO) de l'IAE de Montpellier (Université Montpellier II), et notamment les membres des groupes Organisation Ressources Humaines Activités (ORHA) et COntôle STRatégie (COST). Mes remerciements s'adressent aussi au Tutorat Collectif Grand Sud, pour les conseils ainsi que pour les critiques bienveillantes reçues dans leur cadre.

Je souhaite également remercier les membres du personnel administratif de l'université Montpellier II, lesquels m'ont régulièrement apporté leur aide au cours de ces années.

L'université Montpellier II, notamment l'IAE et l'IUT, m'ont permis d'exercer des activités d'enseignement tout en bénéficiant de conditions favorables à la réalisation de cette recherche. Les conseils et l'appui des équipes d'enseignants et de chercheurs ont en outre permis d'enrichir cette dernière. Que ces personnes soient assurées de ma reconnaissance.

Ce travail n'aurait pu être réalisé sans la participation de toutes les personnes qui donnent un visage humain à l'insertion. Elles ont pris le temps de m'accueillir et de me faire part de leur conception de l'accueil d'usagers, de leurs missions. Que ces personnes soient assurées de ma gratitude.

A mes parents, Alain et Marie-Claude

A Loïc

SOMMAIRE

INTRODUCTION GENERALE.....	3
PARTIE 1 L'APPROCHE DE LA PERFORMANCE INTERORGANISATIONNELLE : UNE BASE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE.....	15
CHAP. 1 UNE APPROCHE CONCEPTUELLE DU PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DANS UN CONTEXTE INTERORGANISATIONNEL.....	16
1 <i>Les bases théoriques d'approche du pilotage de la performance</i>	17
2 <i>Un contexte interorganisationnel particulier dans lequel se pose théoriquement la question du pilotage de la performance</i>	34
CHAP. 2 LE CHOIX D'UNE METHODOLOGIE SPECIFIQUE.....	57
1 <i>Une exploration d'un cas de pilotage de la performance interorganisationnelle</i>	64
2 <i>Les fondements et la méthodologie utilisée pour appréhender la performance à des fins de pilotage</i>	81
PARTIE 2 LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN POUR LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE INTERORGANISATIONNELLE.....	148
CHAP. 3 COORDINATION FORMELLE ET COOPERATION INFORMELLE : UNE ARTICULATION DIFFICILE 149	
1 <i>Un mode formel de pilotage de la performance bureaucratique complété par des modes informels de coordination</i>	150
2 <i>Des coopérations primordiales pour la performance, peu prises en compte par le mode formel de pilotage de la performance</i>	195
CHAP. 4 UNE PROPOSITION DE DEFINITION DE LA PERFORMANCE POUR LA PILOTER.....	237
1 <i>Une définition de la performance interorganisationnelle à partir des représentations des acteurs</i>	237
2 <i>Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel</i>	265
CONCLUSION GENERALE.....	276
ANNEXES	283
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	347
BIBLIOGRAPHIE	351
TABLE DES MATIERES	368

INTRODUCTION GENERALE

INTRODUCTION GENERALE

D'un point de vue général cette thèse a pour objet la question du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. Cette interrogation a émergé de plusieurs constats, dont certains sont issus de notre expérience professionnelle.

Le premier constat concerne les modes de gestion des organisations publiques, qui sont depuis une trentaine d'années dans une phase de modernisation. Le traitement des questions publiques, de global et centralisé, devient de plus en plus localisé. Les coopérations semblent inéluctables dans ce mouvement de modernisation, car l'Etat ne peut plus tout faire lui-même (Trosa, 1999). Aujourd'hui, l'action publique se situe de plus en plus dans une imbrication de réseaux, composés d'organisations publiques, parapubliques et privées. Ainsi, dans le cas du Dispositif du Revenu Minimum d'Insertion (RMI)¹, la loi de 1988² dispose que doivent intervenir un réseau d'acteurs publics, parapublics et privés qui, départementalement, doivent dessiner ensemble leur mode de fonctionnement. Le financeur, bipolaire jusqu'à présent, État et Conseil Général, conçoit et organise des relations entre des dizaines d'organisations, lesquelles doivent coopérer au mieux. L'apparition de ce nouveau revenu a d'ailleurs eu un impact important sur les organisations concernées. Pour les agents des Caisses d'Allocations Familiales, organisme payeur de la prestation, le RMI est *« systématiquement désigné comme la prestation qui a introduit le plus de changements dans les pratiques, dans les relations avec les allocataires, et qui pèse le plus sur le travail »* (Moulière et al, 1999, p.40). La question de la coordination³ des composants d'un tel réseau, dans un objectif de performance, se pose nécessairement.

Le second constat concerne le poids tant financier qu'en nombre d'utilisateurs concernés par un tel système interorganisationnel. La Caisse Nationale d'Allocations Familiales dénombreait, en décembre

¹ Par convention, le terme « Dispositif » ou « Dispositif RMI » -avec majuscule- est utilisé ici pour désigner le Dispositif RMI, tandis que le terme « dispositif » -sans majuscule- indique un système de type mécanique, c'est-à-dire un *« ensemble de pièces constituant un mécanisme »* (Petit Larousse 2000).

² Loi n°88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion, parue au journal officiel du 3 décembre 1988, articles 34 et 35 notamment.

³ Simon (1983) propose d'utiliser le terme de coordination pour désigner un processus, dans une acception large, d'orientation délibérée du comportement des membres du groupe dans la direction désirée, ou, en le réduisant, d'information de chacun des comportements planifiés des autres. Dans cette thèse, la coordination est comprise dans son acception la plus large.

1999, 1,14 millions d'allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Le nombre d'usagers⁴ de ce revenu minimum est en constante augmentation⁵. En avril 2002, dans le Département dont il est question ici, l'un des Départements français métropolitain qui détient le nombre d'allocataires le plus élevé, l'estimation du nombre d'usagers se situe entre 32.000⁶ et 60.000⁷, ce qui correspond à environ 6% de la population. Le Dispositif R.M.I. a pour objectif de faire baisser ce nombre d'usagers, et donc de susciter le plus de sorties possibles, pour que les sorties soient supérieures aux entrées. Pour accompagner les usagers dans leur démarche, des organisations les accueillent gratuitement. L'organisation de l'accueil des usagers est déterminée par la loi, ainsi que par des dispositions départementales. Plus de 91,4 millions d'euros dans le Département étudié sont consacrés aux actions d'insertion dans le cadre du Dispositif RMI, dont plus de 41,16 millions d'euros pour les mesures consacrées à l'emploi⁸. La moyenne d'aide sur les « mesures vers l'emploi » est de près de 4.880 euros par usager. La mise en œuvre du RMA, Revenu Minimum d'Activité, Dispositif qui octroie aux Départements la totalité de la politique d'insertion, transfère au Département étudié 145 millions d'euros⁹ supplémentaires, transfert qui n'est pas encore effectif à l'heure où nous écrivons ces lignes. Si les moyens investis et les usagers concernés sont quantifiables a priori, la question de l'utilisation de ces moyens et de l'évaluation des résultats obtenus se pose.

Le projet de recherche, ancré dans un problème pratique, s'est traduit en objet de recherche, c'est-à-dire en questions articulant des objets théoriques, méthodologiques et empiriques, cristallisant le projet de connaissance du chercheur et des participants (Allard-Poesi et Perret, 2003).

Du fait de la multiplicité des acteurs, diverses questions pratiques se posent, relatives au positionnement des acteurs les uns par rapport aux autres, au type de partenariat/collaboration qui peut être et est engagé, à l'identité du pilote¹⁰ du Dispositif RMI, ainsi qu'au mode de pilotage de ce Dispositif. Le contexte interorganisationnel choisi semble particulièrement pertinent pour aborder la question de la représentation de la performance. En effet, même si les fondements du service public

⁴ L'expression usager du RMI est utilisée pour désigner la personne considérée comme relevant du RMI. L'allocataire est celui qui a rempli le dossier de demande du RMI, et est recensé comme relevant du Dispositif par l'institution. Le bénéficiaire peut être l'allocataire ou un membre de sa famille, le RMI étant un revenu familial.

⁵ De 1997 à 1998, le taux de progression est de 4,1%, et, de 1998 à 1999, de 2,96% (A.S.H., 5/05/00).

⁶ Préfecture X, Département X, 2003.

⁷ Préfecture X, Département X, 1999.

⁸ Préfecture X, Département X, 1999. Les chiffres dans ce document sont en francs, ils ont été traduits en euros.

⁹ Le Magazine du Département de X, n°121, janv. 2004, p.14.

¹⁰ Le terme de pilote est utilisé ici pour désigner les Institutions qui ont pour mission de piloter le Dispositif RMI, c'est-à-dire au moment de la recherche le Conseil Général et la Préfecture, personnalisés par les membres du Conseil Départemental d'Insertion. C'est le terme que ces Institutions utilisent pour se désigner elles-mêmes.

que sont la justice et l'égalité sociale existent encore, la légitimité a priori de principe de l'action publique n'est plus tout à fait de mise. Ce sont aujourd'hui son efficacité et son efficience qui occupent le devant de la scène (Chevallier, 1997). Et l'action sociale ne fait pas exception. Les critères de performance utilisés ne semblent pas si clairs, et semblent poser problème au regard des finalités et objectifs poursuivis. Du point de vue de la méthode, la démarche utilisée pour modéliser la performance à des fins de pilotage articule l'étude de deux cas particulièrement exemplaires des questions évoquées dans cette introduction : le Dispositif RMI et le Plan Local d'Insertion par l'Economique. Les représentations de la performance sont appréhendées par les représentations qu'en ont les acteurs, captées à l'aide d'une étude longitudinale et d'une modélisation par la cartographie cognitive.

La question du pilotage de la performance est aussi celle de l'évaluation et donc de la mesure. Une revue de la littérature permet d'appréhender l'évaluation en trois sous-questions, concernant la mesure des besoins, celle de l'activité, et celle des effets. En effet, l'une ou l'autre, ou encore deux de ces trois dimensions sont retenues par la plupart des auteurs. La mesure des besoins pose problème quand les finalités sont floues, ce qui est le cas dans le secteur public. Dans la mesure de l'activité, il s'agit de fixer des objectifs mesurables, et ensuite d'évaluer ce qui est fait au regard de ces objectifs (Trosa, 1999). Ce type de mesure est ici réalisable, puisque des conventions lient le Dispositif RMI à des organismes, fixant des objectifs en termes de nombre de personnes accueillies, ainsi que de sorties à l'emploi. Cette mesure est la plus facile semble-t-il à mettre en place, mais elle est insatisfaisante au regard d'un pilotage de performance. Elle implique des liens contractuels entre l'organisation et le financeur ; elle ne résout pas la question de la divergence possible entre l'intérêt de l'organisation et l'intérêt du système interorganisationnel ; et, enfin, l'analyse de l'action se fait ex-post et non en temps réel. Elle ne doit pas cependant être écartée, car elle fournit un élément d'évaluation, certes incomplet, mais indiquant un certain niveau d'activité. Le niveau des services délivrés peut aussi être appréhendé par le degré de satisfaction de l'utilisateur. Enfin, la mesure des effets pourrait permettre un réel pilotage (Trosa, 1999). Cependant, les indicateurs sont difficiles à mettre en place et à interpréter (Le Duff et Papillon, 1988). Dans un contexte d'analyse des processus dans le secteur public, la question de l'output se pose, car la valeur générée reste à définir dans le cadre d'un pilotage par les processus (Lorino, 1999). En outre, s'il est possible de connaître l'input, par exemple les aides à l'emploi, il est difficile de prévoir l'output, car les relations de cause à effet semblent difficiles à établir. Enfin, la non-séparabilité des actions des différentes organisations pose problème : les effets des actions entreprises peuvent se conjuguer, ou s'opposer, ou encore s'annuler. Ainsi, par exemple, de nombreuses institutions agissent dans le domaine de l'emploi, par exemple l'ANPE, les mairies, le Dispositif RMI. Les résultats obtenus par ces institutions dans le domaine de l'emploi peuvent être difficilement

attribués uniquement à l'une ou l'autre d'entre elles, ce qui rend difficile l'évaluation des effets de l'action de l'une de ces organisations en particulier. Chacun des trois niveaux de mesure évoqués est en définitive soit difficile à mettre en œuvre opérationnellement soit inopérant en terme de pilotage de performance car incomplet.

Les différentes démarches évaluatives semblent se heurter à ces difficultés. Ainsi, en 1995, dans un rapport sur la décentralisation en matière d'insertion, la Cour des Comptes relevait que peu d'outils étaient disponibles pour cerner les besoins sociaux dans les Départements (Cour des Comptes, 1995). Et même les recours à des études extérieures, fréquents, ne sont pas effectués dans une logique globale d'observation. Pour la Cour des Comptes, le contrôle de gestion des Départements n'est pas performant. Une autre démarche d'évaluation, mise en place il y a quelques années par un Département, alors pionnier, a été décrite par Laget et Benamour (1996). Une évaluation du Dispositif RMI était alors prévue, du fait de la préoccupation départementale de l'insertion des usagers, et du fort budget qui y était consacré. Un cabinet extérieur a effectué cette évaluation départementale, laquelle n'a jamais été diffusée. Plus récemment, une lettre d'observation publique de la Chambre Régionale des Comptes (2000 [3]), sur la gestion du même Conseil Général, a épinglé l'utilisation inefficace des crédits d'insertion : seuls 18% des allocataires entrés en 1997 sont sortis du Dispositif au bout de 15 mois, ce qui place ce Département en avant-dernière position nationale -au niveau de la Métropole-. A titre d'exemple, un Département voisin, qui dépense moins de crédits pour l'insertion, et où la mise en place de partenariats prévue par la loi n'est pas effective, a un taux de sortie de 42% -ce qui est encore loin du taux médian métropolitain de 52%-. Ces trois démarches, l'une interne à un Département et les autres, menées par la Chambre Régionale des Comptes et la Cour des Comptes semblent s'en tenir à des évaluations des inputs et des outputs, ex-post, en laissant de côté la question des processus qui mènent à la performance, ce qui laisse non résolue la question de la relation entre les inputs et les outputs. L'évaluation de la performance et la description des processus qui y mènent reste incomplète. Les acteurs eux-mêmes ont des difficultés à dire quand ils ont accompli leurs missions. L'évaluation peut être qualifiée ici de complexe, au sens où les effets ou conséquences des actions et des décisions sont diluées dans l'espace et le temps, et où le référentiel n'est pas correctement défini : les objectifs, finalité ou décision ne sont pas clairs (Malleret, 1999). Evaluer la performance d'un processus pose donc une question de sens (Lerch et al., 1996), d'autant plus que le contexte et les enjeux peuvent conduire à appréhender l'évaluation comme le lieu de régulations sociales entre les acteurs (Albanel, 2002). Pour Lerch et al. (1996), les outils d'évaluation doivent plus mettre en évidence l'efficacité des processus que la précision des coûts. C'est là qu'ils produisent du sens, qu'ils interprètent. Cette interprétation est nécessaire, car les critères de performance sont composés d'attributs multiples et variables dans le temps.

D'un point de vue théorique, la question de la performance et de son pilotage dans un contexte interorganisationnel se pose également. Les champs théoriques auxquels se réfèrent cette recherche sont principalement issus des théories des organisations, du contrôle, du management public, et de la gestion des ressources humaines. Cet éclectisme se justifie.

L'objet théorique de cette recherche est celui du pilotage de la performance. Dans les sciences de gestion, les théories du contrôle notamment traitent cette question. Les représentations proposées en théorie des organisations, ainsi que les recherches en management public et en politiques publiques éclaireront les modes de fonctionnement de réseaux intra- et interorganisationnels de ce type. En effet, les analyses en politiques publiques ont pour but de comprendre « *comment s'articulent les enjeux sociaux et les cadres institutionnels au travers de la genèse d'une politique, mais aussi des stratégies des acteurs et des différentes contraintes auxquelles ils sont confrontés.* » (Certaines, 2000, p.85). Elles permettent de prendre en compte les divers groupes d'intérêts et leurs interactions. Les deux approches contemporaines de l'action publique, le management public et l'analyse des politiques publiques, sont parentes : elles analysent toutes deux des systèmes sociaux, pour proposer une amélioration du management des affaires sociales (Gibert, 2001). En outre, le secteur de l'action sociale suscite l'intérêt des sociologues et des théoriciens des politiques publiques, alors que les sciences de gestion l'abordent peu, si l'on excepte les recherches relatives au secteur de la santé¹¹. Or, la plupart des travaux s'intéressant à la modernisation du service public se sont traduits en décisions à prendre pour le bon fonctionnement de l'organisation (Weller, 1998), ce qui semble au cœur des problématiques des sciences de gestion (Pérez, 1998). L'exploration d'un tel secteur d'activité en sciences de gestion pourrait être l'un des apports de cette recherche. Cependant, si l'objet contextuel de cette recherche concerne les organisations publiques, il ne s'agit pas de se pencher exclusivement sur ces organisations. D'ailleurs, le caractère vaporeux de la frontière entre le secteur public et le secteur privé a été souligné par Sarfati (2002), et même si des spécificités fortes semblent définir l'organisation publique (Ricucci, 2001, notamment). L'organisation, objet empirique de cette recherche, présente comme caractéristique contextuelle, parmi d'autres qui seront présentées, d'être une organisation dont les décideurs¹² sont institutionnels. Ceci qui implique que nous nous intéressions au « *management public au sens large* », réunion du management public et de l'analyse des politiques publiques, c'est-à-dire qui prône « *l'utilisation professionnalisée des acquis des sciences sociales, politiques et économiques -médiatisées ou non par des méthodes de gestion- en vue d'améliorer la*

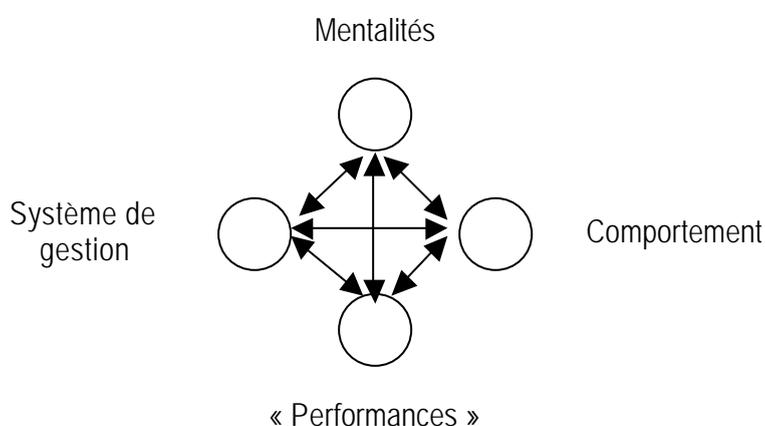
¹¹ Les organisations du secteur de la santé sont relativement proches, sous de nombreux aspects, des organisations étudiées ici. Certaines recherches menées dans ce secteur seront utilisées dans cette thèse.

¹² Compris ici au sens classique du terme.

performance des politiques publiques et pour cela celle des organisations publiques » (Gibert, 2001, p.2). De même, nous ferons appel à la sociologie des organisations, qui a pour but d'accroître les connaissances sur la nature des organisations humaines, afin de rendre possible l'interprétation des événements sociaux (Dillard et Becker, 1999, p.247). En effet, « *l'idée s'impose progressivement que la qualité des décisions, quel que soit le domaine qu'elles affectent, et celle de leur mise en œuvre dépendent étroitement de la manière dont les hommes sont gérés.* » (Bournois et Brabet, 1993, p.24).

Ces auteurs présentent le lien entre les hommes et la performance dans un quadrilatère :

Figure 1 – Le lien entre hommes et performances (Bournois et Brabet, 1993, p.25)



Nous insistons ici particulièrement sur ce lien entre les ressources humaines et la performance, contribuant ainsi au débat relatif aux relations entre la gestion des ressources humaines et la performance organisationnelle (Pfeffer, 1994, 1997 ; Huselid, 1994 ; Delaney et Huselid, 1996 ; Becker et Huselid, 2000 notamment). Cette recherche propose un éclairage sur les coopérations et interactions qui forgent le système et sont forgées par lui. Celles-ci sont le fait d'humains¹³ et de systèmes humains, amenés à agir, à opérer ensemble -co-opérer-, à interagir, ce qui suppose un ancrage disciplinaire dans la gestion des ressources humaines, dont l'objet est de tenter de résoudre les problèmes liés à la régulation du travail humain (Bournois et al., 1993).

Le lien entre les ressources humaines et la performance semble en effet être incontournable dans un système d'aide sociale. Il est possible de le mettre en exergue en examinant l'activité d'accompagnement des usagers, activité principale du système.

¹³ En gestion des ressources humaines, l'homme est considéré comme un acteur complexe, avec une rationalité limitée, à la différence des sciences économiques dans lesquelles l'homme a un comportement rationnel (Rojot, 1996), positionnement qui sera discuté dans cette thèse.

L'accompagnement des usagers a pour objectif l'insertion de ceux-ci. Cet accompagnement peut être qualifié de relation de coproduction de service. En effet, le service se réalise au moment de la relation, et ne peut être effectif que si l'utilisateur et l'accompagnant¹⁴ collaborent. Les besoins des usagers sont très hétérogènes, ils peuvent aller de problèmes de santé, par exemple un alcoolisme à soigner, à un projet de création d'entreprise. Un même usager peut aussi avoir plusieurs besoins, que doit détecter l'accompagnant. L'expertise que possède ce dernier est prépondérante dans la performance du Dispositif : c'est sa capacité à détecter les besoins, puis à procéder à l'accompagnement ou à orienter sur un ou plusieurs accompagnants plus compétents, qui vont permettre à l'utilisateur d'obtenir du Dispositif l'aide qui l'amènera à l'insertion. A la grande hétérogénéité des besoins des usagers répond une grande hétérogénéité des accompagnants. Ces deux ensembles, besoins des usagers en terme d'insertion et compétences des accompagnants, ne correspondent pas exactement l'un à l'autre. Des ajustements sont nécessaires, ajustements facilités par la capacité d'adaptation des accompagnants. L'une des caractéristiques importantes de la relation d'accompagnement est que chaque usager est différent. Le besoin, et donc la réponse au besoin exprimé, ne peuvent être standardisés aisément. Chaque accompagnement est différent, et l'accompagnant doit s'adapter à chaque fois.

Le circuit de l'utilisateur dans le RMI est balisé par des étapes administratives, auxquelles sont censées correspondre des compétences déterminées :

Tableau 1 – Les missions à accomplir en réponse aux besoins de l'utilisateur

Etape	Accompagnant concerné	Mission à accomplir
⇒ Accueil dans le RMI ⇒ Renouvellement de contrat d'insertion ¹⁵	⇒ Assistante sociale ⇒ Agent de centre communal d'action sociale	⇒ Informations généralistes sur le RMI et sur l'insertion ⇒ Orientation sur un accompagnement en réponse aux besoins exprimés par l'utilisateur
⇒ Accompagnement correspondant aux besoins exprimés	⇒ Organisme conventionné	⇒ Accompagnement dans les démarches d'insertion, en réponse aux problèmes de santé, logement, emploi, création d'entreprise... ⇒ Proposition de réorientation si nécessaire

¹⁴ Ce terme d'accompagnant est utilisé ici pour qualifier tout salarié d'un organisme en position d'accompagner les usagers dans leur démarche d'insertion. Le terme orienteur sera utilisé pour désigner tout salarié d'un organisme qui oriente les usagers dans leur démarche d'insertion vers un organisme d'accompagnement.

¹⁵ Le contrat d'insertion, ainsi que cela sera développé, recense les besoins en termes d'insertion de l'utilisateur, ainsi que l'orientation proposée à l'utilisateur pour qu'il soit accompagné dans ses démarches.

L'accueillant doit pouvoir orienter l'utilisateur vers un accompagnement pertinent, c'est-à-dire qui soit fonction des besoins exprimés. L'une des difficultés consiste à faire émerger les besoins non dits. Par exemple, un usager peut affirmer être en recherche d'emploi alors que vraisemblablement il est handicapé et ne peut plus exercer son métier –cas du maçon qui a de graves problèmes de dos-. Cet usager devra à la fois être accueilli comme un demandeur d'emploi, puisque ce sera le besoin exprimé, ainsi que peut-être comme une personne devant faire le deuil de son ancienne profession. Il devra peut-être passer par une formation pour être orienté sur un autre métier. L'accueil de cet usager nécessite donc une expertise qui va au-delà d'une simple aide à élaborer une demande de candidature pour trouver un emploi. Par ailleurs, même après la détection des besoins, l'accueillant doit connaître suffisamment bien le Dispositif pour pouvoir y orienter l'utilisateur. Dans le Département où se situe l'objet empirique de cette recherche, les organismes d'accueil pour l'accompagnement sont recensés dans un guide très étoffé. Cependant, les fiches contenues dans le guide présentent des informations qui ne permettent pas toujours à l'orienteur de donner un conseil pertinent en réponse aux besoins de l'utilisateur, car elles décrivent les activités des organismes en terme de convention signée avec l'Institution. Or, les conventions, pour une même activité, par exemple l'accompagnement vers l'emploi, sont souvent exposées dans les mêmes termes. A convention équivalente, des différences majeures entre ces organismes existent en terme de compétences : certains organismes sont plus performants dans l'accompagnement des basses qualifications, d'autres correspondent mieux à un public de cadres, d'autres encore sauront mieux aider à faire le deuil d'un métier. Et le choix de l'organisme d'accompagnement est primordial, car c'est de la relation d'accompagnement qui va se nouer avec l'utilisateur que va dépendre l'efficacité de l'accompagnement, dans cette relation de coproduction de service particulière.

Une fois l'orientation effectuée, l'utilisateur est accompagné dans son projet par le salarié d'un organisme. Deux cas sont possibles, selon que l'orientation est pertinente ou non par rapport aux besoins réels de l'utilisateur. Si l'orientation s'avère, pendant l'accompagnement, ne pas correspondre aux besoins de l'utilisateur -cas du maçon handicapé qui révèle son mal de dos au moment où il est mis en situation d'évaluation en milieu de travail-, l'accompagnant propose une réorientation sur l'accueillant initial. Cette proposition est argumentée, et suggère souvent une orientation vers un autre organisme d'accompagnement. L'accompagnant doit donc, à tout moment de l'accompagnement, posséder l'expertise nécessaire à la détection des besoins de l'utilisateur. Afin d'accomplir leur mission en réponse aux besoins des usagers, les accompagnants doivent posséder deux types de compétences complémentaires : une compétence plutôt spécialisée pour accompagner l'utilisateur en réponse à un problème spécifique d'insertion, par exemple pour l'aider à trouver un emploi, et une compétence plutôt généraliste en terme d'insertion, qui a pour objectif principal de détecter les besoins de l'utilisateur. Ces

cas ne sont pas anecdotiques. Ainsi, neuf fois sur dix les usagers accueillis par des organismes d'accompagnement à la création d'entreprise ne créeront pas. Si l'orientation vers l'accompagnement correspond aux besoins de l'utilisateur, se noue alors la relation qui a pour objectif d'aider l'utilisateur dans son parcours vers l'insertion. Cet accompagnement peut être plus ou moins long -il peut durer de quelques semaines à plusieurs années- et est toujours très personnalisé, adapté à l'utilisateur.

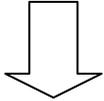
La question qui se pose est celle du pilotage d'un système dont la performance va dépendre en partie des compétences des accompagnants et des interactions entre ces derniers. Nous nous intéressons plus particulièrement à l'action du Dispositif sur l'utilisateur, qui repose sur les capacités de l'accompagnant, et donc sur les compétences de celui-ci. Le problème est de faire en sorte que les compétences adéquates aux besoins de l'utilisateur soient accessibles à celui-ci au moment où il en a besoin. La difficulté tient d'une part à l'hétérogénéité des besoins des usagers, et d'autre part à la complexité apparente du processus qui mène de l'analyse des besoins à la sortie du Dispositif, ce processus n'étant pas linéaire. Comment ces deux problèmes peuvent-ils être résolus ? Dans le Dispositif est mise en place une compartimentation des besoins, avec un contrôle de la performance principalement axé sur un contrôle des résultats. Le processus qui mène à l'insertion est traduit en parcours, idéal-type des étapes que doit suivre l'utilisateur pour sortir du RMI. Il s'agit d'un parcours virtuel, qui permet au pilote de hiérarchiser, de manière fonctionnelle, un système caractérisé par une grande hétérogénéité. Si cette hiérarchisation présente de nombreux avantages, reste néanmoins posée la question du pilotage de la performance de ce Dispositif. La question de la gestion des ressources humaines y devient pour l'Institution une question annexe, alors que les ressources humaines semblent centrales dans la réalisation de la performance. Elles constituent la principale ressource des organisations, ainsi que le poste de dépense le plus lourd. Or, la référence utilisée par l'institution pour gérer les hommes est directement issue de la bureaucratie, dans laquelle les personnes sont gérées par réglementations et procédures, comme si la routine était la généralité, et l'apprentissage l'exception. Dans les modèles orientés gestion des ressources humaines, le rapport s'inverse : l'apprentissage devient la norme, et la notion de compétence émerge (Cadin et al., 1997). L'expertise et donc les ressources humaines sont considérées comme des ressources essentielles pour la réalisation de la performance.

La problématique du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel peut donc se traduire par différentes interrogations. Se posent ainsi les problèmes de l'utilisation des moyens et de la quantification des résultats obtenus ; et donc de l'évaluation des besoins, de l'activité, et des effets, question relative à la relation entre les causes et les effets, c'est-à-dire aux processus qui mènent à la performance. La question de la coordination d'un réseau dans un objectif de performance est liée à celle du lien entre les ressources humaines et la performance, et, par conséquent, entre la gestion des ressources humaines et la performance, si l'on considère que la performance dépend pour une part des compétences des acteurs et des interactions entre eux.

D'un point de vue théorique, cette recherche vise à apporter un éclairage complémentaire à la notion de performance dans un contexte particulier. Il s'agit donc de définir une méthode permettant d'identifier des processus menant à la performance, afin, au niveau pratique, de piloter ces processus dans un contexte interorganisationnel.

Ces questions ont été traitées en suivant une démarche de recherche spécifique, dont la présentation est proposée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 – La démarche de recherche

Approche conceptuelle	Etude de deux cas exemplaires
⇒ Littérature relative au pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Théories des organisations ✓ Management public ✓ Gestion des Ressources Humaines ✓ Contrôle 	⇒ Cas 1 – Le Dispositif RMI <ul style="list-style-type: none"> ✓ 40 entretiens semi-directifs ✓ 8 entretiens de groupes ✓ Observation longitudinale des processus de prise de décision
Approche méthodologique	
⇒ Littérature relative aux démarches méthodologiques : <ul style="list-style-type: none"> ✓ Positionnement épistémologique ✓ Analyse de contenu ✓ Cartographie cognitive 	⇒ Cas 2 – Le Plan Local d'Insertion par l'Economique <ul style="list-style-type: none"> ✓ 32 entretiens ✓ 5 interventions dans des groupes

Le plan de cette thèse reflète l'ensemble des interrogations présentées dans cette introduction. Dans une première partie seront exposées les bases théoriques et méthodologiques utilisées pour appréhender la question du pilotage de la performance interorganisationnelle. Une approche conceptuelle sera proposée (chapitre 1), puis l'approche méthodologique choisie sera présentée (chapitre 2). La seconde partie consiste en la présentation des résultats des enseignements du terrain pour le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. La première étude exploratoire du cas d'un Dispositif RMI a permis de déceler une articulation difficile entre coordination formelle et coopération informelle, toutes deux constituant des modes de pilotage de la performance (chapitre 3). Cette première étude ainsi que les apports théoriques ont ensuite conduit à proposer une définition des processus qui mènent à la performance pour la piloter (chapitre 4).

- PARTIE 1 -

L'APPROCHE DE LA PERFORMANCE

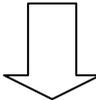
INTERORGANISATIONNELLE :

UNE BASE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Partie 1 L'APPROCHE DE LA PERFORMANCE INTERORGANISATIONNELLE : UNE BASE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE

Cette partie 1 vise à proposer un cadre théorique et méthodologique adapté à l'étude du pilotage de la performance interorganisationnelle et des déterminants de celle-ci. L'approche conceptuelle articule principalement les approches théoriques issues de la littérature relative au pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. Seront ainsi examinés les apports des théoriciens des organisations, du management public, de la gestion des ressources humaines et du contrôle. L'approche conceptuelle choisie a des conséquences d'un point de vue méthodologique. Afin de définir la démarche, seront présentés les différents apports utilisés. Les bases théoriques et méthodologiques sont donc les suivantes :

Tableau 3 – Les bases théoriques et méthodologiques utilisées dans la recherche

Approche conceptuelle
⇒ Littérature relative au pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel : <ul style="list-style-type: none">✓ Théories des organisations✓ Management public✓ Gestion des Ressources Humaines✓ Contrôle 
Approche méthodologique
⇒ Littérature relative aux démarches méthodologiques : <ul style="list-style-type: none">✓ Positionnement épistémologique✓ Analyse de contenu✓ Cartographie cognitive

L'approche conceptuelle du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel proposée (chapitre 1) conduit à mettre en œuvre une méthodologie dont la cohérence avec l'approche théorique sera discutée (chapitre 2).

Chap. 1 Une approche conceptuelle du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel

Ce chapitre 1 propose une approche conceptuelle du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. L'ensemble de questions exposé dans l'introduction conduit à évoquer le problème de l'identification des processus qui mènent à la performance, c'est-à-dire de l'évaluation des besoins, de l'activité et des effets, dans un contexte où le problème de la coordination se pose d'un point de vue interorganisationnel. L'exposition des théories relatives au pilotage de la performance fera l'objet d'une première sous partie (1.). La performance peut être appréhendée par les représentations, dans le cadre d'une approche interprétative qui permet d'accéder à une vision holiste de la performance et des processus qui y mènent. Les conséquences théoriques d'une telle approche en terme de pilotage seront discutées. Le contexte interorganisationnel choisi, dans lequel se pose théoriquement la question du pilotage de la performance, fera l'objet d'une seconde sous partie (2.). La perspective interorganisationnelle, si elle concerne un nombre important d'organisations, est particulièrement intéressante à étudier dans le cas des organisations publiques. En effet, ces organisations utilisent un modèle de coordination fortement marqué par une perspective hiérarchico-fonctionnelle, tout en étant confrontées avec la nécessité de coopérer avec d'autres organisations, dans un objectif de performance. Or, les limites du modèle bureaucratique, si elles sont reconnues par de nombreux auteurs, ont des difficultés à être dépassées opérationnellement, malgré les efforts actuels de modernisation de l'action publique. Ces tentatives et les interrogations qu'elles suscitent permettent d'appréhender la problématique du pilotage de la performance interorganisationnelle d'un point de vue théorique, abordé dans le présent chapitre, ainsi que d'un point de vue pratique, comme le montreront les chapitres 3 et 4.

1 Les bases théoriques d'approche du pilotage de la performance

Appréhender la problématique du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel implique de s'intéresser tout d'abord au concept de performance. Celui-ci peut être abordé comme un objet d'interprétations (1.1.). Ces interprétations, ou représentations qu'ont les acteurs de la performance, se construisent dans le processus organisationnel (1.2.).

1.1 Une approche interprétative de la performance dans un contexte interorganisationnel

Quand il est difficile notamment d'identifier les finalités, une conception intégrée de la performance permet de rétablir une vision holiste de la performance (Halgand, 1999). Cette approche, qui a pour objet de mettre en avant l'importance de la dimension transversale de la performance, conduit à la construction d'une représentation de celle-ci par processus. Pour cette auteure, une question reste en suspens : celle de la méthode de construction des représentations, qui pose deux problèmes de mise en œuvre. Le premier problème est celui du partage des représentations des acteurs, qui a pour corollaire la nature plurielle de la pertinence ; et le second concerne l'identification de représentations dominantes dans l'organisation, afin de pouvoir agir sur elles. Le chercheur doit donc proposer des outils d'une ingénierie des représentations. Une conception holiste de la performance, ou performance globale (Teller, 1996), proche d'ailleurs de la notion de valeur¹⁶ (Rérolle, 1999) serait donc permise par une approche interprétative de ce concept. La question de son pilotage est donc contextualisée, et peut être abordée par les représentations qu'ont les acteurs de la performance (1.1.1.). Quand le contexte est interorganisationnel, la performance peut être analysée en terme de convergence des intérêts individuels et collectifs. Le pilotage de la performance dans un tel contexte impliquerait donc le pilotage par la convergence des buts, qui permettrait une cohérence, hypothétiquement source de performance (1.1.2.).

¹⁶ Les approches de la valeur et les approches de la performance présentent des similitudes dans la littérature, par exemple si l'on se réfère aux approches subjectives de la valeur (Galanos, 1998).

1.1.1 *Une approche interprétative de la performance*

La performance se décompose traditionnellement selon deux dimensions : l'efficacité, qui est l'utilisation rationnelle, économique, des ressources, matérielles et immatérielles -« *one best way* »- ; et l'efficacités , qui est l'atteinte des objectifs. Marchesnay (2000) y ajoute l'effectivité, qui est le niveau de satisfaction perçu des travailleurs, relatif à leur niveau perçu d'engagement dans le travail.

La performance est aussi une question de pertinence et de cohérence, pertinence par rapport aux objectifs de l'organisation, et cohérence par rapport à la stratégie de l'organisation. D'ailleurs, dans sa définition du contrôle de gestion, Bouquin (1994) insiste sur ces dernières idées : « *ensemble de processus et de dispositifs qui, dans les organisations, orientent les décisions, les actions, les comportements pour les rendre cohérents avec les objectifs à long et moyen terme, et qui s'appuient sur des systèmes d'information.* ». Ces dimensions sont retenues par Bessire, dans un article intitulé « *Définir la performance* » (Bessire, 1999). Elle intègre la question de la performance dans un triptyque dynamique à trois dimensions. La dimension politique, subjective, est celle de la pertinence. Ici, le mode de connaissance est l'intuition. Il n'y a pas pour Bessire d'instrument d'évaluation de cette dimension. La deuxième dimension est la dimension stratégique, rationnelle, celle de la cohérence. La cohérence est interne et externe : dans la cohérence interne, les décisions sont logiques entre elles ; dans la cohérence externe, les décisions sont logiques par rapport à une échelle de préférence. Le mode de connaissance est le raisonnement, les instruments d'évaluation sont les modélisations. Enfin, la dimension de la performance, celle de l'objectivation, est présentée par Bessire comme celle de l'économie et de la gestion. La performance est déclinée en termes d'économie, d'efficacité, et d'efficacités. Elle est exprimée par rapport à l'intention donnée, comme un progrès vers l'objectif fixé. Les critères de performance sont donc exprimés en termes de ressources consommées, et/ou d'objectifs, et/ou de progression par rapport aux objectifs. Le mode d'évaluation est la mesure.

Pour Venkatraman et Ramanujam (1986, p.803), la mesure de la performance en recherche stratégique peut être catégorisée suivant trois pôles : performance financière, performance financière et opérationnelle, et enfin efficacité organisationnelle -*organizational effectiveness*-. Le deuxième pôle de performance inclut, en outre des données strictement financières, des indicateurs non financiers, tels que la qualité des produits. Enfin, le dernier pôle est pour eux le domaine le plus large, dans lequel existe beaucoup de littérature conceptuelle en management stratégique et théorie des organisations, alors que les études stratégiques se sont surtout concentrées sur les deux premières catégories.

Cette thèse vise à mieux spécifier la troisième catégorie de Venkatraman et Ramanujam, et à intégrer les trois dimensions de Bessire. La Villermois (1998), dans son état de l'art du concept de performance et de sa mesure, propose de relativiser les approches de ce concept. Celui-ci a de multiples dimensions, difficiles à appréhender. La Villermois distingue deux grandes visions de la performance : celle qui est objective, économique ou rationnelle, et celle qui s'attache au subjectif ou au politique. La démarche préconisée par cet auteur pour appréhender la performance est contextuelle. Il s'agit en effet de recenser les groupes de pression en présence, de décrire la nature générale de la performance en adéquation avec le contexte de recherche, et de définir l'angle d'évaluation de la performance. Cette démarche permet ensuite de proposer des modes de mesure pertinents dans le contexte organisationnel, sans chercher un consensus impossible à atteindre. Les visions objectives et subjectives de la performance semblent complémentaires, et il est possible de les appréhender de manière contextuelle, à partir des représentations des acteurs. La performance peut donc être considérée comme une « *construction sociale* » (Naro, 1999 [1]). Pour des chercheurs en contrôle, le rôle du contrôle de gestion serait donc d'introduire de l'objectivité où la performance est subjective, objet d'interprétations, car le contrôle synthétiserait –« *crystalliserait* » (Naro, 1999 [2])- contexte, tensions sociales, ou encore culture, et propose des normes, en étant en définitive lui-même une représentation. Le pilotage est finalement confronté à l'interprétation (Lorino, 1996) dans une perspective où la performance est considérée comme une interprétation (Giordano S., 2001). Pour aborder des notions comme la performance, il faudrait donc fonder les analyses sur des construits sociaux et humains (Naro, 1998).

Se pose parallèlement la question des sources de la performance sur laquelle se penchent des auteurs comme Kaplan et Norton (1996 notamment) dans leur construction d'un Balanced Scorecard permettant d'appréhender la performance par un modèle multidimensionnel. Chabin (2001), dans une recherche sur le cas particulier des entreprises de grande distribution à dominante alimentaire, suggère que dans ce cas particulier et finalement dans toute organisation, l'identification et la quantification des sources de performance sont incertaines, la performance apparaît sous une forme multidimensionnelle, ses interprétations sont variées, le subjectif et les règles tacites importantes. Cette question est abordée par Chabin au travers de la question de « *l'existence d'un consensus sur et autour de la performance* ». Or, le lien entre consensus et performance est problématique (Markoczy, 2001). Cette auteure note que les recherches divergent à ce sujet, certaines concluant à une relation positive, d'autres à une relation négative, d'autres encore à l'absence de relation. Travailler sur « *l'étude des représentations sur lesquelles [le consensus] est susceptible de se poser* » (Chabin, 2001, p.58) semble être une piste de recherche, dont l'objectif est d'observer dans quelle mesure la cohérence des représentations

accompagne ou freine la cohésion organisationnelle. Le secteur d'activité qui intéresse cet auteur se prête selon lui à la recherche de ce type de consensus, car celui-ci reposerait a priori sur des représentations de la performance relativement rationnelles et explicites -niveau de chiffre d'affaires...-. Chabin s'attache à l'étude de réseaux de représentations, car « *l'approche réseau proposée consiste à mettre en avant la dynamique des interactions comme résultat de processus tacites (informels) qui s'appuient sur le schémas de représentations de la performance des acteurs. Elle soutient l'intérêt d'une perspective cognitive du contrôle* ». (p.134). Sa conclusion est qu'il existe une articulation entre la cohérence des représentations et la cohésion organisationnelle.

La proposition de recherche est donc d'aborder la question de la performance par les représentations, démarche pour laquelle une approche contextualisée est nécessaire. Cette démarche se situe notamment dans la lignée de Lorino (1995), qui accorde une large place aux représentations des acteurs dans son approche interprétative de la performance.

1.1.2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel

De nombreux travaux ont cherché l'existence de liens entre la performance et le réseau (Blois, 1990 ; Uzzi, 1996, 1997 ; Giordano S. et al., 1999 notamment). D'ailleurs, le réseau peut être considéré comme une combinaison de firmes représentant des actifs, dont le tout est supérieur à la somme de chacun des actifs (Mari, 1998). En outre, une certaine convergence existe dans la littérature en sciences de gestion sur les réseaux, dans la manière d'aborder la question de la performance. Celle-ci y est appréhendée en termes de performance organisationnelle, c'est-à-dire les intérêts de chaque organisation ; et de performance collective générée par le réseau. Par exemple, les travaux de Atkinson et al. (1997) proposent une approche en terme de parties prenantes¹⁷ afin de mesurer la performance stratégique. Pour ces auteurs, afin que les parties prenantes continuent à apporter leur contribution à la réalisation des objectifs de l'organisation, leurs attentes doivent être satisfaites. Ceci amène à envisager cette question de la performance à la fois au niveau du système, et au niveau de ses parties prenantes, ce qui rejoint la question évoquée précédemment concernant l'articulation entre la cohérence des représentations et la cohésion organisationnelle. La question posée implique d'autres, concernant l'unicité ou la multiplicité des consensus, ainsi que l'aspect conjoncturel ou pérenne de celui-ci. Cette question du consensus, dans un contexte coopératif, peut aussi se poser en terme de convergence des intérêts individuels et collectifs.

¹⁷ « *Individual or group, inside or outside the company, that has a stake in or can influence the organization's performance* » (Atkinson et al., 1997, p.27).

Les réseaux permettraient de générer deux types de performance : la réussite collective, ou performance globale du système, et les intérêts individuels, ou performance interne des organisations participantes (Hirtzlin, 1999 ; Salancik, 1995). Se pose la question du lien entre la coopération et la performance, à la fois au niveau de la performance interne, et de la performance globale. Si le réseau peut être perçu comme un facteur de performance individuelle par les acteurs concernés (Giordano S. et al., 1999), l'évaluation de la performance permise par le réseau reste problématique. Parmi les mesures à décomposer, Hirtzlin propose la recherche d'économie d'échelle et de variété, ainsi que l'accroissement de la qualité. Une quasi-rente organisationnelle¹⁸ peut émerger, par un processus d'apprentissage en commun -accélération du processus des innovations-. Par exemple, des compétences spécifiques au réseau, mélange de savoir-faire accumulés, se développent par l'organisation en réseau (Mari, 1998). La diffusion des technologies passe par le réseau avant de passer par le marché (Bidault, 1993). Il reste que cette quasi-rente est difficile à évaluer, ne serait-ce que parce qu'aucun élément de comparaison n'est disponible : avant la coopération, le service n'existait pas. Cette quasi-rente est d'autant plus difficile à appréhender que le nombre de partenaires est élevé (Hirtzlin, 1999). Enfin, la détermination de la performance globale du système se heurte à la difficulté de définition d'un référentiel pertinent. La perception d'une performance globale semble difficile à évaluer pour les acteurs « satellites » du réseau. Des tentatives d'évaluation ont été menées dans des recherches. Ainsi, sur la question spécifique de la création d'entreprise, des travaux de Leyronas et Sammut (2000) se penchent sur les réseaux, et notamment sur les liens qui peuvent exister entre un réseau d'aide à la création et le porteur d'un projet de création, avec une volonté de prendre en compte la performance de l'ensemble, sans résoudre le problème de l'évaluation de cette performance et des processus qui y mènent. Dans une autre recherche, même si des améliorations sont perçues au niveau interorganisationnel, l'amélioration de la performance globale du réseau n'est pas réellement mesurée ni mise en avant (Giordano S. et al., 1999). L'acteur public pourrait susciter cette prise en compte globale (Eggrickx, 2000).

Traditionnellement, la convergence des buts est l'un des points sur lesquels se penche la littérature traitant de coopération et de performance. Il s'agit, dans un système coopératif, de faire converger objectifs individuels et collectifs afin d'être performant. Pour Fiol et Lebas (1999), *« le contrôle de gestion n'est pas une fonction ou une technique. Il est bien plus que la seule formalisation des champs objectifs-ressources-résultats. Il a également pour fonction de faciliter les associations hiérarchiques et latérales des espaces de sens et ceux des champs d'action. Il est alors un véritable mode de création*

¹⁸ La quasi-rente organisationnelle est définie par Mari comme l'« écart existant entre le surplus obtenu avec le mode de coordination 'naturel' et le surplus résultant de la mise en œuvre d'un autre mode de coordination spécifique » (1998, p.320).

de la convergence des résultats et des comportements » (p. 88). Le pilotage de la performance d'un système coopératif impliquerait donc un pilotage par la convergence des buts, entendu ici comme : « *une volonté délibérée de conciliation entre les objectifs et les intérêts de l'organisation et ceux de ses membres, dont l'initiative incombe à la direction générale de l'organisation, et qui repose sur l'intégration instable, contingente et évolutive de deux visions contradictoires et complémentaires de la solidarité : la solidarité organique et la solidarité communautaire* » (Fiol, 1999, p.100). Si cette proposition est appliquée à un réseau d'organisations, il reviendrait au pilote de susciter une solidarité organique et une solidarité communautaire. La première est fondée sur la convergence des résultats individuels, en gérant par exemple par les résultats, et la seconde peut être encouragée par la mise en place d'outils permettant l'émergence d'un esprit communautaire. Les deux modes de convergence, convergence des résultats individuels et convergence des valeurs communelles, se renforceraient l'un l'autre. Tout d'abord, un processus organisationnel de coordination permettrait l'organisation du travail de chaque individu dans le sens des buts de l'organisation. Cette recherche de cohérence, c'est-à-dire de besoin de « *coordination interne de l'action collective* » (Cohendet et al., 1996, p.5) suppose une « *certaine normalisation des comportements individuels qui assure pour chacun la prévisibilité du comportement des autres* » (p.9). La coordination aurait ici pour objet de répondre aux besoins croissants de transversalité. Dans un deuxième temps, une base de satisfaction individuelle permettrait aux membres de l'organisation de trouver leur intérêt personnel en coopérant. Enfin, des artefacts de médiation faciliteraient la conciliation entre le besoin organisationnel de coordination et l'exigence individuelle de satisfaction (Fiol, 1999, p.101). Dans les politiques publiques locales, c'est effectivement la politique publique qui doit mettre en cohérence, pour « *enclencher un processus durable de développement* » (Chappoz, 1998, p.521).

Certaines limites au pilotage par la convergence des buts peuvent être relevées. Tout d'abord, la convergence des résultats individuels peut être limitée pour différentes raisons, parmi lesquelles les égoïsmes, ou encore les luttes de clans, qui peuvent être compensées par les effets positifs de la convergence des valeurs communelles (Fiol, 1999). Ensuite, la convergence des valeurs communelles peut être insuffisante, car « *l'attirance pour le rationnel, le concret, le mesurable, l'objectif, a poussé naturellement le contrôle de gestion à préférer l'individuel au collectif, le court terme au long terme, le quantitatif et le suivi à l'anticipation* » (Fiol, 1999, p.118). Abernethy et Stoelwinder (1995) soulignent eux aussi les limites des contrôles formels en s'appuyant sur une recherche empirique dans un grand hôpital australien. Pour piloter ce type de système, les auteurs préconisent deux voies. La première est le développement d'une politique de socialisation, qui incite les experts à accepter les normes d'un système de contrôle bureaucratique. La seconde consiste à encourager une culture organisationnelle,

dans laquelle les experts doivent intégrer que le meilleur moyen d'atteindre leurs propres buts passe par l'atteinte des objectifs de l'organisation.

Finalemment, la performance interorganisationnelle peut être décrite en termes de performance interne et de performance globale. La définition de ces deux performances semble difficile. Dans cette perspective, la question de la convergence des intérêts individuels et collectifs, et la question de la compatibilité de ces intérêts nécessite d'être discutée, en référence notamment au travaux de March et Weick.

1.2 Le pilotage de la performance dans l'organisation vue comme un construit social

Le choix d'une approche qui contextualise la question du pilotage de la performance en s'appuyant sur les représentations des acteurs conduit à considérer l'organisation en terme de processus inscrits dans une dynamique fondée sur les comportements. Se pose alors la question de la décision, ainsi que de la rationalité des comportements. Cette interrogation est liée à la question du sens, et à celle de sa construction (1.2.1.). Dans cette perspective, les interactions entre les acteurs contribueraient à structurer l'organisation ; et les comportements des acteurs seraient en retour structurés par le processus organisationnel (1.2.2.). Une approche par les représentations des acteurs permet donc d'identifier ce qui fait sens pour ceux-ci, et donc d'appréhender ce qui guide leurs comportements.

1.2.1 *L'organisation vue comme un construit social et les implications pour le pilotage de la performance*

L'une des originalités de l'approche Weickienne est que l'organisation n'y a pas réellement de substance. La construction de son environnement est individuelle et sociale : ce sont les individus qui décident de ce qui est réel dans l'interaction. La réalité est un construit social, qui émerge par et après les faits. Construite arbitrairement, sa cohérence est reconstruite a posteriori. Cette approche, qui sera développée ultérieurement, se rapproche du modèle de l'organisation considérée comme une « *poubelle* », ou garbage can model, de Cohen et al. (1972). Ce modèle de l'anarchie organisée est très différent des modèles traditionnels de choix, dans lesquels un choix est un moyen de résoudre un problème. Les anarchies organisées sont caractérisées par des préférences incertaines, une technologie floue, et une participation fluctuante des acteurs. Ces caractéristiques, qui existent dans

n'importe quelle organisations, sont particulièrement visibles dans les organismes publics (Cohen et al., 1972). Dans le modèle de la poubelle, qui pour Cohen et al. serait prééminent dans les anarchies organisées, différents flots sont présents dans les organisations : flots des occasions de choix, des problèmes, des solutions, et des participants. Le choix est fait quand une combinaison de problèmes, de solutions et de participants rend l'action possible, ce qui pose le problème de l'interaction entre ces éléments. Dans cette perspective, les événements ne seraient pas dominés par l'intention des participants, à la différence des autres théories du choix, qui ont en commun l'idée préexistante d'un but. Un ordre temporel se substitue à l'ordre logique : les solutions sont liées aux problèmes et les décideurs aux choix essentiellement par leur simultanéité (March, 1991, [5]). Si pour Friedberg (1993) le modèle de la poubelle ne doit pas être pris à la lettre, son intérêt essentiel est de « *focaliser l'attention sur l'ambiguïté fondamentale qui caractérise les situations organisées comme tout contexte d'action, ambiguïté qui est la condition même de l'action humaine. Pour l'analyse et la compréhension des organisations, il convient donc d'adopter une perspective plus souple et relâchée des liens cause/effet afin de ne pas surestimer leur cohésion, leur cohérence et leur finalisation.* » (p.75).

Si les modèles traditionnels de choix rationnels semblent être les guides appropriés d'une action intelligente, ils sont moins adaptés à la prévision des comportements (March, 1991, [4]). Plutôt que de décrire un comportement optimal, il s'agit de s'intéresser aux comportements réels des individus et des organisations, ce qu'ont fait March et Simon (1958) en insistant sur les limites cognitives de la rationalité, dessinant ainsi un modèle de rationalité limitée. Cette approche théorique répond à l'hypothèse des conséquences futures incertaines de l'action (March, 1991, [4]). March et Simon prennent conscience de la non rationalité des décisions. Tout d'abord, ils différencient les notions de choix optimal et de choix satisfaisant. Dans un choix optimal, un ensemble de critères permet de comparer les choix. Dans un choix satisfaisant, un ensemble de critères décrivent les minima de choix satisfaisants. Ce dernier type de choix concerne la plupart des décisions humaines. Ensuite, March et Simon dissocient but primordial et but secondaire. Les buts secondaires remplacent les buts généraux comme critère de décision, car les buts secondaires sont perçus comme étant opérationnels. En effet, quand plusieurs personnes ont le même objectif opérationnel, les divergences d'opinion sont résolues en analysant les corrélations entre les conséquences attendues et la réalisation des buts communs. En outre, le comportement peut ne pas correspondre à l'intention, et les décisions d'aujourd'hui peuvent être sans lien avec celles de demain (March, 1991, [3]). La question de l'absorption de l'incertitude par l'obtention d'information, ainsi que celle de la planification et de l'innovation font aussi partie des préoccupations théoriques de March et Simon : « *les processus de prise de décision vont par étape, [ils] ne sont à aucun moment concernés par la totalité du problème dans sa complexité mais seulement*

par des parties de celui-ci. » (Sfez, 1992, p.261). Dans le principe de rationalité limitée, la capacité humaine de planifier est limitée.

La décision cependant survit à sa critique, car elle remplit au moins quatre fonctions (Sfez, 1992). Tout d'abord, elle permet à l'acteur d'agir. Elle permet aussi au citoyen, c'est-à-dire à l'agi, de supporter le monde : il peut ainsi, par exemple, en votant, se sentir acteur. La décision fragmente les actes étatiques en autant de compétences respectives, quelquefois concurrentes, ce qui permet de créer la liberté dans l'ordre, de fragmenter le pouvoir. Enfin, elle a un rôle de préservation sociale. Cependant, le modèle traditionnel de la décision est illusoire pour Sfez. Sa critique porte sur trois aspects de la décision : la linéarité, la rationalité, et la liberté. Il oppose à la linéarité une vision systémique, à laquelle il suggère d'appliquer la méthode structurale. Pour briser la linéarité, Sfez propose de faire appel à la notion de système intégratif. Dans ce système, il s'agit d'analyser la causalité globale : aucun problème n'est étudié isolément. Un système intégratif est finalisé, chacun des éléments est empreint de finalité. La causalité est comprise de manière systémique : il n'y a plus de cause première, mais des interconnexions à plusieurs niveaux. Enfin, plusieurs voies permettent d'atteindre les finalités du système. Ces principes conduisent à envisager la décision comme un processus, qui n'est ni analysable à travers la seule intuition, ni immédiatement appréhendable. Seule une recherche théorique vigoureuse peut permettre d'appréhender ce phénomène, car le système décisionnel peut être caractérisé par une causalité non linéaire : la décision est donc un processus d'interactions entre différents sous-systèmes, dans le cadre d'une finalité globale. Elle est diluée dans le système social. Sfez propose le concept de multi-rationalité pour remplacer celui de mono-rationalité. Celui-ci est relatif à une définition classique de la rationalité : *« le comportement rationnel de l'homme est celui qui, l'éloignant des sens et des passions, lui permet d'envisager, avec la lumière de l'intelligence, les meilleurs moyens d'atteindre un but lui-même rationnel, c'est-à-dire soumis aux exigences de la raison. »* (p.197). Dans cette définition, la raison est considérée comme étant universelle, et suppose la mémoire, l'ordre, la possibilité de combiner les éléments entre eux. Aux critiques de cette rationalité émises par Simon et March, Sfez ajoute quelques points de désaccord, qui battent encore plus en brèche ce concept. Ainsi, il trouve illusoire qu'une décision puisse être prise par un individu isolé : une décision isolée n'a pas de sens, *« sans la prédétermination des possibilités et des alternatives, dans les systèmes de procédures, dans la pratique et la jurisprudence qui insèrent la prétendue décision individuelle dans un faisceau étroit »* (p.265). Il suggère en outre que Simon et March ne vont pas assez loin dans la dénonciation du processus de décision, car ils reprennent sa définition classique, quand ils le décrivent comme fragmenté. Sfez propose d'aller au-delà du concept de rationalité limitée, pour arriver jusqu'au stade de la multirationalité. Enfin, à la liberté, définie par le fait qu'un sujet créateur et mono-finaliste existe, il oppose la multi-rationalité de l'action historique et individuelle.

Finalement, dans les hypothèses classiques inhérentes à la décision, les stratégies seraient claires car les décideurs sauraient ce qu'ils veulent, de manière cohérente, stable et sans ambiguïté. Or, ces hypothèses sont fausses : les décideurs prennent des décisions ambiguës, et, en outre, ne conçoivent pas de procédures pour protéger leurs intentions (Baier et al., 1991). En effet, les stratégies sont le fruit de négociations, et il est impossible de choisir leur niveau de clarté : « *les stratégies officielles ont toutes les chances d'être vagues, contradictoires, ou de ne faire l'unanimité ni sur leur signification ni sur leur mise en œuvre* » (p.79). Le choix rationnel classique repose sur l'hypothèse des conséquences futures certaines, que le concept de rationalité limitée ne retient pas ainsi que cela vient d'être exposé. Il repose aussi sur une autre hypothèse, portant sur les préférences futures. Celles-ci sont considérées classiquement comme étant exogènes, stables, et connues, afin de permettre une décision sans équivoque. Or, les préférences individuelles sont souvent floues et incohérentes, elles changent avec le temps, à la suite des actions. En outre, dans le cas de décisions collectives, se pose le problème d'objectifs incompatibles les uns avec les autres, objectifs ambigus, vagues, problématiques, peu cohérents, et instables (March, 1991, [4]). En définitive, les membres d'une organisation pratiquent la résolution de problème et la prise de décision dans un monde instable, peu compréhensible, avec des possibilités de contrôle limitées (March et Olsen, 1991).

L'un des points focaux de ces développements théoriques est la relation entre événements et sens, dans laquelle se pose la question de la signification donnée aux événements (Zarifian, 2001). Pour Zarifian, un événement a une face objective et une face subjective. La face objective de l'événement correspond à ce qui surgit, ce qui arrive, tandis que sa face subjective est le sens donné à l'événement par les acteurs humains. Quand l'événement s'effectue objectivement, l'homme double cette effectuation de l'événement d'une « *contre-effectuation* », celle-ci ne gardant que le sens de l'événement. Le sens renvoie donc à l'orientation donnée à l'activité, et à la manière dont le réel est problématisé ; sa production est un « *processus social et individuel fragile* » (p.115). Les actions et les représentations individuelles ou collectives sont donc sous-tendues par le sens, qui est une certaine vision du monde : celui-ci donne aux actions une orientation déterminée et en forge la cohérence (Bessire, 2002, p.2). En outre, les actions ont une influence sur le sens donné, car la découverte de nouvelles intentions est une conséquence du comportement intentionnel (March, 1991, [3]). Ce processus rétrospectif, social et continu par lequel le sens est produit est décrit par Weick (1995) au travers du concept de sensemaking¹⁹. Pour cet auteur, les individus construisent, réagencent,

¹⁹ Une traduction de ce terme peut être : « *construction de sens* » (Laroche, 1996, p.226).

perçoivent sélectivement la réalité, de manière interpersonnelle. Donc, malgré l'ambiguïté inhérente à toute organisation, les acteurs tentent de trouver un sens aux événements (March et Olsen, 1991).

Les processus interorganisationnels peuvent être appréhendés par une approche plutôt cognitive des systèmes sociaux, qui «*met l'accent sur le caractère subjectif et indéfini des organisations et du processus d'organisation*» (Bougon et Komocar, 1994 [1], p.38), ce qui permet de concevoir l'organisation aussi bien en terme de stabilité qu'en termes d'évolution et de changement. Même l'immobilité organisationnelle peut être considérée comme étant dynamique, c'est-à-dire comme un «*mouvement oscillatoire constamment neutralisé*» (p.38).

L'organisation dans cette perspective est un ensemble dynamique, où les individus interagissent et reconstruisent en permanence des ordres temporaires. Les organisations sont vues comme des «*projets (constructions humaines intentionnelles), dont le comportement téléologique résulte de l'interaction des comportements de ses membres*» (Giordano Y., 1991). Le terme «organisation» inclut une certaine conception de la stabilité, ne serait-ce que par le concept de structure organisationnelle. Le concept de dynamique organisationnelle tel que l'entend Weick (1979) se concentre sur le processus organisationnel plus que sur la structure organisationnelle, qui est un élément structurant et structuré de ce processus. «*Une organisation est un construit social*» (Rojot et Bergmann, 1995), elle peut être vue comme «*résultat et condition de l'interaction*» (Dupuy C. et Kechidi, 1996, p.4). L'organisation-structure, dans l'analyse du pilotage de la performance, présente des limites qu'il est possible de dépasser dans l'organisation-processus : «*« le phénomène organisation apparaît [...] comme le résultat contingent et toujours provisoire de la construction d'un ordre local dont les caractéristiques relativement autonomes structurent la capacité d'action collective des intéressés. Il est à la fois contenant et contenu, structure et processus, contrainte pour l'action humaine en même temps que son résultat. »* (Friedberg, 1993, p.11).

Le processus organisationnel, ou «*organizing*» de Weick (1979) prend en compte les lois et conventions par lesquelles des ensembles de comportements emboîtés sont assemblés afin de former des processus sociaux intelligibles pour les acteurs. «*L'approche organisationnelle de l'action collective s'intéresse aux conditions et aux conséquences de la structuration spécifique et contingente des contextes d'action [...] traite en fait de la construction et du maintien d'ordres locaux qui assurent la régulation des comportements et l'intégration des stratégies divergentes, sinon conflictuelles, des acteurs concernés.*» (Friedberg, 1993, p.177). L'organisation en processus, dans laquelle des lois forment des variables et des liens porteurs de sens qui résument les expériences récentes des acteurs, peut donc être considérée comme un flot d'expérience (Weick, 1979). En interagissant dans les organisations, les participants développent des inférences à propos de leurs expériences. Les acteurs

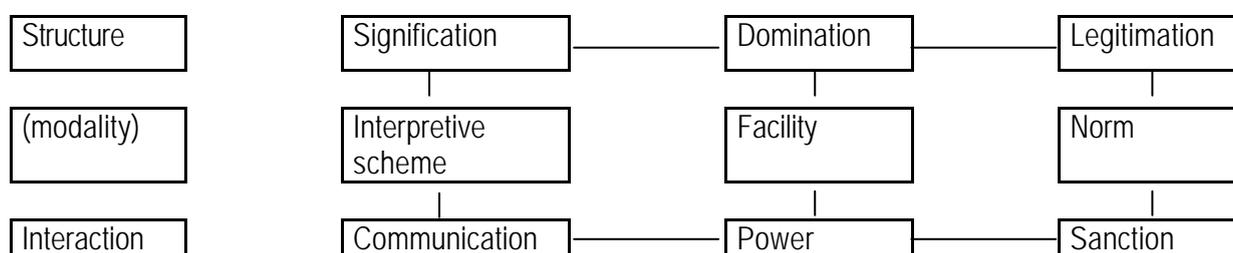
assemblent cognitivement ces inférences dans des cartes cognitives, lesquelles en retour structurent leurs futurs comportements. Les cartes cognitives individuelles sont donc altérées et développées par l'expérience. Ce développement produit alors les accords comportementaux et cognitifs qui définissent l'organisation. Les groupes sont donc composés d'individus, et sont définis en terme de comportements observables. Parce que les acteurs interagissent dans les organisations, leurs comportements sont reliés : le comportement d'un individu est contingent au comportement des autres. L'ensemble des processus de type « A agit, B agit en réponse, A agit en réponse », ou double interaction, constitue pour Weick (1979) une organisation. Salancik (1995) insiste lui aussi sur les relations, et les interactions, dans ce qu'il appelle une « perspective réseau ». Les questions qu'il suggère à l'analyse concernent les caractéristiques du réseau comme sa centralité, sa taille du réseau, ou encore la nature des interactions et relations. Ces questions proposent de se préoccuper des structures de connaissance, des valeurs partagées, ainsi que des habitudes communes. Ainsi, les organisations avec des valeurs et connaissances partagées interagiraient-elles plus aisément. Cependant, pour Weick (1979), même si les liens entre les personnes sont minimaux, la coordination peut exister. Dans une structure collective, les moyens sont cruciaux ; le partage de croyances n'est pas essentiel pour que les comportements imbriqués se perpétuent, même celui-ci peut rendre les interactions plus agréables pour les acteurs. Ce point de vue apporte une nouvelle perspective à la focalisation sur la convergence des intérêts individuels et collectifs comme génératrice de performance.

Du point de vue du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel, ces développements théoriques suggèrent de s'intéresser à la dynamique organisationnelle, fondée sur les comportements des acteurs et les interactions entre eux. Ces comportements ont un lien avec le sens que les acteurs attribuent aux événements. Les interactions entre les acteurs peuvent être considérées comme étant structurées et structurantes de l'organisation processus (Giddens, 1984).

1.2.2 Une dynamique organisationnelle fondée sur les comportements des acteurs et les implications pour le pilotage de la performance

La théorie de la structuration de Giddens (1984) conceptualise la structure comme une force productive, plus que comme une donnée pour le comportement managérial, et explore comment la structure évolue et est reproduite par les comportements quotidiens des acteurs. Les dimensions de la théorie de la structuration sont les suivantes :

Figure 2 – Les dimensions de la théorie de la structuration, d'après Giddens (1984, p.29)



Giddens propose trois catégories primaires de propriétés dans un système social : les structures, les modalités et l'interaction. Les structures sont les lois et ressources, organisées comme des propriétés des systèmes sociaux. Les modalités se composent des moyens par lesquels les structures deviennent actions. Enfin, l'interaction désigne l'action ou l'activité instituées par l'agent qui agit à l'intérieur du système social.

La structure est définie comme les lois et ressources qui sont impliquées rétrospectivement dans la reproduction des systèmes sociaux, existant uniquement comme des traces mémorielles. Les lois normatives représentent les structures de légitimation, tandis que les lois interprétatives représentent les structures de signification. Ces structures constituent les forces significatives qui influencent les comportements humains. En effet, Giddens pense que les agents humains sont influencés et contraints par les structures, et dans le même temps, que les structures sont construites et reconstruites comme des résultats de l'action humaine. « Il faut concevoir les structures comme [...] continuellement produites et reproduites au cours de l'interaction en même temps que structurant cette dernière : les structures sont simultanément constituées et constituantes » (Giordano Y., 1991). La structure est considérée ici comme duale : d'une part, elle s'impose aux individus quand ils agissent et interagissent dans des arrangements spatiaux et temporels spécifiques. D'autre part, elle résulte de ces actions et interactions. La structure est vue d'une manière dynamique. Elle peut être décrite au travers de trois modalités d'interactions : la signification, la domination, et la légitimation. La signification se compose

de la connaissance partagée, ce sont les lois organisatrices qui guident l'interaction sociale. C'est la dimension cognitive de la vie sociale, au travers de laquelle les agents communiquent les uns avec les autres, se comprennent mutuellement, et ainsi créent la signification. La structure de signification est composée de règles sémantiques imposées pour produire du sens (Bessire, 2002). Le processus de signification peut s'apparenter au processus de représentation, en tant qu'ensemble de « *moyens cognitifs par lesquels chacun donne du sens à ses actions et à celles des autres* » (Chabin, 2001, p.117). La domination, ou le pouvoir, est l'influence sur l'allocation des ressources ; elle s'exerce sur les objets, sur les acteurs. C'est l'« *expression de contraintes et de sanctions qui s'imposent à eux [les acteurs] de l'extérieur, à travers les systèmes de contrôle formels, limitant leurs champs d'action* » (Chabin, 2001, p.111). Enfin, la légitimation, c'est-à-dire l'ensemble des normes et des valeurs, détermine les comportements appropriés ou normaux.

Dans ce modèle, l'intégration sociale représente l'espace de l'action sociale, où les systèmes sociaux d'interaction sont engagés de manière individuelle, et interagissent avec les systèmes des acteurs, construits de manière consciente et inconsciente. Le système social est donc l'expression d'un ordre social spécifique. Giddens voit la classique dichotomie objectif/subjectif comme un continuum représentant les degrés d'apparente stabilité ou malléabilité dans un contexte social étendu. Le structurel est inscrit à la fois dans une dynamique de reproduction et de changement. Par les routines, qui facilitent l'action quotidienne, et évitent l'angoisse de l'incertitude aux acteurs, les structures se reproduisent. Et, dans le même temps, les interactions peuvent faire évoluer les conditions de l'action, et donc les principes structurels. Le corollaire est que, « *quel que soit le degré de contrainte qu'un système fait peser sur ses membres, ceux-ci le transforment constamment par leurs conduites, même si ces dernières prennent appui sur des éléments structurels de ce système et, ce faisant, en reproduisent certaines caractéristiques et certaines dimensions* » (Friedberg, 1993,p.19).

Dans l'optique de Giddens, une recherche sur les comportements concerne la façon dont les problèmes surviennent, comment ils sont construits dans l'esprit de l'individu et de l'organisation, et comment ils obtiennent l'attention de ceux qui prennent les décisions. Certains auteurs lisent les travaux de Giddens comme étant centrés sur le dépassement de la dichotomie classique entre les théories structuro-fonctionnalistes et les théories interprétativistes (Desmarais, 2001), même si certains classent Giddens dans les interprétativistes (Dillard et Becker, 1999). Dans les théories structuro-fonctionnalistes, la structure est représentée comme une architecture stable et contraignante, dans laquelle le sujet humain a peu de place, alors que les sociologies interprétativistes accordent elles une plus grande attention au sujet humain. La théorie de la structuration suggérerait de réunir ces deux cadres d'analyse : les

structures contraignent l'action individuelle, et, simultanément, les acteurs, en agissant, ont un rôle structurant. Dans cette théorie, «*l'acteur est à la fois un pivot et un moteur des phénomènes de structuration sociale de l'organisation* » (Dreveton 2002, p.8).

Pour Amintas (1999), l'approche de Giddens réconcilierait donc d'une certaine manière sociologie des organisations et contrôle de gestion, car elles portent toutes deux leur attention sur la pluralité des logiques d'action, sur l'autonomie des acteurs, sur la compréhension des interactions. Pour cet auteur, les questions qui dominent le débat, et qui sont totalement convergentes avec celles que Giddens propose à la réflexion, concernent la nature des interactions, entre les règles, incarnées par les outils, et les jeux générés par les acteurs. Elles concernent aussi l'inscription des outils de gestion dans la dynamique organisationnelle : quelle est la part de l'apprentissage organisationnel, quelle est la relation entre l'instrumentation et le processus, entre le support et le résultat ? Pour Amintas, «*les systèmes de contrôle doivent intégrer à côté de leur inévitable dimension instrumentale, une dimension interactive, admettant l'exploration et l'innovation* » (1999, p.184). Ainsi, cette théorie été utilisée dans plusieurs recherches relevant de cette dernière perspective. Par exemple, Yuthas et Dillard (1998) l'ont employée comme cadre pour montrer comment les champs du social et de la psychologie traversent le champ des comportements d'acteurs, ce qui a permis à ces auteurs d'éclairer les comportements en comptabilité. Chabin (2001) a lui aussi utilisé cette théorie, proposant d'analyser les systèmes comptables et de contrôle comme «*profondément impliqués dans les relations sociales* », car ces systèmes «*participent des rapports de pouvoir ou de domination, de légitimation et de signification de l'organisation* » (p.112).

La théorie de la structuration suggère de modéliser les processus organisationnels en envisageant les comportements comme étant structurés par la structure organisationnelle et structurants de celle-ci. La formalisation des comportements par la structure de l'organisation permettrait de diminuer leur variabilité, d'augmenter leur prédictibilité, et donc de contrôler l'organisation (Mintzberg, 1982). Plusieurs questions se posent ici : celle de la possibilité de formaliser ces comportements, celle de la pertinence de cette formalisation, et celle de son degré de détail.

Thorelli (1986) ou encore Friedberg (1993) notamment insistent sur le système de pouvoir, présenté comme constitutif de toute structure d'action collective. Ce dernier auteur voit dans le pouvoir une capacité de structurer l'échange négocié de comportements en sa faveur : «*le pouvoir peut et doit donc être défini comme la capacité d'un acteur à structurer des processus d'échange plus ou moins durables en sa faveur, en exploitant contraintes et opportunités de la situation pour imposer les termes de l'échange favorables à ses intérêts.* » (p.118). Le pouvoir pour lui provient de deux sources. La

première source de pouvoir est la pertinence des expertises et des savoir-faire de chacun des participants, combinés avec les possibilités d'action de chacun d'entre eux, et manipulés par eux pour améliorer leur position de négociation par rapport aux autres. La seconde source de pouvoir est la liberté ou zone d'autonomie de chaque individu dans ses transactions avec les autres, qui détermine la prévisibilité de son comportement. Pour lui, « *aucun acteur d'un système [...] ne peut y être sans intérêt et sans enjeu : il est toujours pourvu d'une stratégie relative à celui-ci.* » (p.267). Il ajoute que le contenu de cette stratégie n'est pas connu pour autant, que le système considéré n'est pas le lieu unique d'investissement des acteurs. Comme produit de la recherche, il s'agit de définir des acteurs et des intérêts. Pour Mintzberg (1986), le pouvoir est une « *capacité à produire ou modifier les résultats ou effets organisationnels* » (p.39). Les idées de but et d'objectif sont indissociables de celle du pouvoir. Les buts sont « *les intentions précédant les décisions ou les actions* » (p.40). Un objectif est un « *but exprimé en terme de réalisation mesurable* » (p.41). Mintzberg propose d'analyser le pouvoir dans les organisations, car « *le gouvernement d'aujourd'hui ressemble davantage à un ensemble de vastes organisations, qu'à un appareil législatif ; de même l'économie et d'autres sphères d'activités, ressemblent plus à des réseaux d'organisations gigantesques qui négocient entre eux, d'une façon politique, qu'à des systèmes regroupant des petites unités qui s'adaptent à l'environnement économique et social général* » (p.28). Les joueurs de ce qu'il nomme le jeu de pouvoir exercent celui-ci au travers de coalitions. Celles-ci sont de deux grands types : coalition externe et coalition interne. La coalition externe est composée des non salariés de l'organisation : les propriétaires, les associés, les associations d'employés, les publics. Il est difficile d'utiliser ici cette définition stricto sensu, car comment déterminer qui est salarié du système interorganisationnel ? La myriade des organisations y intervenant implique une grande difficulté pour en définir des frontières. Cependant, des membres de la coalition externe pourraient être définis comme étant les élus, les usagers, et les membres des conseils d'administration des organismes conventionnés. La coalition interne correspond aux détenteurs d'influence tels que le président directeur général, les cadres intermédiaires, les opérateurs, les analystes de la technostructure, ou encore le personnel de soutien logistique.

Cependant, cette lecture de l'organisation guidée par la structure de pouvoir et les processus contribuant à générer cette structure pose problème dans le cas où les parties prenantes sont délicates à déterminer en terme de coalition, car les coalitions ne sont pas statiques, et leur dynamique est difficile à appréhender : « *la plupart des systèmes étudiés par les sciences sociales peuvent être considérés comme des systèmes conflictuels à l'intérieur de systèmes conflictuels* » (March, 1991, [1]). D'autre part, la question des buts et des moyens semble faire intervenir une conception rationalisante, au sens traditionnel du terme, des flux de causalité à l'œuvre. Une approche de l'entreprise comme coalition politique, si elle se démarque de la conception économique qui attribue un objectif supérieur

permettant ainsi une meilleure simplicité analytique, se centre sur les organisateurs réels et agissant de la coalition, et tente de décrire les processus de résolution de conflit à l'œuvre (March, 1991, [1]). Cependant, « *même si le pouvoir et l'influence sont des concepts utiles pour beaucoup de situations, ils ne nous ont pas beaucoup aidés à comprendre de nombreux mécanismes de choix sociaux auxquels ils ont été traditionnellement appliqués* » (March, 1991, [2]). Donc, plutôt que d'entrer dans l'exploration des stratégies individuelles, il semble plus fécond dans le cas présent d'appréhender la question du processus organisationnel par les représentations individuelles et collectives. Si le système repose sur un système de pouvoir, ce dernier étant considéré comme « *une action sur d'autres actions* », et reposant sur la possibilité de « *guider l'action et de mettre en ordre ses résultats possibles* » (Amintas, 2002, p.3), des traces en seront trouvées dans les représentations. L'approche par les représentations et les processus interorganisationnels semble ici potentiellement plus fertile.

Les propositions issues des réflexions précédents conduisent à formuler les suggestions suivantes : la question du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel peut être abordée en s'appuyant sur une approche interprétative de la performance. Cette approche par les représentations permet d'appréhender ce qui guide les comportements des acteurs. En outre, la performance interorganisationnelle peut être décrite en termes de performance interne et de performance globale. Le pilotage de la performance doit donc prendre en compte des intérêts individuels et collectifs, potentiellement incompatibles, voire doit veiller à la convergence de ces intérêts. Cette vision du pilotage de la performance interorganisationnelle est ici mise en perspective avec deux propositions principales. La première est que les membres de l'organisation sont limités dans leur appréhension de la rationalité, et agissent dans un monde instable, peu compréhensible, avec des possibilités de contrôle limitées. La seconde est que la manière dont le réel est problématisé par les acteurs, c'est-à-dire le sens que donnent les acteurs au réel, avec leurs limites cognitives, permet d'appréhender le comportement des individus.

2 Un contexte interorganisationnel particulier dans lequel se pose théoriquement la question du pilotage de la performance

Plusieurs modèles permettent d'appréhender les interactions entre les acteurs et la coordination de leurs actions. Traditionnellement sont dissociés marché²⁰, réseaux et hiérarchies, lesquelles sont soit des firmes, soit des bureaucraties. Les différences entre ces modèles sont abordées par de nombreux auteurs. Deux analyses paraissent ici particulièrement intéressantes : celle de Streeck et Schmitter (1991) et celle de Thompson (1991 [1]), car elles positionnent les modèles les uns par rapport aux autres, et permettent de poser des bases théoriques utiles pour la suite des développements.

Pour Streeck et Schmitter (1991), trois modèles dominants permettent d'appréhender les interactions entre des acteurs indépendants ayant des motivations différentes. Ces modèles sont les suivants : le modèle communautaire, dans lequel se développe une solidarité spontanée ; le marché, où la compétition est dispersée ; et enfin l'Etat ou la bureaucratie où le mode de contrôle est bureaucratique (Weber, 1991). Streeck et Schmitter proposent un autre modèle institutionnel, qui pour eux transcende et amalgame les autres : le modèle associatif. Les principes de base dans ce modèle sont l'interaction et l'allocation. A la différence du modèle associatif, l'action communautaire volontaire ne dispose pas de moyens autoritaires pour mobiliser les ressources. Cependant, le modèle associatif ainsi que le modèle communautaire postulent l'interdépendance, des préférences et des choix des acteurs pour l'ordre communautaire, des acteurs pour l'association.

Tableau 4 – Les quatre modèles de l'ordre social, d'après Streeck et Schmitter (1991)

	Principe général	Mode de coordination
Communauté	Solidarité spontanée	⇒ Interdépendance des préférences et des choix des acteurs, basée sur des normes partagées ⇒ Produit de la satisfaction mutuelle
Marché	Compétition dispersée	⇒ Indépendance des actions des compétiteurs, car aucune action d'une personne n'a d'effet déterminant et prédictible sur l'allocation des satisfactions
Etat ou bureaucratie	Contrôle hiérarchique	⇒ Dépendance des acteurs ⇒ Coordination hiérarchique
Association	Interaction et allocation	⇒ Interdépendance des acteurs ⇒ Les actions des collectivités organisées peuvent avoir des effets prédictibles et déterminants sur les intérêts des autres membres de la collectivité, ce qui les conduit à rechercher des pactes relativement stables.

²⁰ Le marché peut être considéré comme un lieu dans lequel l'échange se réalise sans l'intervention d'un autre rapport social entre les échangistes que celui qu'ils nouent dans l'acte de l'échange (Testart, 2001).

Thompson (1991 [1]) suggère de dissocier deux types de relations, compétitives et coopératives, en s'appuyant sur le cadre d'analyse proposé par Ouchi (1979), auteur sur lequel nous reviendrons. Il différencie deux formes d'unités organisationnelles, hiérarchiques et indépendantes, et deux approches des relations, compétitives et coopératives. A partir de ces différences, il construit une matrice dans laquelle apparaissent la bureaucratie et les clans d'Ouchi, respectivement en tant que systèmes hiérarchisés compétitifs, et en tant que systèmes hiérarchisés coopératifs. Y sont ajoutés la forme classique du marché, comme une combinaison d'indépendance et de compétitivité, ainsi que le réseau, qui se trouve dans la case de l'indépendance coopérative. En résumé, la matrice proposée par Thompson est la suivante :

Tableau 5 – La comparaison entre les modèles de Thompson (1991 [1], p.244)

		Approach to relationship	
		Competitive	Cooperative
Unit organizational form	Independent	Classic market	Network structure
	Hierarchical	Bureaucracy	Clan

Les concepts de coopération et de réseau sont l'objet de nombreuses approches, il convient donc de présenter celles qui sont retenues dans cette recherche qui s'intéresse particulièrement aux contextes interorganisationnels.

La coopération est entendue ici comme l'« ensemble de partenariats présentant un degré de réversibilité dans lequel les acteurs restent autonomes et les relations sont d'ordre qualitatif et informel. Les relations qui se développent créent une cohésion et engendrent un équilibre entre intérêts collectifs et intérêts individuels » (Rousseau et Salaün-Bidart, 1999, p.880).

Ce concept de coopération peut être envisagé sous différents aspects. Ainsi Cintas (2001) a choisi l'angle de la communication, en se référant à la théorie des conventions : la coopération est « l'adhésion à une représentation commune de la norme d'effort » (p.293). Pour Feron (2001), « la coopération est le processus par lequel des individus liés par une relation de confiance mutuelle créent volontairement une unité d'interaction, orientée vers un objectif d'intérêt commun, et considérée par chacun comme un apprentissage permanent » (p.543). L'apprentissage de la coopération se fait pour lui en co-opérant. Il dissocie la coordination et la co-opération. Pour cet auteur, la coordination s'appuie sur le pouvoir hiérarchique, tandis que la co-opération a pour base la confiance mutuelle. La co-opération -résultat- et la coopération -processus- sont donc considérés comme des modes de

coordination. Celle-ci peut être formelle, formalisée dans des règles, ou informelle, émerger par les interactions ; les deux modes de coordination ne sont pas exclusifs l'un de l'autre. En outre, l'intérêt double de la coopération manque à cette définition -intérêt commun et intérêt individuel- ainsi que l'idée de moyens communs.

Dans le réseau, le mode de coordination découle de relations (Mari, 1998), dans lesquelles la confiance²¹ et la réciprocité jouent un rôle (Jarillo, 1990 ; Powell, 1990 notamment). Le réseau est un mode de coordination différent de la hiérarchie ainsi que du marché : le réseau coordonne par des moyens moins formels, plus égalitaires et coopératifs (Thompson, 1991 [2]). Le réseau est un « *faisceau de relations associant des entités* » (Cohendet, 1996), ou, plus exactement, « *networks are constructed when individuals, whether organizations or humans, interact* » (Salancik, 1995, p.345). Ces définitions minimales sont à compléter avec les idées de récurrence des relations, et de transaction (Grand et Leyronas, 1998, p.384). Finalement, dans un réseau, les transactions sont récurrentes et les décisions ne sont pas soumises au jeu de la concurrence (Bidault, 1993). Les relations d'échange, pour être établies, nécessitent du temps et de l'effort, ce qui contraint le choix des partenaires (Johanson et Mattsson, 1991). Les relations entre les organisations sont en effet constamment établies, maintenues, développées, brisées. Le réseau s'inscrit donc dans des processus cumulatifs relationnels. La récurrence des transactions est aussi retenue par Bidault (1993), qui ajoute que dans le réseau, les organisations coordonnent leurs activités, elles s'ajustent, et entretiennent des relations qui ne sont pas nécessairement formelles. Il faut aussi enrichir cette définition du réseau par la volonté de plus value, de création de richesse supplémentaire que permettent ces interactions, ce que font Rousseau et Salaün-Bidart (1999) : le réseau est le « *lieu où s'effectue la création de ressources nouvelles afin d'assurer la croissance des firmes qui coopèrent* » (p.880).

L'analyse réseau présente l'avantage de mettre l'accent sur les « *relations that connect the social positions within a system, offer a powerful brush for painting a systematic picture of global social structures and their components* » (Knoke et Kuklinski, 1991, p.173). L'organisation des relations sociales devient donc un concept central, ce qui permet d'analyser les propriétés structurelles des réseaux, et de détecter les phénomènes sociaux émergents, qui n'existent pas au niveau des acteurs individuels. Ces auteurs définissent les réseaux comme un type spécifique de relations qui lient un ensemble déterminé de personnes, objets ou événements. Ce sont les configurations des relations qui révèlent la structure du réseau. Pour eux, l'analyse en terme de réseau implique l'idée que la structure

²¹ Thuderoz et al. (1999) dissocient trois formes de confiance particulièrement intéressantes ici : la confiance *intuitu personae*, attachée à la personne ou à un groupe ; la confiance relationnelle, reposant sur les échanges passés ou attendus ; et la confiance institutionnelle, attachée à une structure formelle garantissant les attributs spécifiques d'un individu ou d'une organisation. Si ces trois formes de la confiance semblent présents dans les réseaux, ses deux premières formes y semblent plus prégnantes. En outre, la confiance peut être considérée comme une forme originale de contrôle dans des situations organisationnelles changeantes (Khlif et Zeghal, 2002).

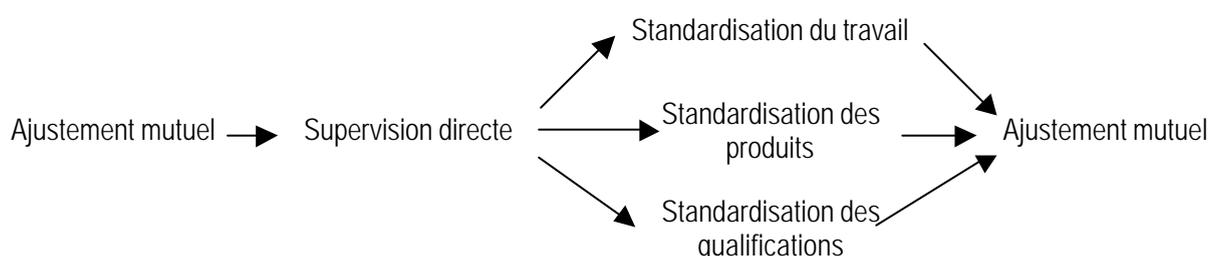
des relations entre les acteurs, ainsi que la localisation des acteurs individuels dans le réseau, ont des conséquences importantes, en termes de comportements, perceptions et attitudes, à la fois pour les acteurs individuels et pour tout le système. Johanson et Mattsson (1991) insistent eux aussi sur l'importance des relations entre les organisations. Ces relations ont des caractéristiques sociales, techniques, logistiques, de connaissances, administratives, et de temps. Celles-ci interviennent au travers de processus d'échange, dans lesquels les parties construisent une confiance mutuelle. Dans l'échange, les parties s'adaptent l'une à l'autre, elles s'influencent mutuellement. Les adaptations permettent de renforcer les liens entre les organisations : elles peuvent rendre les relations durables. Tout n'est pas donné une fois pour toutes : les deux parties peuvent s'adapter de mieux en mieux l'une à l'autre. Les réseaux ont des propriétés spécifiques et des propriétés dynamiques (Cohendet, 1996). Les propriétés spécifiques sont par exemple spatiales, c'est-à-dire géographiques, ou encore nodales, c'est-à-dire relatives à l'importance de certains nœuds. Les propriétés dynamiques sont quant à elles relatives aux évolutions du système considéré, lesquelles sont irréversibles. Parmi les niveaux de structuration du réseau, dans l'analyse d'un réseau logistique des transports de véhicules neufs entre la France et le Royaume-Uni, Dumoulin et Lecocq (2000) ont dissocié la structure formelle -les contrats-, et la structure informelle, plus contextuelle. Celle-ci se compose du réseau prescrit, du réseau opérationnel émergent, et du réseau d'information émergent -informations informelles-.

Les différents modèles permettant d'appréhender la coordination des interactions entre les acteurs étant présentés, sera plus spécifiquement abordé l'un de ces modèles, le modèle bureaucratique, qui est un mode particulier de coordination montrant ses limites en terme de pilotage de performance, et dans lequel se pose théoriquement la question du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel (2.1.). Malgré ses limites, ce modèle reste utilisé dans les organisations publiques. Parmi les voies prometteuses à explorer se trouve celle du pilotage de la performance en référence à la définition qu'en propose Lorino (1991). Ces tentatives mènent à une réflexion sur les objectifs à atteindre, les activités à coordonner et les évaluations à mettre en œuvre (2.2.).

2.1 Le modèle bureaucratique : un mode particulier de coordination qui montre ses limites en terme de pilotage de performance

La structure d'une organisation²² est « la somme totale des moyens employés pour diviser le travail entre tâches distinctes et pour ensuite assurer la coordination nécessaire entre les tâches » (Mintzberg, 1982, p.18). Ces mécanismes de coordination peuvent être représentés dans un continuum :

Figure 3 – Les mécanismes de coordination : un continuum (Mintzberg, 1982, p.23)



Mintzberg (1982) lie les caractéristiques structurelles de l'organisation et les caractéristiques de l'environnement, en distinguant quatre environnements organisationnels de base²³.

Tableau 6 – Les structures de l'organisation et les caractéristiques de l'environnement (Mintzberg, 1982, p.258)

Caractéristiques de l'environnement	Stable	Dynamique
Complexe	Organisation décentralisée de type bureaucratique Coordination par standardisation des qualifications	Organisation décentralisée de type organique Coordination par ajustement mutuel
Simple	Organisation centralisée de type bureaucratique Coordination par standardisation des procédés de travail	Organisation centralisée de type organique Coordination par supervision directe

²² Pour Williamson (1975), l'organisation existe car elle peut médiatiser les transactions économiques entre ses membres à des coûts inférieurs à ce que peut le faire le mécanisme de marché. Cette approche est nommée approche par les coûts de transaction.

²³ Kalika (1985) a tenté de répondre à la question suivante : « l'efficacité des entreprises est-elle liée à leur structure ? », proposant ainsi de faire le lien entre structure organisationnelle, environnement et efficacité. La conclusion de sa recherche est qu'il est difficile d'établir un lien systématique entre type de structure et efficacité en s'intéressant uniquement au rôle de l'environnement dans cette relation.

Le mode de coordination bureaucratique est un mode de coordination par la standardisation, des qualifications et des procédés de travail, dans un environnement supposé stable. Le mode de coordination de type hiérarchie bureaucratique est prépondérant dans les organisations publiques. Ce choix peut s'expliquer par des spécificités inhérentes au secteur public, qui ont légitimé un mode de gestion et un cadre juridique particuliers. Le management public s'est en effet longtemps fondé sur des hypothèses de fonctionnement très ancrées dans des spécificités inhérentes aux missions poursuivies. Depuis une trentaine d'années, ces missions ne sont pas remises en question fondamentalement (2.1.1.). Leur mise en œuvre, en revanche, pose de nombreux défis au gestionnaire public. Celui-ci construit et s'appuie sur de nouveaux modèles de gestion, dans un objectif de performance (2.1.2.). La question du pilotage de la performance dans ce contexte interorganisationnel particulier se pose donc.

2.1.1 *Le mode de coordination bureaucratique comme mode de pilotage de la performance*

La particularité du secteur public se trouve dans ses racines. D'après plusieurs sources -juristes, historiens, psychanalystes-, l'administration française a des origines théocratiques, puisqu'elle aurait été créée par Philippe IV le Bel. Celui-ci a choisi la captation des structures du droit canon, de l'Église, du sacré, au bénéfice de la monarchie (Santo et Verrier, 1993). Depuis, deux « mondes » coexistent en France : l'univers public, légitimé par la structure du droit canon, le désintéressement, qui a pour centre la chose publique, et l'univers privé, du ressort du dispositif du droit humain, lieu des échanges commerciaux, de l'intérêt personnel. Les grands principes du service public, connus sous le nom de « *lois de Rolland*²⁴ », sont la continuité -les organisations publiques sont assurées de la pérennité de leur mission-, l'égalité, la mutabilité -elles peuvent être modifiées par l'autorité compétente- et la neutralité. Les organisations publiques ont donc des spécificités par rapport aux entreprises privées. En général, les organisations privées sont introverties -elles trouvent en elles-mêmes leurs propres moyens-, tandis que les organisations publiques sont extraverties -principe d'hétéronomie- : leur rationalité de fonctionnement est à l'extérieur d'elles-mêmes (Chevallier, 1997). Ces dernières poursuivent des finalités externes, lesquelles sont définies et imposées par la loi, avec des objectifs d'intérêts généraux. Elles sont censées agir pour le plus grand bien de la collectivité, ce qui fonde leur légitimité. Cet intérêt général assure la cohésion interne et l'adhésion des administrés (Chevallier, 1997). Dans cet univers, l'organisation publique a une « supériorité morale » par rapport à l'entreprise

²⁴ Juriste du début du XXème siècle.

privée. Cette notion d'intérêt général est politique, c'est une volonté de service au profit des citoyens. Elle est aussi évolutive et contingente (Pontier, 1996). Compte tenu du principe d'hétéronomie, un régime juridique spécifique s'applique au secteur public. Ainsi, les organisations publiques ont des moyens de contrainte sur leur environnement (Santo et Verrier, 1993).

Les organisations publiques n'ont pas d'objectif de rentabilité capitalistique : l'analyse est effectuée en termes d'allocations budgétaires et pas en termes plus classiques d'investissements productifs. Le coût des activités publiques est en général connu, mais leur prix n'existe pas au sens des théories du marché, parce qu'il n'y a pas rencontre de l'offre et de la demande de manière « libre » et pas de rentabilité exigée (Santo et Verrier, 1993). Or, dans les théories classiques, le prix donne la valeur. Il est impossible de se fonder sur le prix pour déterminer la valeur des activités publiques²⁵.

Dans le contexte des organisations publiques, la concurrence est nulle ou imparfaite. Elle est organisée par les textes, ou est induite par les carences de l'initiative privée, ce qui rend difficile l'adaptation aux données de l'environnement. Le monopole est inhérent aux attributions régaliennes, car il peut seul satisfaire les besoins collectifs, ce qui explique la substitution à la logique du marché. Il peut y avoir cependant, et c'est le risque, une certaine confusion entre la poursuite de l'intérêt général et la défense des corporatismes (Chevallier, 1997). Dans les organisations publiques, les missions sont hétérogènes, la taille est très importante, l'organisation hiérarchique est compliquée, ce qui induit une verticalisation des problèmes, et le cloisonnement des stratégies (Santo et Verrier, 1993) : les systèmes sont compliqués et cloisonnés. Enfin, c'est le politique, censé représenter l'intérêt général, qui conduit et décide de l'action publique : l'action publique est soumise au politique. Une double hiérarchie, plus ou moins prégnante, existe dans les organisations correspondantes : une hiérarchie de techniciens, salariés, et une hiérarchie de politiques, élus. Les liens entre les technocrates et les politiques, les enjeux, les définitions des rôles de chacun induisent des configurations particulières de l'organisation, dans ses représentations comme dans les prises de décision.

Finalem^{ent}, l'organisation publique poursuit des finalités externes, dans lesquelles la notion d'intérêt général est prégnante. Dans cette perspective, la détermination de la performance à atteindre pose problème.

Les spécificités inhérentes au secteur public telles que décrites précédemment impliquent des modes de coordination particuliers. La régulation par le marché, c'est-à-dire la coordination automatique des

²⁵ Et ce même si l'accès à certaines activités publiques a un prix: par exemple, pour accéder aux musées, l'utilisateur doit s'acquitter d'un ticket d'entrée. Cependant, le prix du ticket est sans commune mesure avec la valeur générée par le musée (Amans, 2003).

actions d'un grand nombre de personnes par un mécanisme de régulation par les prix (Beetham, 1991) n'y est pas effective. Le mode de coordination principal est de type hiérarchique. Le rôle de l'État est de définir le contenu du besoin social à satisfaire, de prévoir l'évolution, et de fournir les moyens financiers du développement. Il en découle des caractéristiques particulières de la gestion publique (Santo et Verrier, 1993 ; Auby, 1996 ; Chevallier, 1997 ; Lorino, 1999, notamment).

Tout d'abord, les processus de travail sont stabilisés : en général, pour la mise en œuvre des politiques publiques, la démarche classique est la suivante : un problème est inscrit à l'agenda, il est identifié, un diagnostic est posé. A partir de ce diagnostic, des objectifs sont déterminés, une évaluation est faite a priori, puis différentes alternatives sont testées, avant la mise en œuvre effective (Santo et Verrier, 1993). Ce modèle traditionnel de gestion de la performance publique s'appuie sur des hypothèses concernant la nature du besoin : celui-ci est censé être standardisé et stable, donc prévisible, et par conséquent planifiable (Lorino, 1999). Ces hypothèses sont très proches d'une vision traditionnelle du contrôle, dont les fondements sont la simplicité et la stabilité (Lorino, 1991 ; Bouquin, 1994). Dans ce modèle, les responsabilités de chacun sont connues, les lois de comportement du système sont constantes, et par conséquent stables. Le temps est traité de manière discrète et non continue. Deux phases sont distinguées : tout d'abord l'établissement de normes de comportement, puis le contrôle de la conformité de l'action aux normes édictées (Bouquin, 1994). Le contrôle traditionnel exécute la mesure, et ainsi vérifie l'action. La performance est mesurée à partir d'écart éventuels à la norme, prédéterminée en fonction des objectifs. Ainsi, la puissance publique régule par la ressource, contrôle a priori et a posteriori, par attributions budgétaires et vérifications. Par exemple, le cas des Caisses d'Allocations Familiales, Dubois et Retour (1997) soulignent que « *longtemps les services publics, dont les caisses d'allocations familiales, ont été considérés comme de simples 'machines' administratives, chargées de mettre en œuvre le droit en optimisant les moyens humains et matériels qui leur étaient alloués* » (p.3). Le fait de ne pas être sur un marché semble impliquer un raisonnement en terme de dépenses et non de recettes. L'indicateur de gestion est donc la consommation des crédits. Dans une gestion publique traditionnelle, le contrôle de gestion se confond avec le contrôle budgétaire (Alecian et Aerts, 1996). La conformité primerait donc sur la satisfaction de l'utilisateur, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le gestionnaire public ne connaît pas la sanction du marché : aucun indicateur spontané du type « *le client achète* » n'est utilisé. Le retour de sanction est souvent différé dans le temps, quand il existe : le vote des électeurs peut être considéré comme un type de sanction. Ensuite, le gestionnaire public possède peu d'éléments de comparaison, dès lors que l'organisation est en situation monopolistique, ce qui est fréquent (Alecian et Aerts, 1996). Enfin, le gestionnaire public dispose a

priori de la durée, ce qui lui permet d'agir avec sérénité²⁶. Dans le même temps, cette sérénité par rapport à l'avenir peut être un frein à la réactivité (Alecian et Aerts, 1996).

2.1.2 Les limites théoriques du mode de coordination bureaucratique pour piloter la performance

Le paradigme traditionnel du contrôle tel que présenté dans le développement précédent semble présenter des limites inhérentes aux présupposés qu'il utilise ainsi que nous allons le développer. Tout d'abord, les sujets cognitifs étant multiples, les enchaînements causes-effets ne peuvent qu'être multiples (Lorino, 1995). De plus, par les effets d'interactions, les individus produisent un environnement socioculturel qui les dépasse. Chaque acteur a la possibilité d'influer sur l'orientation globale de l'organisation, et donc sur la stratégie (Bouquin, 1994). Il ne faut pas oublier non plus que l'acteur a une rationalité imparfaite : il a des limites cognitives, ses préférences sont incertaines et mouvantes. De plus, les acteurs collectifs ont une importance dont il est nécessaire de tenir compte. De même, le système à piloter est caractérisé par une double complexité : complexité combinatoire et complexité d'ouverture. En effet, les éléments du système augmentent en nombre, les relations qui les lient vont croissantes ; et, en outre, les frontières du système sont floues (Lorino, 1995). Décloisonner permet de tenir compte de ces interactions (Bouquin, 1994). Enfin, la dynamique de changement est continue et irréversible : la vision discontinue du changement devient une vision continue. « *Le changement plutôt que la stabilité, est la règle de toute organisation* » (Weick, cité par Lorino, 1995)²⁷. En effet, la connaissance progresse sans cesse, ce qui induit une instabilité croissante des systèmes. De plus, interpréter prend du temps. Ces deux éléments impliquent qu'il est difficile de prévoir les résultats de l'action avec certitude. Dès lors, comment continuer à s'attacher aux résultats, et pas à l'action elle-même ?

Le modèle traditionnel de gestion des organisations publiques est proche du paradigme traditionnel du contrôle, et les limites inhérentes à la mise en œuvre de ces modèles se rejoignent. Ainsi, le mode de régulation par la règle, le cloisonnement de la gestion des hommes, l'évaluation de la demande sociale, présentent des limites qui conduisent les organisations publiques à moderniser leur gestion.

²⁶ Si dans la vision traditionnelle le gestionnaire public est censé pouvoir agir avec sérénité car il dispose de temps, des exemples montrent que les changements politiques peuvent entraîner des incertitudes quant à l'avenir.

²⁷ Il semble intéressant de noter ici que Lorino cite Weick dans son approche organisationnelle du pilotage. Les apports de Weick ont été exposés lors des développements précédents.

Les hiérarchies présentent trois grandes particularités par rapport au marché (Mitchel, 1991). Tout d'abord, les actions des éléments similaires sont contraintes. Ensuite, un but ou un résultat est fixé, et peut être décanté en sous-objectifs. Les tâches sont donc spécialisées, de manière rationnelle. Enfin, l'autorité, définie en terme de pyramide hiérarchique, est stratifiée au moyen de règles. Dans les hiérarchies, constructions artificielles, l'action est coordonnée de manière verticale, par une structure dans laquelle l'autorité est exercée consciemment, afin que l'individu travaille à la poursuite de l'intérêt de tous (Beetham, 1991). Cette structure organisationnelle est pour cet auteur le seul moyen de structurer des systèmes comportant de nombreux salariés, car elle permet d'identifier, à chaque niveau, la valeur ajoutée, et de placer à chaque niveau de l'organisation les compétences nécessaires. Dans ce contexte, la gestion des hommes est cloisonnée, par métiers. La fonction et l'homme qui l'occupe sont très nettement séparés : les individus sont interchangeable, et ils sont réductibles à la fonction qu'ils occupent. Le corollaire est que les agents sont rémunérés suivant leur fonction, et non suivant leur niveau de production ou de productivité (Auby, 1996). La culture hiérarchique est forte : elle est caractérisée par la centralisation, la formalisation, ainsi que par de fortes rigidités. L'autorité y découle de la légalité des ordres et de la légitimité de ceux qui les donnent (Rojot et Bergmann, 1995). La hiérarchie permet donc de construire un consensus général, une acceptation de la structure manageriale, afin que l'organisation parvienne à ses fins. Deux types de hiérarchies sont distinguées en économie politique : les firmes, qui sont situées sur un marché, et les bureaucraties, lesquelles ne le sont pas (Beetham, 1991). Dans les bureaucraties, les organisations sont « *conçues et gérées comme s'il s'agissait de machines* » (Morgan, 1989, p.12). La gestion y est définie de manière rationnelle, l'organisation étant composée de rouages qu'il s'agit de faire fonctionner. Morgan utilise d'ailleurs pour ces modèles organisationnels la métaphore de la machine. Dans la bureaucratie, le rôle de la gestion est de coordonner et d'exécuter la politique (Beetham, 1991). Le système de gestion traduit la politique en directives, lesquelles doivent être exécutées par la base de l'organisation. Les bureaucrates sont soumis à une autorité et exercent également une autorité. L'organisation bureaucratique est, pour Weber (1991), le système capable d'atteindre le plus haut niveau d'efficacité, car il est le moyen connu le plus rationnel pour maintenir un contrôle sur les comportements humains ; il est le système qui est supérieur aux autres en termes de stabilité et de discipline.

Cependant, si la bureaucratie est efficiente quand les tâches sont simples, l'environnement stable, le produit inchangé pendant longtemps, et les éléments humains obéissants et se comportant comme prévu (Morgan, 1989), quand il s'agit de s'adapter, le modèle bureaucratique présente des limites. Weber considère le modèle bureaucratique comme le plus efficace pour des raisons qui doivent être relativisées, notamment par rapport aux critères choisis par cet auteur pour juger de l'efficacité (Beetham, 1991). Ceux-ci sont une combinaison compliquée de variables, parmi lesquelles la qualité de

la performance, le coût, la croissance. La bureaucratie divise systématiquement les tâches compliquées et les coordonne. Elle est impersonnelle, et donc elle ne peut laisser entrer en jeu le favoritisme. Enfin, les règles instaurées permettent de traiter un grand nombre de cas de la même manière. Le modèle de régulation par la règle pose le principe d'un traitement égal et impersonnel. Or, ce mode de régulation présente des limites. Le principe de régulation par la règle repose en effet sur l'adéquation de l'organisation administrative avec les demandes des citoyens-contribuables. Cette adéquation suppose que l'organisation peut résorber elle-même ses propres conflits d'intérêt, et qu'elle peut contrôler strictement le comportement des fonctionnaires. Or, ces deux suppositions sont des mythes : *« dans le modèle 'militaro-hiérarchique', la profusion réglementaire et l'organisation uniforme créent paradoxalement plus de liberté vis-à-vis de la loi qu'elles n'engendrent de contraintes »* (ENA, 1999, p.11). En outre, un système de régulation fondé sur la règle perpétue les inégalités et sous-estime des ajustements informels (ENA, 1999). D'une part, les règles d'organisation, quand elles sont uniformes au niveau national, s'adaptent difficilement aux réalités sociales locales. Le paradoxe est qu'ainsi, elles contribuent à la perpétuation des inégalités, au lieu de permettre de les résoudre. D'autre part, les agents, par leurs interactions, innovent de manière permanente. Se focaliser sur la règle empêche de réinternaliser les innovations, de les légitimer, et donc de les diffuser. Ces limites de la régulation par la règle conduisent à repenser les logiques en œuvre. Dans un séminaire de l'ENA (1999), il est préconisé de passer d'une logique de prééminence des règles à une logique de résultats (p.9). La dichotomie classique entre dimension formelle et dimension informelle doit être dépassée. En effet, la structure formelle n'est pas indépendante de la structure informelle qu'elle façonne, elle n'est pas supérieure aux pratiques qu'elle cherche à réguler, elle en est intégralement partie prenante (Friedberg, 1993). Les caractéristiques de la structure formelle sont fortement liées aux pratiques des participants, lesquelles renvoient à leurs capacités à jouer le jeu organisationnel de la coopération et du conflit. Et la régulation de la structure formelle n'est jamais totale : elle est toujours débordée par un ensemble de pratiques, et elle génère ses propres problèmes ; en créant de nouvelles incertitudes, elle fournit de nouvelles possibilités de « jeu », ce qui est paradoxal. De la sorte, il est possible de décrire les stratégies utilisées par les agents dans les bureaucraties pour éviter les évaluations négatives de l'activité (Benveniste, 1991). Ainsi, la structure et les règles formelles ne décrivent que très approximativement le fonctionnement véritable de l'organisation. En outre, la règle n'est structurante que si elle peut être modulée, donc si elle est incertaine : *« le rôle réel des caractéristiques formelles d'une organisation n'est donc pas de déterminer directement des comportements, mais de structurer des espaces de négociation et de jeu entre acteurs. »* (Benveniste, 1991, p.150). Pour Friedberg, c'est le rapport de force qui soutient la règle. En effet, la formalisation est toujours le produit d'un mélange entre les prescriptions formelles et les processus informels. La place des éléments formels est essentielle pour

instituer une légitimité, poser un cadre, et, avec les éléments informels, entretenir une tension créatrice. Dupuy C. et Kechidi (1996) proposent de voir la règle comme un support de l'action, lequel permet une diminution de l'incertitude qui pèse sur les comportements des membres de l'organisation. Les règles « *permettent de réduire et de 'canaliser' les comportements potentiellement opportunistes* » (p.7). Elles permettent en effet de stabiliser le contexte et les domaines de l'action. La règle permet d'organiser le champ du possible, et est inséparable du contexte de l'action, c'est-à-dire d'espaces spécifiques. Pour Dupuy C. et Kechidi, « *le sens d'une règle se construit dans son application* » (p.7). La règle est donc nécessairement incomplète, car elle se veut générale, alors que les situations sont spécifiques. La règle serait donc le cadre interprétatif de l'action, et l'interprétation permettrait de mettre en œuvre la règle. La controverse sur la plus grande efficacité du modèle bureaucratique, par rapport à d'autres modèles, existe, car les principes de l'organisation bureaucratique sont plus ambigus que ne le pensait Weber, et sont susceptibles d'entraîner des dysfonctionnements : par exemple, l'adhésion aux règles peut aller à l'encontre de la flexibilité (Beetham, 1991).

En outre, la demande sociale est de plus en plus difficile à agréer, ses contradictions sont moins modélisables (Perret, 1999), des usagers exercent des pressions, car ils comparent les prestations privées par rapport aux interventions publiques (Sapin et Pecquerie, 1983). L'opinion publique souhaite que des comptes lui soient rendus (Trosa, 1999). La demande croissante d'efficacité fait passer l'administration d'une légitimité de principe, autrefois assurée par l'intérêt général -légitimité « *ab initio* », à une légitimation intrinsèque, fondée sur l'analyse concrète de l'action (Chevallier, 1997). De plus, la stabilité et la standardisation ne sont plus vérifiées (Lorino, 1999). Les services publics sont même soupçonnés de servir les intérêts particuliers des fonctionnaires plus que les intérêts généraux des usagers (Sapin et Pecquerie, 1983), tandis que de leur côté les personnels souhaitent plus de capacité d'initiative (Trosa, 1999). L'environnement lui aussi change : depuis les années 1970, la croissance se tasse, et le secteur privé a besoin de s'appuyer sur une administration adaptée à la concurrence mondiale. La fonction publique doit donc se doter de compétences humaines capables de répondre à cette demande (Trosa, 1999). De nouvelles techniques émergent : par exemple, l'apparition de la micro-informatique pousse à travailler autrement (Alecian et Aerts, 1996). De plus, la construction européenne est dans une quasi ignorance de la notion de service public : le terme s'en approchant le plus dans le Traité de Rome est celui de « *service d'intérêt économique général* », et, ce n'est que dans des textes de 1992, qu'apparaît le terme de « *service public universel* » (Pontier, 1996). La position des services publics est délicate à trouver dans un tel contexte. Enfin, la cohésion et le rassemblement, valeurs émergentes de l'après-guerre, avaient fait une place privilégiée au service public (Sapin et Pecquerie, 1983). Or, dans les années 1970, une crise des idéologies et de l'autorité se manifeste dans la relation gouvernants-gouvernés. Elle se manifeste aussi au niveau de l'organisation, dans une sorte

de crise de l'autorité hiérarchique. Le paradigme balistique de l'action publique, dans lequel le gouvernement peut agir en fonction de réponses prévisibles de la société, est lui aussi en crise. D'une part, les acteurs sociaux sont de mieux en mieux formés, instruits, et ont tendance à intégrer une théorisation des effets attendus des politiques dans leurs réactions aux interventions de la puissance publique, ce que certains sociologues appellent « *réflexivité sociale* » (Perret, 1999). Cela ne peut que compliquer les modes d'action publique, et en tout cas nécessite leur redéfinition. D'autre part, les critiques du modèle bureaucratique ne manquent pas. Sainsaulieu (1987) en propose quelques-unes : l'impersonnalité du système bureaucratique et les effets contre-productifs d'une trop grande spécialisation, qui peuvent mener à une détérioration mentale, à l'image du Charlot des Temps Modernes.

Pour répondre à ces changements et interrogations, l'État a mis en place une procédure de modernisation qui, historiquement, s'est déroulée en deux moments forts. En 1969 tout d'abord, Giscard d'Estaing, alors Ministre de l'Économie et des Finances, évoque lors d'un discours effectué pendant le stage de Royaumont, la prise de conscience de la nécessité de moderniser l'administration publique (Le Duff, 1996). Il souhaite une action plus fine que la fixation de grandes masses budgétaires, afin de contribuer à une « *utilisation optimale de la ressource publique* ». Cela s'est traduit par exemple dans la mise en place de la Rationalisation des Choix Budgétaires (R.C.B.) de 1970 à 1984 : budgets de programme, évaluation ex-post, avec 500 recherches évaluatives qui sont mises en chantier dans les administrations, dont 40 à caractère interministériel (Perret, 1999). La deuxième période commence à la fin des années 1980, sous le gouvernement Rocard, avec la politique dite de « *renouveau du service public* ». Une circulaire de 1989 propose « *une politique de relations du travail renouvelée, une politique de développement des responsabilités, un devoir d'évaluation des politiques publiques, une politique d'accueil et de service à l'égard des usagers* ». S'ensuit alors la création de plusieurs organismes ou commissions d'évaluation : par exemple, en 1989, le comité national d'évaluation de la recherche, ou encore, de 1989 à 1992, la commission nationale d'évaluation du RMI. Enfin, les 7 et 8 février 1991, à Paris, un colloque de l'Association Française de Sciences Politiques²⁸ a défini les quatre défis auxquels doit faire face l'administration (Le Duff, 1996) : celui des territoires, de la modernisation, des alternances politiques et des ouvertures.

Finalemment, le modèle bureaucratique, mode particulier de coordination toujours utilisé dans les organisations publiques, montre de nombreuses limites dans le pilotage de la performance.

²⁸ Publié aux éditions de l'Harmattan.

2.2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel particulier

Des conceptions alternatives de l'organisation ont été développées après Weber (1991), lesquelles pour Beetham (1991) doivent être juxtaposées au modèle mécaniste. Beetham propose trois modèles alternatifs : l'organisation vue comme un système social de réseau de relations interpersonnelles, vue comme un système de communication, et l'organisation dans laquelle est soulignée l'importance de l'expertise de spécialistes²⁹. Pour cet auteur, aucun de ces modèles ne représente une vérité ultime, mais chacun d'entre eux souligne un aspect de la réalité organisationnelle. Pour lui, la théorie doit avoir pour but de découvrir les types d'organisations les plus appropriés aux types de contexte, et non de produire une liste de généralisations abstraites qui seraient vraies partout.

Cette approche de l'organisation par des modèles alternatifs correspond à un raisonnement qui rappelle celui de Morgan (1989) qui, dans « *Images de l'organisation* », cherche à décoder et à comprendre la vie de l'organisation (p.2). Pour cela, il utilise des métaphores, qui toutes constituent des façons différentes de penser l'organisation, et qui impliquent des manières différentes de gérer³⁰. En effet, pour cet auteur, la façon de comprendre suggère la façon d'agir. Morgan établit un rapport étroit entre la pensée et l'action. L'utilisation des métaphores peut aider à créer de nouveaux modes d'organisation, en modifiant le regard porté sur celle-ci. Dans la conclusion de son livre, il suggère d'*imaginer* les organisations, pour souligner le lien étroit qui existe entre l'image et l'action : la façon dont sont produites les images des organisations influence la façon dont les organisations sont produites. Chacune de ces images présente des forces et faiblesses, sur lesquelles Morgan revient. Il propose de se servir de ces métaphores pour décoder et comprendre les organisations : ces métaphores

²⁹ Dans le premier modèle alternatif, celui de l'organisation vue comme un système social de réseau de relations interpersonnelles, à la différence du modèle bureaucratique, les aspects individuels des personnes, ceux qui ne relèvent pas de la performance, ne sont pas gommés par la socialisation, ni engoutis dans l'organisation. Dans le deuxième modèle, l'organisation vue comme un système de communication, l'organisation hiérarchisée de type top-down n'est pas nécessairement la plus appropriée. Ce modèle insiste sur les besoins de transmission d'information, qui peuvent mener à une structure organisationnelle plus décentralisée ou plus transversale que ne l'est la hiérarchie. Dans le troisième modèle, qui insiste sur l'importance de l'expertise de spécialistes, la structure organisationnelle est guidée par l'autorité qui vient des experts.

³⁰ Les métaphores utilisées par Morgan sont les suivantes : l'organisation-machine, qui correspond à l'organisation bureaucratique ; l'organisation-organisme, est présentée comme un système ouvert sur son environnement ; dans l'organisation-cerveau l'apprentissage et l'information prennent toute leur importance ; l'organisation-culture apparaît comme un phénomène culturel ; l'organisation-système politique est le modèle qui examine le pouvoir et les conflits, les intérêts à l'œuvre ; l'organisation vue comme une prison du psychisme explore les processus conscients et inconscients qui créent le phénomène psychique qu'est l'organisation ; l'organisation vue comme un flux se concentre sur l'exploration des logiques de changement ; enfin, l'organisation vue comme instrument de domination s'attache à l'aspect contraignant que peut avoir l'organisation sur l'homme.

permettent, par la diversité de leurs approches, de lire les organisations non pas comme des phénomènes rationnels, mais dans leurs complexités, ambiguïtés et paradoxes (p.378).

Le mode de coordination bureaucratique reste, malgré ses limites évoquées dans les développements précédents, le modèle de référence actuel des organisations publiques, même si la modernisation de l'action publique tente de mettre en œuvre d'autres modes de coordination, qui doivent tenir compte du contexte interorganisationnel dans lequel évoluent les organisations publiques. C'est en effet à cette question, qui d'ailleurs se pose à tout gestionnaire dont l'organisation est imbriquée dans un faisceau de relations avec son environnement, qu'est confronté le gestionnaire public (2.2.1.). Le pilotage de la performance dans un tel contexte interorganisationnel est confronté à la définition des besoins légitimes ou objectifs pertinents, à la mise en œuvre et à la coordination d'activités qui permettront la réalisation de ces objectifs, et enfin à l'évaluation de la performance réalisée (2.2.2.).

2.2.1 Des alternatives au modèle bureaucratique pour piloter la performance dans un contexte interorganisationnel

Une tendance forte de la modernisation est le mouvement de délocalisation et de décentralisation des années 1980. La déconcentration a rapproché l'autorité centralisatrice de l'utilisateur. Parallèlement, les lois de décentralisation ont déplacé la prise de décision du centre vers la périphérie. Ainsi les lois Defferre notamment, en 1982-1983, ont permis l'allocation de moyens matériels et financiers aux collectivités territoriales, lesquelles se sont retrouvées par là affranchies de l'essentiel de leurs tutelles administratives et financières (Henriet, 1995). En outre, dans la modernisation, « *une politique n'existe pleinement qu'à travers un système d'acteurs concrets qui sont à la fois en situation de compétition et entretiennent des relations de coopération à l'occasion de son élaboration et de sa mise en œuvre* » (Chappoz, 1998, p.520). En d'autres termes, la modernisation a induit un émiettement des acteurs, sur des territoires multiples, avec deux nécessités : une coopération pour le traitement des questions de politique publique et une contractualisation négociée entre les acteurs (Gaudin, 1999).

Mintzberg (1982, p.173) dissocie, dans sa conception du système de prise de décision, structure centralisée et structure décentralisée. Dans un système centralisé, le pouvoir de décision est concentré sur un seul point de l'organisation. C'est le « *mécanisme le plus puissant pour coordonner les décisions de l'organisation* » (p.174). Les problèmes relatifs à un tel système que cet auteur relève sont de plusieurs ordres. Tout d'abord, un seul cerveau ne peut prendre toutes les décisions. En outre, se pose un problème de rapidité et d'adaptation de la décision, quand il s'agit de l'appliquer localement. Enfin,

un système centralisé n'est pas motivant pour ceux qui ne décident pas. Dans une structure décentralisée, le pouvoir de décision est dispersé entre de nombreuses personnes. La décentralisation peut prendre plusieurs formes pour Mintzberg (1982). Elle peut être horizontale, verticale ou sélective. Dans la décentralisation verticale, le pouvoir formel est dispersé vers le bas de la ligne hiérarchique. Il faut « *faire descendre une fraction de ce pouvoir d'arbitrage le long de cette même ligne opérationnelle* » (Tanguy, 1996, p.115). Dans la décentralisation horizontale, le contrôle des processus de décision passe à des personnes situées en dehors de la ligne hiérarchique. Il s'agit de « *rendre à la ligne opérationnelle au détriment de la technocratie, le pouvoir de décision et d'arbitrage, notamment dans le choix des stratégies de production et la négociation des moyens jugés nécessaires* » (Tanguy, 1996, p.115). Enfin, dans la décentralisation sélective, des décisions différentes sont prises à des endroits différents de l'organisation. C'est alors l'ajustement mutuel qui permet de coordonner les décisions. Dans la décentralisation sélective globale, de nombreuses sortes de décisions sont dispersées au même endroit de la structure organisationnelle. Ce type de décentralisation est pour Mintzberg (1982) le seul moyen permettant de donner aux unités les pouvoirs nécessaires pour fonctionner de manière quasi autonome. La régulation s'y effectue par des systèmes de contrôle de performance.

Dans ce contexte de décentralisation de l'action publique, coopérer pose un certain nombre de problèmes, pointés en 1995 par la Cour des Comptes, dans un rapport sur la décentralisation en matière d'aide sociale. Celle-ci souligne des « *relations insuffisamment organisées avec les partenaires associés à l'exercice des compétences départementales* ». Ainsi, les communes sont un partenaire peu associé, alors que leur contribution financière à l'aide sociale est en constante augmentation ; des problèmes de liaisons informatiques existent avec les organismes de sécurité sociale, ce qui rend les relations difficiles. De plus, avec le secteur privé, des dérives sont possibles dans le partenariat avec les associations : les relations financières sont peu contrôlées par le financeur ; les services départementaux n'ont pas d'information sur les conditions d'exercice des missions déléguées ; le recours aux associations peut être choisi pour s'abstraire des règles de la gestion publique. Le rapport de la Cour des Comptes (1995) souligne les difficultés que peut voir un Département dans un engagement partenarial, le difficile équilibre à trouver dans les relations à d'autres acteurs. Les administrations restent relativement cloisonnées : un certain corporatisme existe, ne serait-ce qu'au niveau ministériel, les ministères ayant des cultures et des spécificités propres. Les structures hiérarchiques se caractérisent par des rigidités, dues entre autres aux contraintes de gestion budgétaires et de gestion du personnel (ENA, 1999). Enfin, les administrations souhaitent préserver leur capacité d'influence. En fait, cette nouvelle action publique est tendue entre deux pôles : celui de la modernisation, qui valorise les initiatives, les politiques contractuelles, et celui de la déstabilisation, de

la peur du désordre si l'intervention publique se fait moins présente (Gaudin, 1999). Ainsi, certains acteurs publics sont très centralisés et ont du mal à engager une réelle coopération, ils se situent plus aisément dans la position du donneur d'ordre, dans la lignée traditionnelle française, à laquelle correspond une légitimité unique du pouvoir (Viveret, 1994). Archias (2002) décrit d'ailleurs comme une confrontation les liens qui se nouent entre les acteurs locaux et les services instructeurs de l'Etat, les premiers disposant d'un cadre d'action plutôt autonome, et les seconds oeuvrant dans des organisations centralisées, avec des critères nationaux d'évaluation, et qui ne s'ajustent pas en fonction des situations locales. Or, dans une logique partenariale, l'autorité publique se dissémine, car le nombre d'acteurs est augmenté (Huron, 1998). D'autres font des efforts pour une réelle coproduction, comprenant que *« c'est une pratique de réseaux et d'influence qui devient nécessaire, plus qu'une pratique de réglementation et d'isolement »* (Trosa, 1999, p.48). Le travail de cohésion des acteurs est dévolu à la puissance publique, qui doit *« enclencher un processus durable de développement qui est porté par un 'noyau composite d'acteurs' ou une 'coalition dominante' »* (Chappoz, 1998, p.521). Une tension existe, le long d'un continuum, entre le tout hiérarchie, qui s'avère inopérant pour traiter les questions qui se posent aux politiques publiques, et le tout réseau, pour lequel des questions de « pilotage » de performance se posent.

En outre, l'autorité locale est amenée à prendre des décisions et à agir suivant deux modes : d'une part en stricte application de la loi, qui prévoit que le local soit souverain sur certaines questions, et d'autre part hors cadre législatif au sens strict du terme, sur des problèmes qui localement sont « saillants » (Huron, 1998). Kuhn (2000), dans une recherche sur la coopération intercommunale, remarque que *« le management de la coopération communale doit s'efforcer de puiser dans les ressources du droit pour construire un cadre dans lequel se déploient les jeux d'acteurs, et dont la vocation est de réguler leurs relations en les garantissant contre les bouleversements éventuels. Ce faisant, il apparaît comme relevant fondamentalement d'un management relationnel. »* (p.12). Prenons l'exemple du problème du chômage : les communes, en créant des services emploi, sont hors de leurs missions légalement décentralisées. Les limites floues de compétences entre les organisations peuvent être source de tensions entre les organismes. En outre, la nouvelle définition des services publics induite par la commission européenne part des services fournis, c'est-à-dire des prestations offertes, et non plus d'institutions ou de principes : les missions de service public se séparent des formes de l'organisation, ce qui implique une nouvelle forme de régulation sectorielle (Lamarche, 2000).

Dans ce contexte de modernisation se pose la question des modes de pilotage de la performance. Le premier mouvement dans la modernisation semble correspondre au passage des méthodes privées au secteur public (Le Duff, 1996), pour concilier au mieux esprit d'entreprise, autonomie, prise de risque et

administration publique, esprit de service, participation des citoyens (Louart, 1997). Ce premier mouvement est proche du managerialisme d'inspiration Thatchérienne du début des années 1980 (Chevallier, 1997). Il est possible aussi de bâtir des modèles originaux de gestion, à partir des caractéristiques du secteur non marchand, dans lequel opèrent des organisations publiques très diverses, organisations qui peuvent présenter autant de combinaisons organisationnelles que le privé (Louart, 1997). Enfin, le panachage des organisations privées et publiques au sein de partenariats (Fouchet, 1999), permet de construire des alliances stratégiques où peuvent s'imbriquer les différentes organisations (Louart, 1997). Les situations sont contrastées, et une seule voie de choix ne peut être prépondérante : les organisations publiques ont des structures, objectifs, environnements variés. Même si les usagers perçoivent le service public comme un « *droit uniforme ouvert à tous* » (Sapin et Pecquerie, 1983, p. 32), une réelle diversité existe, ne serait-ce que sur le plan des statuts : régie, concession de service public, établissement public industriel et commercial... Cependant quelle que soit sa nature et ses modalités de mise en œuvre, cette modernisation remet en question les repères juridiques qui étaient légitimes jusqu'alors : le droit administratif devient un obstacle au mouvement nécessaire à l'impératif d'efficacité, et il n'est plus justifiable de l'utiliser, car il est un droit de privilège, d'inégalité (Chevallier, 1997). Une culture technique forte, précisant les buts à atteindre, une volonté forte des managers de l'organisation, ou encore le degré de liberté par rapport au politique dans la prise de décision, peuvent constituer des facteurs d'influence. Pour Louart (1997), plus les administratifs ont la maîtrise de leurs instruments de gestion, plus ils deviennent efficaces ; et plus les activités sont régaliennes, régulatrices ou sociales, moins l'organisation publique se rapproche du privé.

En conclusion, le modèle de référence actuel, celui de la hiérarchie bureaucratique, reste utilisé pour coordonner les activités dans l'organisation publique, et ce, malgré ses faiblesses. En effet, aucun modèle alternatif ne semble émerger véritablement de la modernisation de l'action publique. La nécessité de coopérer avec d'autres organisations ajoute une autre difficulté, posée à la fois d'un point de vue théorique, et d'un point de vue pratique.

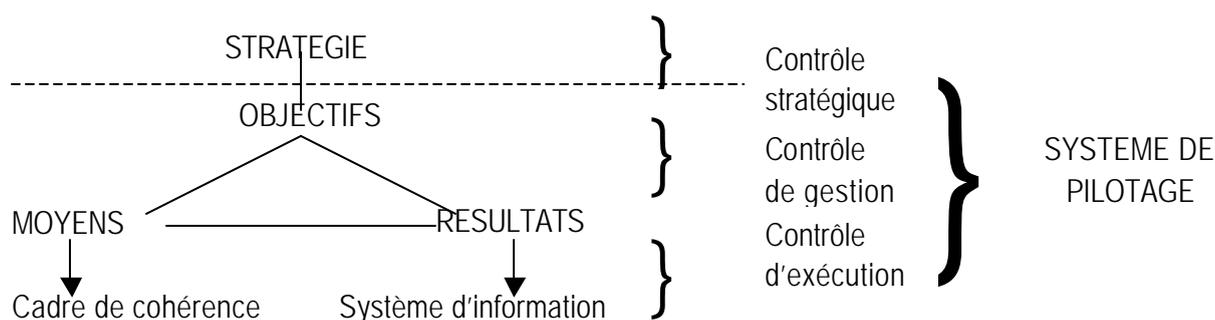
2.2.2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel qui reste marqué par un modèle bureaucratique

Le problème du pilote institutionnel est de prendre des phénomènes coopératifs, en entendant la question de la mesure et du pilotage au niveau de l'intégralité du système, lequel est interorganisationnel. Or, dans le secteur de la santé par exemple, l'approche choisie reste marquée par le modèle hiérarchisé tel qu'évoqué dans les développements précédents : des modes de comptabilisation de la performance très traditionnels et mécanistes, avec des indicateurs de performance technique -indicateurs de coût de type PMSI- et une performance par objectifs, mesurée en comparant les objectifs et la réalisation. Dans ce secteur, les responsables éprouvent des difficultés à remettre en cause les schémas organisationnels classiques (Saulquin, 2000 [1] et [2]). La performance gagnerait à être appréhendée aussi comme une globalité, pour un pilotage plus complet (Hirtzlin, 1999), ce qui dans les hôpitaux peut se traduire par la mise en place d'un système complémentaire au PMSI, basé sur les activités et les processus (Iglesias, 2002). Comment établir des critères de mesure, et donc des modes de pilotage de cette performance ? Le problème posé ici est celui des outils d'analyse qui peuvent être utilisés par le manager public. De nombreux auteurs préconisent une approche globalisante et transversale, celle des activités et des processus, qu'il faudrait chercher à adapter à l'organisation publique (Henriet, 1995). Le paradigme du pilotage fournit en effet une vision relativement plus systémique de l'organisation, comparativement au paradigme du contrôle, plutôt mécaniste. Celui-ci correspondait à une rationalité substantive et optimisante. Le pilotage suggère une rationalité procédurale et limitée dans la résolution de problèmes : ce sont les procédures qui sont importantes, et non plus la cible visée (Lorino, 1995). Dans le pilotage, il n'y a plus reprise en l'état des objectifs globaux dans les contextes d'action locaux. Les acteurs ont leur propre autonomie cognitive, ils détiennent un savoir utile pour l'organisation, et donc un pouvoir, ce que Lorino illustre par l'image suivante : « *il y a autant de pilotes que de passagers* » (Lorino, 1991). Chaque acteur peut contribuer au contrôle de l'incertitude de l'organisation. Ici, l'expérience, l'apprentissage, inscrivent l'action dans l'histoire, et donnent à l'organisation un sens. Les hommes sont des détenteurs de savoir opérationnel, qu'ils doivent mettre en œuvre au mieux et continuer à faire progresser. L'analyse par activités et processus permet une représentation transversale de l'organisation, adaptée au paradigme du pilotage. Une activité peut être exprimée par des verbes. Elle est réalisée par un individu ou un groupe, fait appel à un savoir-faire spécifique, est homogène du point de vue de ses comportements de coûts et de performance. Elle permet de fournir un output -et un seul-, à un client - interne ou externe-, à partir d'inputs. Elle se prête au diagnostic et au pilotage car son langage est facile

à comprendre ; enfin, elle est d'application « universelle » dans l'entreprise : tout le monde « fait » quelque chose. Elle est relativement autonome par rapport aux changements d'organisation, et semble cohérente avec l'analyse des compétences. L'approche par les activités permettrait d'identifier les causes, et donc de définir des stratégies d'amélioration (Bouquin, 1996). En termes méthodologiques, il est important de repérer les activités critiques car elles jouent un rôle significatif pour la réalisation du facteur clé de succès. Ce sont ces activités qui ont l'influence la plus forte, et qu'il faut donc retenir (Lorino, 1991). Un processus, lui, est un ensemble d'activités finalisées par un objectif global (Lorino, 1991). Ici, le produit -extrant- devient un agrégat d'activités consommant des ressources (Bouquin, 1994). Un processus présente trois caractéristiques : il est en général transversal à l'organisation hiérarchique et aux grandes divisions fonctionnelles de l'entreprise, il a un output global unique, et il a un client interne ou externe. Le processus permet donc de privilégier une logique des flux, et de mettre en évidence les interdépendances (Bouquin, 1996). Dans le processus, c'est la transversalité qui est importante, plus que la représentation hiérarchique.

Dans une perspective de pilotage des organisations publiques, les modèles envisagent le management opérationnel dans le stratégique. Un exemple type de système de pilotage de l'organisation publique est présenté dans la figure ci-dessous.

Figure 4 – Une approche globale des fonctions de contrôle d'un établissement public (Alecian et Aerts, 1996, p.130)



Dans cette approche sont repris les trois types de contrôle de Bouquin (1994) : contrôle stratégique, contrôle de gestion, contrôle opérationnel (1994, p.37). Dans le modèle proposé par Alecian et Aerts (1996) ci-dessus, la fonction de pilotage est décentralisée à chaque niveau de responsabilité. Le pilotage est orienté vers l'action, et est lié aux priorités. Développer une culture du pilotage se traduit par la définition d'objectifs pertinents, au niveau central par des programmes pluriannuels de

modernisation, et au niveau déconcentré, par une clarification des missions, qui permettrait d'augmenter la cohérence des actions sur le territoire (ENA, 1999). Afin de définir les objectifs, décrits en terme d'efficience et d'efficacité, Auby (1996) préconise la classification reprise dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7 – La classification des objectifs et des critères de décision, d'après Auby, 1996, p.88

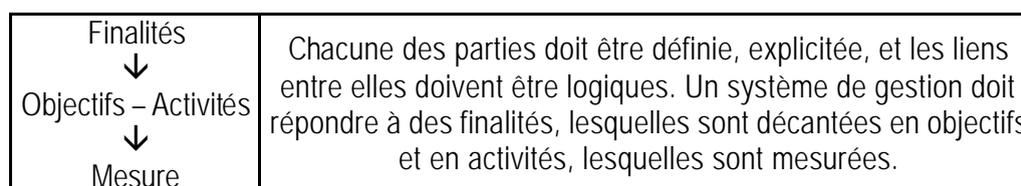
OBJECTIFS	CRITERES DE DECISION
Efficience →	Productivité, coût d'investissement, de fonctionnement
Efficacité	
- directe : demande et réaction du consommateur →	Besoins ressentis, préférences, degré de satisfaction
- indirecte :	
. effets sur consommateur →	Modification santé, connaissances acquises, accès à la culture
. effets sociaux →	Redistribution des revenus, mobilité sociale...
. effets économiques →	Emplois créés, activité économique induite...

Dans le paradigme traditionnel du contrôle, la performance sera mesurée par rapport à des écarts à des normes préétablies, tandis que dans celui du pilotage, la mesure est plutôt effectuée par rapport à la mise en œuvre de l'action. La gestion par les activités met l'accent sur la manière dont sont engendrées les performances : le point de départ est l'objectif et le processus, c'est-à-dire l'apprentissage et l'innovation, et non la ressource, qui ne dit rien en soi sur la performance (Lorino, 1991). Il reste que la performance se définit aussi par rapport à un résultat final, celui qui est recherché dans l'organisation en processus. Ceci peut devenir problématique quand il est difficile de déterminer quelle valeur doit être obtenue, quel résultat est visé. Piloter, c'est vérifier que l'organisation « *tend en permanence vers les objectifs opérationnels qui lui sont assignés* » (Alecian et Aerts, 1996, p.55). Le pilotage de la performance doit donc intégrer une réflexion sur les finalités et objectifs de l'organisation, avant une opérationnalisation : « *la mesure de la performance d'un processus exige préalablement la définition de son output* » (Lerch et al., 1996, p.237). La performance de l'organisation publique peut être vue comme les effets sur la société, en termes d'amélioration du service au citoyen et de mieux-être du personnel (Beauchemin, 2003). Le pilotage de la performance a pour objet d'optimiser les activités qui composent le processus, en définissant la performance recherchée. Or, la définition de la performance publique pose le problème de la définition des besoins légitimes, qui sont source et contenu de valeur (Lorino, 1999). Pour l'entreprise, ce sont les besoins du marché qui guident ce déploiement du couple valeur-coût. Or, pour le secteur public, il n'y a pas à proprement parler de « marché » ; quant à la définition des besoins, elle reste problématique.

Finallement, les modèles utilisés dans le contexte interorganisationnel de l'action publique semblent rester relativement traditionnels, même si la modernisation implique de faire appel à d'autres modes de coordination. Le mode de coordination bureaucratique, par la standardisation des qualifications et des procédés de travail (Mintzberg, 1982), permet-il effectivement de piloter la performance dans un contexte interorganisationnel? Les organisations publiques sont un exemple type de hiérarchisation bureaucratique. Or, les théories du management public, depuis une trentaine d'années, tentent de trouver des alternatives à ce mode de coordination relativement limité pour piloter la performance. Cette recherche de nouveaux modes de pilotage de la performance est d'autant plus délicate que la finalité de performance est dans ce contexte organisationnel difficile à appréhender (Lorino, 1999).

Une approche phénoménologique, si elle présente des limites qui seront discutées, permet de se pencher plus spécifiquement sur un cas particulier exemplaire, celui du Dispositif RMI, dans lequel se pose de manière magistrale la question du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. Le Dispositif RMI est un exemple type de système interorganisationnel faisant intervenir de nombreuses hétérogénéités. Le pilote du système est confronté non seulement à sa propre hétérogénéité, mais encore à celle des objectifs et des activités. Pour rendre homogène un système interorganisationnel, il a choisi la voie de la rationalité au sens traditionnel du terme : rationalité du système de prise de décision, du système de détermination des buts, ainsi que du système de contrôle des activités. La rationalité reconnue comme légitime suggère un langage compréhensible par tous pour décrire, et gérer, un système interorganisationnel traité comme un mécanisme compliqué. Le modèle formel de pilotage de la performance utilisé par les pilotes institutionnels peut être schématisé de la manière suivante :

Figure 5 – Le modèle traditionnel : des finalités à la mesure



Or, à chaque étape du modèle formel retenu et utilisé par les pilotes, des questions se posent en terme d'incohérences et de difficultés opérationnelles. L'organisation, en apparence rationnellement organisée, ne cesse de produire une coupure grandissante entre « *l'organisation formelle*

bureaucratique et scientifique du travail et la réalité affective et stratégique des relations informelles nécessaires à leur constante adaptation au mouvement de croissance» (Sainsaulieu, 1987, p.14). Or, la modernisation du management public pourrait évoluer vers un management collectif ou social, dans lequel les relations directes entre les hommes feraient l'objet de pratiques de gestion (Le Duff et Orange, 2002). La proposition de recherche est de passer d'une modélisation de type structuro-fonctionnaliste à une modélisation plus processuelle de l'organisation, en prenant appui sur les apports théoriques présentés dans le chapitre 1. Une approche par les représentations, en s'appuyant sur l'interprétation que construisent les acteurs, permet d'appréhender le pilotage de la performance en tenant compte des limites cognitives des membres de l'organisation. Cette perspective présente l'avantage d'aborder la performance et les processus interorganisationnels qui y mènent de manière holiste.

Chap. 2 *Le choix d'une méthodologie spécifique*

L'objet de ce chapitre 2 est de proposer une approche méthodologique, en lien avec l'approche conceptuelle du chapitre 1, afin d'appréhender la problématique du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel.

- ***Le positionnement de la recherche***

Du point de vue du positionnement de cette recherche, deux paradigmes prépondérants coexistent dans le champ des sciences de gestion, et accordent des statuts différents à la réalité sociale, préconisent des critères de scientificité différents, s'appuient sur des hypothèses différentes. Un paradigme est compris ici comme « *l'ensemble des présupposés sur le monde social ainsi que sur le mode d'analyse de ce monde* » (Giordano Y., 2003 [1], p.18)³¹. De nombreux auteurs ont proposé des tableaux récapitulatifs des principales différences entre les approches (David, 2001, ou encore Allard-Poesi, 1997, notamment). La position retenue dans cette recherche sera présentée, car de cette position découlera l'évaluation de la recherche. Les sciences de gestion ont des finalités de principe : descriptives, explicatives, et ingénieriques -ou praxéologiques- (Brechet et Desreumaux, 2002). Elles doivent obéir à une double série d'exigences. Tout d'abord, des critères de vérité ou de validité scientifique rejoignent les problèmes épistémologiques, sur lesquels il n'y a pas de consensus. Cette question sera traitée au regard du positionnement épistémologique qui semble ici le plus adéquat. La seconde exigence concerne les critères d'utilité, autrement dit l'apport pour le praticien. Ce critère sera abordé par les questions de l'adéquation et de l'enseignabilité. Ces auteurs ajoutent que ces deux critères ne convergent pas nécessairement, et qu'ils peuvent être critiqués. Par exemple, une abstraction ou une théorisation trop poussées peuvent être critiquées car impossibles à opérationnaliser, alors qu'en sciences de gestion le terrain est le destinataire et le lieu d'enrichissement. De même, un travail de terrain sans aucun projet ni question de recherche peut être taxé d'empirisme naïf. Afin de positionner cette recherche, sera abordée la question du statut de la réalité observée, puis celle du statut de l'observateur/chercheur.

L'hypothèse ontologique, qui postule la réalité du réel, et dans laquelle « *la science peut découvrir, décrire et révéler les lois qui régissent son fonctionnement* » (Charreire et Huault, 2001), passe à l'arrière plan dans ce travail de recherche. Le statut de la réalité est relativement plus problématique ici, dans une perspective interprétativiste (Allard-Poesi, 1997). La réalité est essentiellement mentale et

³¹ Cette auteure distingue le paradigme de l'**ontologie**, c'est-à-dire la manière dont la réalité est envisagée, et de l'**épistémologie**, ou nature de la relation entre chercheur et objet de recherche.

perçue³² ; et, s'il existe une structure sous-jacente à la réalité, il semble illusoire que cette essence puisse être atteinte. Finalement, « *notre seule réalité immédiate est notre représentation de la réalité, et notre seule réalité concevable est notre conception de la réalité* » (Morin, 1994, p.206). Le renoncement au positivisme n'implique pas non plus un rejet de toute réalité (David, 2001). Celle-ci existe, et est construite selon deux modes. Elle est construite dans nos esprits, parce que nous n'en avons que des représentations. Elle est construite par les différents acteurs, chercheurs y compris. L'hypothèse phénoménologique accorde plus d'attention aux conditions et processus d'émergence de la réalité observée. Cette hypothèse, dans un constructivisme modéré ou dans l'interprétativisme, suppose que l'essence de l'objet ne peut être atteinte, ou que, à l'extrême, dans un constructivisme radical, celle-ci n'existe pas (Girod-Séville et Perret, 1999). Le postulat ici est le principe de représentativité de l'expérience du réel : « *nos expériences du réel sont communicables (modélisables) et la vérité procède de cette adéquation des modèles de notre expérience du monde à cette expérience.* » (David, 2001, p.10). Cette hypothèse phénoménologique rend compte de trois caractéristiques de l'expérience, ou du réel, connaissable : la cognition est irréversible, dialectique, et récursive (Le Moigne, 1995 [2], p.73-74). Ce dernier point signifie qu'il existe une interdépendance, assumée, entre le phénomène perçu et sa connaissance construite. Le processus scientifique entrepris ici est continu, co-construit avec les acteurs, avec des itérations permanentes entre la théorie et le terrain (Charreire et Huault, 2001). La réalité construite conjointement par les acteurs, et la réalité construite méthodologiquement par le chercheur interagissent. Cette interaction peut être appréhendée par deux principes de l'épistémologie constructiviste très liés entre eux : le principe de l'univers construit et celui de l'interaction sujet-objet. D'après le principe de l'univers construit, dans la conception interprétativiste du réel, celui-ci est créé par les significations que les individus lui attribuent, significations développées par les interactions actives avec les autres et avec le monde (Allard-Poesi, 1997). L'accent est mis sur la nature objective du monde social, donc sur la signification individuelle et sur la perception des personnes, qui créent leur réalité sociale de manière continue en interagissant avec les autres (Bessire, 2002). La réalité sociale est donc une construction, élaborée par les individus interagissant. « *L'interaction entre le sujet et l'objet (plus précisément : l'image de l'objet) est constitutive de la construction de la connaissance* » (David, 2001, p.10). La subjectivité de l'objet des sciences sociales est liée au fait que « *les choses sont ce que les gens qui agissent pensent qu'elles sont* » (Von Hayek, 1986, p.29). La conséquence est double pour cet auteur : les faits sociaux sont des opinions, nous dirions des représentations, et ils ne sont pas observables directement dans les esprits. Il n'est possible de les observer que par ce que les gens font

³² Dans le positivisme, existe aussi une interprétation à un moment ou un autre. Pour reprendre une formule utilisée par Louart lors du congrès 2004 de l'AGRH, les faits ne sont jamais que des théories de perception, et les théories sont des théories explicatives bâties sur des théories de perception, quel que soit le paradigme auquel on se réfère.

– leurs comportements – et par ce qu'ils disent, options choisies ici. Le second principe est celui de l'interaction sujet-objet. Selon ce principe, la construction de la réalité sociale dessine un ordre temporaire, fragile, redéfini sans cesse par l'action et l'expérience. La réalité est produite par des individus interagissant de manière subjective et intersubjective (Allard-Poesi, 1997). Il existe dans les sciences de gestion des problèmes d'interaction avec le champ d'observation et la représentation qui en est faite (Pérez, 1998). Les sciences de gestion sont, d'un point de vue herméneutique, des éléments d'un « *processus historiquement situé d'intercompréhension raisonnable donnant lieu à la coproduction par les acteurs (ici les chercheurs en sciences de gestion) de représentations symboliques communes* » (Martin et Rainelli-Le Montagner, 2002, p146). Il s'agit de s'interroger sur les « *processus de compréhension et d'inter-compréhension mobilisés par les acteurs* » (Martin et Rainelli-Le Montagner, 2002, p.152). Pour Von Hayek (1986), la structure sociale est fondée sur les opinions des individus - les représentations -. La structure sociale peut rester la même quand les individus changent de poste, car ils sont intégrés dans un réseau relationnel. Il explique ainsi la stabilité de la structure sociale : le remplaçant a les mêmes attitudes, et est l'objet des mêmes attitudes, attitudes qui découlent de sa fonction. Cette stabilité sera discutée, au travers de la question de la dynamique du processus organisationnel.

Cette création qu'est le produit de la recherche, dans une perspective interprétativiste, naît d'une interaction entre les chercheurs et les sujets ou objets, ce qu'Allard-Poesi appelle l'hypothèse d'interaction et de coopération (1997). Le chercheur semble structurant du modèle qu'il propose, tout en étant en même temps structuré par son travail de recherche : celui-ci est interrogé par lui, et l'interroge en retour³³. Le chercheur se reconnaît comme subjectif, il est conscient de sa subjectivité. Ainsi, l'observateur doit s'intégrer dans son observation et dans sa conception (Morin, 1994, p.301). Pour Arnaud (1996), il est le fruit socio-culturel d'un environnement qui l'a en quelque sorte façonné. S'il ne s'emploie pas à prendre conscience de son appartenance socio-culturelle, le risque est un « *ethnocentrisme producteur de jugements de valeur littéralement aveugles* » (p.243). Le chercheur est aussi sujet à des erreurs de projection, qui oscillent entre deux positions, névrotique et psychotique (p.244). Pour la première, il s'agit du refoulement de certaines données d'observation. La seconde amène le chercheur à confondre fantasme et réalité, quand il remplace la réalité avec des données arbitraires. En étant conscient de sa subjectivité, le chercheur peut « lutter » contre celle-ci (Morin, 1994, p.309). Les effets culturels existent, et ils permettent à l'univers de présenter une certaine

³³ Peut-être allons-nous un peu loin ici. Mais ne dit-on pas souvent « *le sujet de la recherche* », au lieu de « *l'objet de la recherche* » ? Est-ce vraiment un abus de langage, ou la recherche agit-elle quelquefois comme un sujet externe au chercheur, interagissant avec lui ?

cohésion pour ses membres. Ils peuvent aussi être un biais s'il n'y a pas de prise de conscience que les réflexions, les démarches, ainsi que les questions sont orientées, et participent à la fondation de l'univers -des univers- dans lequel -lesquels- évoluent les individus. Le travail en équipe de recherche, ainsi que l'ouverture à des terrains de recherche permettent de minimiser ces biais. En ajoutant des subjectivités les unes aux autres, on ne peut qu'enrichir ses propres visions du monde. Le travail d'équipe limite les risques d'aveuglement du chercheur, qui peut considérer ses jugements de valeur a priori comme des résultats de la recherche, il incite à la distanciation du terrain, et permet le contrôle mutuel du chercheur par ses pairs (Avenier, 1989). En réponse au problème de l'interaction, Girin (1990) propose d'ailleurs la mise en place d'un dispositif de recherche, qui comprend trois instances : une instance de gestion, du côté du terrain ; une instance de contrôle, du côté des institutions de recherche ; et une mémoire (p.167).

Enfin, au vu des postulats présentés dans le développement précédent, la construction de la réalité est appréhendée comme un processus dans lequel opèrent les acteurs, chercheur compris, avec une interdépendance entre le phénomène perçu et la construction de la connaissance, ce qui implique de s'interroger sur les processus de compréhension mobilisés par les acteurs. Les faits sociaux peuvent être appréhendés au travers du comportement des acteurs, ainsi que par ce qu'ils disent. En outre, la subjectivité du chercheur est une source potentielle de biais.

- **Les conséquences sur le processus scientifique**

Un tel positionnement en termes de statut de la réalité et de statut chercheur a des conséquences sur le processus scientifique, concernant les liens entre la théorie et l'observation, entre la théorie et la pratique, ainsi que sur le produit de la recherche. C'est la théorie qui nous permet de bâtir notre vision du monde, et qui dirige notre regard. D'ailleurs, Morin (1994) remarque que théorie vient du théoricien grec, signifiant observer, contempler. Donc, « toute observation est nécessairement au sens premier théorie ; de même, toute théorie relève aussi de l'observation, puisqu'elle nous dit comment et à partir de quel point de vue contempler le monde » (Morin, 1994, p.104). La connaissance est engendrée de manière différente selon le paradigme épistémologique de référence. Dans l'interprétativisme, c'est l'interprétation qui prédomine : l'interprétativiste cherche à comprendre comment les acteurs construisent le sens qu'ils donnent à la réalité sociale. Dans le constructivisme, il s'agit de construire la connaissance. Le constructiviste contribue à construire avec les acteurs la réalité sociale. La démarche de compréhension participe à la construction de la réalité. Elle est liée à la finalité du projet de connaissance que le chercheur s'est donné. Dans le constructivisme, « l'intervention, voire la simple observation, modifie le comportement des acteurs et transforme ainsi la réalité » (Plane, 1999 [2], p.8).

Le positionnement positiviste supposerait l'utilisation d'une méthode déductive, fondée sur une logique formelle : les lois et théories permettent de déduire des prédictions et explications. Les interprétativistes et constructivistes remettent en cause la primauté de cette méthode, et acceptent et défendent une pluralité de méthodes (Girod-Séville et Perret, 1999). Le positionnement de la présente recherche est marqué par une démarche processuelle, dans laquelle les théories guident la vision du monde, et sont guidées par les phénomènes étudiés en situation. Approche inductive et approche déductive sont donc mêlées. L'induction a permis d'utiliser des données empiriques pour contribuer à l'élaboration de concepts et hypothèses (Chalmers, 1988), notamment lors de la phase exploratoire. La déduction a utilisé des données empiriques pour valider ou invalider les concepts et hypothèses découlant de la problématique, notamment lors de la seconde phase de cette recherche. Cependant, aucune phase de terrain n'a été purement inductive ou déductive. Il est rare en effet que le chercheur débute sa recherche sans concepts qui servent de repères pour éclairer sa démarche (Groleau, 2003) : l'observation est nécessairement chargée de théorie (Arnaud, 1996). « *Sans théorie, il n'y a guère de véritable intelligibilité des situations à gérer ni d'action cohérente* » (Desreumaux, 2000, p.10). Pour ce dernier, une bonne théorie est pratique, dans le sens où elle fait progresser la connaissance dans un domaine. Elle oriente le regard du chercheur, car elle oriente la recherche vers des questions cruciales. Elle éclaire les professionnels, en leur évitant d'être noyés par la complexité des phénomènes réels. Pour cela, l'énoncé théorique doit avoir des qualités de clarté, de parcimonie, et de pertinence, afin de pouvoir être approprié par les décideurs (p.11). Le corollaire du statut de la réalité dans l'optique constructiviste est le principe de l'argumentation générale, où « *la logique disjonctive n'est qu'une manière de raisonner parmi d'autres et n'a pas besoin d'être posée comme naturelle* » (David, 2001, p.10). Dans l'épistémologie positiviste, le principe correspondant est celui de naturalité de la logique, où tout ce qui est logique est naturel et donc vrai. Or, il n'existe pas de raison rationnelle atemporelle qui peut, avec des méthodes, rendre compte objectivement des faits (Martin et Rainelli-Le Montagner, 2002). Il y a dans le constructivisme un caractère intentionnel, c'est-à-dire finalisé et finalisant, de l'acte cognitif (Le Moigne, 1995 [2], p.76) : les connaissances construites le sont intentionnellement (hypothèse téléologique).

En terme de méthodologie de construction des connaissances, dans l'optique constructiviste, existent deux principes : le principe de modélisation systémique, et le principe d'action intelligente (Le Moigne, 1995 [1], p.79-88). Finalement, l'orientation est pragmatique ; la création, ou produit de la recherche, est contextuelle et temporelle, ce qui implique de se poser la question des critères de scientificité, traitée ultérieurement. La finalité des sciences de l'organisation est l'action. Elles proposent donc un savoir instrumental, pour lequel les progrès de la connaissance reposent sur la confrontation aux faits (Girod-

Séville et Perret, 1999). Le risque connu est celui de l'hyper-empirisme. L'orientation ici est pragmatique, pour apporter des réponses à des problèmes de gestion (Charreire et Huault, 2001). Les sciences de gestion peuvent être envisagées comme des sciences de la pratique, dans le sens où elles nourrissent la pratique et sont nourries par celle-ci (Marchesnay, 1999). « *Les sciences de gestion auraient donc vocation à analyser et à concevoir des dispositifs de pilotage de l'action organisée.* » (David, 2001, p.12). C'est le principe d'action intelligente qui prime : « *le scientifique contemporain est un concepteur-observateur-modélisateur. Le concept d'action intelligente décrit l'élaboration, par toute forme de raisonnement descriptible a posteriori, d'une stratégie d'action proposant une correspondance adéquate (convenable) entre une situation perçue et un projet conçu par le système au comportement duquel on s'intéresse* » (David, 2001, p.10). Cette position conduit à l'utilisation de méthodes très diversifiées, aucune méthode n'ayant « *a priori le monopole de la rigueur et de la raison* » (Martinet, 1990, p.23). Cependant, ce pluralisme méthodologique ne doit pas faire oublier la « *nécessaire constitution des critères de scientificité adaptés à la discipline* » (Martinet, 1990, p.24). La recherche vise ici la compréhension de phénomènes problématiques. Elle a aussi un but transformatoire, en mettant les phénomènes en lumière différemment, et en faisant partager ces représentations aux acteurs-praticiens. Epistémologiquement, la recherche en sciences de gestion ne peut avoir une seule visée explicative ou descriptive, qui l'éloignerait de ce qui la fonde, pour la rapprocher de la sociologie ou de l'économie. L'interaction avec les acteurs des organisations, dans une recherche constructiviste, s'opère « *dans le cadre d'un projet de création de connaissance successivement compréhensif et prescriptif* » (Plane, 1999 [2], p.11). L'attitude que suggère d'adopter Martinet (1990) est de poser la question méthodologique suivante : « *cela marche-t-il ?* » (p.21). Les outils proposés ne doivent pas se limiter au produit immédiat -cet auteur prend l'exemple du compte de résultats de la comptabilité-, mais doivent induire des « *structures mentales, comportements, décisions, et finalement actions de l'homme sur l'homme* » (p.21). Il s'agit de « *donner aux acteurs des moyens accrus de changer [le monde] de façon plus efficace, efficiente et lucide* » (p.21).

Le produit de la recherche est une création, la connaissance produite est contextuelle et temporelle. La connaissance développée, qui est liée au contexte et au temps, est une compréhension (Allard-Poesi, 1997) : « *la compréhension est toujours un processus historiquement situé et fortement connecté à l'action pratique* » (Martin et Rainelli-Le Montagner, 2002, p.147). Interprétativistes et constructivistes contestent le caractère atemporel des critères scientifiques, et l'unicité de la science (Girod-Séville et Perret, 1999). Ils s'opposent au scientisme, c'est-à-dire au préjugé scientiste tel que dénoncé par Von Hayek, « *une application mécanique et sans discernement de certaines habitudes de pensée à des domaines différents de ceux dans lesquels elles se sont formées [...] optique toujours partisane qui, avant même de considérer son objet, prétend connaître le moyen le plus convenable de l'étudier* »

(p.12-13). Zimnovitch (2002) mentionne d'ailleurs l'apport critique et fécond que peut offrir aux sciences de gestion et aux pratiques manageriales l'histoire. En effet, l'histoire fait ressortir la dimension contingente de la gestion, c'est une leçon de sagesse. Elle donne un recul au gestionnaire, et lui rappelle les conditions de pertinence et d'utilité des techniques de gestion. Si, comme le suggère Morin (1994), « *la théorie scientifique est biodégradable* » (p.254), alors toute théorie valable à un moment donné peut être invalidée plus tard. A l'extrême, tout peut-être se vaudrait-il, il n'y aurait pas de certitudes épistémologiques. La question de la validité est à élucider dans ce type de positionnement (Martin et Rainelli-Le Montagner, 2002). Pour se faire, même si « *seules les théories locales et provisoires sont acceptables* », il est nécessaire de procéder à des « *allers-retours entre approfondissement de zones locales* » et de réarticuler les « *connaissances en cadres conceptuels englobants* » (Martinet, 1990, p.22-23). D'ailleurs, Martinet (1990) nous avertit des dangers du nihilisme, qui peut être stérile (p.24), ou au moins stérilisant. La voie à trouver pour lui serait un juste milieu entre scientisme et nihilisme. Dans la démarche telle qu'elle a été envisagée ici, la recherche, en tant qu'apprentissage co-généré, engendre un cycle d'action et de réflexion qui se poursuit après l'intervention du chercheur (Allard-Poesi et Perret, 2003).

En résumé, la démarche de compréhension de la réalité contribue à la construction de la réalité. Celle-ci est une démarche intentionnelle³⁴, guidée à la fois par la théorie et par la réalité à laquelle participe le chercheur. Le processus de construction de la connaissance engendré par le chercheur se poursuit après l'intervention du chercheur.

L'approche choisie pour traiter de la coordination dans le contexte du Dispositif RMI, cas exemplaire semble-t-il d'une modélisation de type hiérarchico-fonctionnelle, a été de procéder à des observations, à plusieurs niveaux et de plusieurs ordres. Cette recherche qualitative s'intéresse à une réalité spécifique en enchâssée dans un contexte, et privilégie la profondeur de la description (Giordano Y., 2003 [1]). Les différentes approches utilisées seront décrites afin de rendre explicites les éléments permettant de discuter des énoncés produits. Ces approches ont permis de proposer une modélisation des processus interorganisationnels qui mènent à la performance différente du modèle utilisé par les pilotes formels du Dispositif. La première approche d'un cas de pilotage de la performance interorganisationnelle a consisté en entretiens d'acteurs et en observations dans le Dispositif RMI (1.). Les résultats de cette exploration ont conduit à mettre en place une seconde exploration, au niveau d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique (2.).

³⁴ L'intentionnalité reste limitée ainsi que l'a montré le chapitre 1.

1 Une exploration d'un cas de pilotage de la performance interorganisationnelle

Le design de la présente recherche, c'est-à-dire l'articulation des phases de compréhension, de conception, de mise en œuvre, d'observation des résultats et d'interprétation (Allard-Poesi et Perret, 2003) s'est élaboré dans un processus de recherche qualitative non linéaire par aller-retour entre les représentations des acteurs et les connaissances théoriques du chercheur (Giordano Y., 2003 [1]). La construction de l'objet de recherche s'est opérée par la compréhension du problème des acteurs, confrontée aux connaissances théoriques du chercheur. Le cas du Dispositif RMI a été abordé par plusieurs méthodes. Chronologiquement, en 2001, des entretiens individuels ont été réalisés auprès de parties prenantes du Dispositif, et des observations non participantes ont été menées auprès de collectifs. Le terme «non participant» est utilisé ici pour différencier ce mode d'observation de l'observation participante. Il est entendu que dans une optique constructiviste, toute observation participe, plus ou moins, à la construction du phénomène observé. Le processus d'élaboration du Plan Départemental d'Insertion a aussi été observé longitudinalement. Ce plan détermine les actions relatives au Dispositif RMI mises en œuvre dans le Département. C'est une observation au plus près du pilotage³⁵ du Dispositif qui s'est déroulée, pour la partie terrain, en 2001 et 2002. Cette phase est nommée « phase exploratoire », car au moment où elle était menée la mise en problématique était en construction.

Ces trois méthodes, entretiens individuels, observations de groupes et étude longitudinale, ont permis d'une part d'enrichir la mise en problématique, et, d'autre part, de construire des concepts ayant trait aux processus qui mènent à la performance. Cette démarche obéit au principe d'itérations successives, où la collecte et l'analyse de données se sont déroulées quasi simultanément, avec de fréquents retours à la littérature pour expliquer des faits nouveaux observés, itérations qui ont conduit à affiner la problématique (Glaser et Strauss, 1967). L'étude en profondeur de l'objet empirique Dispositif RMI, particulièrement représentatif de phénomènes courants dans d'autres organisations et exemplaire de ces phénomènes, a permis de générer des hypothèses concernant le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel, en lien avec l'approche conceptuelle précédemment présentée. Dans ce Dispositif, en effet, il s'agit de coordonner les activités de multiples organisations afin d'être performant : le pilotage de la performance s'y pose de manière particulièrement problématique. Cet objet empirique est donc pertinent pour traiter l'objet théorique qu'est le pilotage de la performance. Si

³⁵ Le terme de pilotage fait souvent référence au pilotage par les processus en sciences de gestion. Ici, il est utilisé, en référence à la métaphore du pilote d'avion, par les acteurs du Dispositif pour désigner la tâche de l'équipe qui est en position de prise de décision. Il s'agit d'un groupe coopératif interorganisationnel, que l'on retrouve à tous les stades d'élaboration du Plan Départemental d'Insertion. Le parallèle est intéressant à souligner : le pilote du RMI gère un Dispositif, alors que le pilote des sciences de gestion gère des processus.

cette démarche, par l'étude d'un cas particulier, pose des problèmes de fidélité, car le chercheur est l'instrument principal de collecte et d'analyse, manque de simplicité, et pose un problème de généralisation, elle présente de nombreux avantages. En effet, par la proximité de l'objet, il est possible d'obtenir une validité interne forte, car le phénomène choisi est bien celui qui est étudié ; et, en outre, la méthode des cas s'adapte aux particularités et opportunités du terrain (Giroux, 2003). La terminologie « méthode des cas », ou « étude de cas » peut désigner différentes démarches. Cette recherche sur le terrain semble satisfaire aux caractéristiques de l'étude de cas, sauf sur un point, si l'on se réfère aux caractéristiques que propose Avenier (1989). Il s'agissait certes de découvrir des problématiques nouvelles, de rendre intelligible un phénomène, de suggérer des hypothèses, qui sont des objectifs possibles de l'étude de cas pour cette auteure. Les modes d'observation utilisés sont eux aussi les modes d'investigation qu'elle préconise pour l'étude de cas. Mais, contrairement à Avenier pour qui la neutralité qui est une hypothèse implicite de l'étude de cas, la neutralité de l'observateur n'est pas postulée ici, celle-ci étant considérée comme une "*aspiration utopique*" (Plane, 1999 [2], p.37). Il s'agit de l'étude d'un cas particulier et représentatif des questions soulevées par la problématique du pilotage de la performance interorganisationnelle, le cas du Dispositif RMI d'un Département métropolitain.

Seront successivement présentées les approches utilisées pour procéder aux entretiens semi-directifs (1.1.) puis aux observations (1.2.).

1.1 Les entretiens semi-directifs

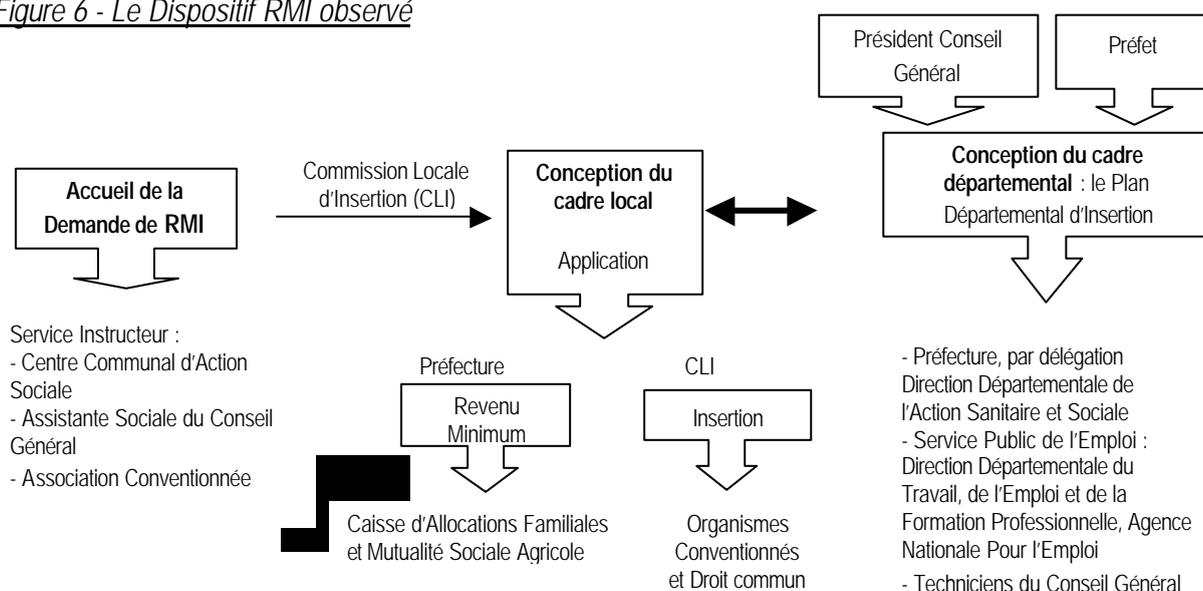
Les répondants ont été choisis en fonction de leur position dans le Dispositif RMI. Des acteurs à tous les niveaux du Dispositif, dans les institutions qui pilotent comme dans les organismes financés pour réaliser des objectifs, ont été ainsi interrogés (1.1.1.). Une méthodologie a été choisie pour les interroger, afin de répondre aux objectifs de cette recherche (1.1.2.)

1.1.1 Les répondants

Cette exploration comprend 40 entretiens. La plupart des études psychosociologiques portent sur 40 à 60 entretiens (Chabin, 2001). Au-delà de cette indication, ce nombre a semblé nécessaire pour aborder tous les types d'intervenants importants qui participent de manière consciente à ce réseau interorganisationnel qu'est le Dispositif RMI. La prise de connaissance des entretiens au fur et à mesure, a permis d'arrêter les entretiens quand leur utilité a diminué (Ghiglione et Matalon, 1991). Il est donc inutile de fixer le nombre d'entretiens à l'avance dans les enquêtes non statistiques, le choix d'arrêter les entretiens s'opère quand la saturation est atteinte (Glaser et Strauss, 1967 ; Strauss et

Corbin, 1990). Ce qui est important, c'est de s'assurer de la variété des personnes interrogées, et surtout de vérifier qu'aucune situation importante pour le problème traité n'a été omise. Le risque d'omettre une situation importante a été minimisé en utilisant différentes techniques d'enquête -étude longitudinale, lecture de documents, participation à des groupes de travail- ainsi que des recoupements avec la revue de littérature. Afin de situer les organisations en présence, et les répondants, une représentation du Dispositif RMI du Département étudié dans laquelle figurent les principales organisations et leurs missions dans le RMI est reproduite dans la figure ci-dessous.

Figure 6 - Le Dispositif RMI observé



Ont été choisies des fonctions pivot pour chaque type d'acteurs -organisme conventionné, acteur public, niveau local, niveau du pilotage-, afin d'obtenir le maximum de regards différents. Ces observations ont été effectuées au sein d'un unique Département, principalement pour une question d'homogénéité : il était en effet possible à l'échelon départemental de retrouver les mêmes caractéristiques en termes de pilotage, de modes de financement, ainsi que d'organisation formelle. En effet, chaque Département organise, ou n'organise pas, son propre Dispositif³⁶. Des entretiens ont été réalisés dans tout le Département. Les rendez-vous ont été relativement faciles à obtenir, et pourtant cette phase exploratoire a pris plusieurs mois, du fait du nombre important de répondants, ainsi que du délai écoulé entre la demande de rendez-vous et la date de l'entretien. L'obtention des rendez-vous n'a pas posé de problème particulier, sauf dans le cas de certains technocrates. L'accès à ces répondants a pris plusieurs mois. Ainsi, par exemple, pour deux d'entre eux, les entretiens ont été obtenus après de

³⁶ Les lois successives relatives au RMI disposent que tout Département doit organiser un Dispositif RMI, mais aucune sanction n'est mise en application cette disposition n'est pas exécutée. Finalement, la mise en place des Dispositifs RMI est très inégale d'un département à l'autre.

nombreuses démarches téléphoniques, appuyées à chaque fois par l'un de leurs collaborateurs, et par une demande écrite spécifiant les objectifs de la demande. Ces anecdotes relatives aux « barrières à l'entrée » sont peut-être un signal signifiant d'une part que ces répondants sont très occupés, et/ou d'autre part que l'objet de cette recherche était difficile à aborder pour eux³⁷.

Dans le tableau ci-dessous sont recensés les entretiens réalisés, par organisation et par fonction des répondants.

Tableau 8 – Les entretiens réalisés par organisation et par fonction des répondants

	Organisation	Fonction répondant
Les entretiens : 40 68h30	Conseil Général : 7 14h30	⇒ 2 Directeurs de service, 1 adjoint ⇒ 2 chargés de mission ⇒ 3 Animatrices Locales
	Etat : 2 4h.	⇒ 1 Directeur DDASS, ⇒ 1 Chargé de mission généraliste, sur le RMI
	Organisme conventionné : 7 20h30	⇒ 3 animateurs ⇒ 3 Directeurs, 1 Conseiller technique
	Hors financement Dispositif RMI : 6 10h.	⇒ Organisme d'accueil de personnes handicapées et d'usagers du RMI : 3 entretiens ⇒ Société chargée des transports sur le Département : 3 entretiens
	17 usagers	17h.
	Conseil Général – ANPE – Dispo RMI Etat : 1 2h30	⇒ Conseiller en Insertion Professionnelle : 1

Les répondants ont été classés en quatre catégories qui seront successivement examinées : les organisations publiques, les organismes conventionnés, les usagers du RMI, et les « autres ».

Dans les organisations publiques ont été interrogées sept personnes à tous les niveaux de décision du Conseil Général, du plus proche du dispositif de pilotage du RMI au plus proche du terrain, deux personnes au niveau de l'Etat, et une personne travaillant pour plusieurs institutions.

Des directeurs, animateurs et personnes accueillant du public, travaillant pour des organismes conventionnés sur la création d'entreprise et sur l'accueil et l'information ont été rencontrés.

³⁷ Ainsi par exemple les répondants ont eu du mal à répondre aux questions relatives à la définition de la performance.

17 entretiens auprès d'usagers du RMI, quelquefois en couples³⁸ -le RMI est un revenu familial-, ont été réalisés. Ces usagers sont des personnes repérées dans leur contrat d'insertion³⁹ comme ayant un projet de création d'entreprise, certains sont des entrepreneurs en difficulté. Ces personnes ont donc pour la plupart un projet, pour la réalisation duquel elles ont été orientées par leur service instructeur sur un organisme conventionné. Les usagers ont été rencontrés dans le cadre d'une étude sur leurs déplacements (Briole et Rascol-Boutard, 2000). La question de la performance du Dispositif ne leur a pas été posée. Cependant, certains éléments de leurs entretiens pouvaient être extraits et utilisés dans la présente recherche. Nous verrons en quoi ils entrent dans la mosaïque des éléments utilisés.

Enfin, la catégorie des « autres » regroupe des personnes en poste dans un organisme du secteur du handicap, ainsi que des personnes travaillant pour la société d'économie mixte chargée des transports sur le Département. L'organisme qui accueille des personnes handicapées peut aussi accompagner des usagers du RMI. Ces deux publics sont très liés, car les personnes vont quelquefois d'un Dispositif à l'autre, du RMI à l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) ou de l'AAH au RMI. Les personnes peuvent relever simultanément des deux Dispositifs : reconnues handicapées, mais non titulaires d'une AAH, elles sont dans le Dispositif RMI si elles n'ont pas d'autres revenus suffisants. Les situations dans lesquelles se trouvent les deux publics peuvent être similaires, et donc les aides apportées relativement semblables : par exemple, accompagnement vers l'autonomie, ou encore aide à la recherche d'un emploi, d'un logement. Cependant, même si les deux Dispositifs sont liés, ils ne sont pas pour autant équivalents, ainsi que le souligne un des répondants travaillant dans l'organisme qui accueille des handicapés : *« le RMI est plus proche de la normalité que l'AAH. Il y a des structures d'accueil, une ouverture, une resocialisation, des outils dans le Dispositif RMI qui n'existent pas dans le circuit handicapé »*. Enfin, des similarités existent entre le Dispositif RMI et la Société d'économie mixte chargée des transports sur le Département. Celle-ci est donneur d'ordre, et pilote un réseau de partenaires qui doivent opérer sur le terrain. Elle a engagé une démarche qualité dans ses liens avec ces opérateurs, et elle s'implique en outre depuis plusieurs années dans des réflexions sur les déplacements et l'aide aux déplacements pour les personnes en situation de précarité, notamment les usagers du RMI, en partenariat avec des organismes d'action sociale.

Dans un souci éthique, les entretiens ont été rendus anonymes, pour garantir aux répondants la confidentialité de leurs propos. A cette fin, et pour faciliter les traitements ultérieurs, les entretiens ont été codés, et les fonctions des personnes, si elles n'étaient pas utiles à l'argumentation développée, ont

³⁸ Chaque entretien de couple a été comptabilisé comme un entretien.

³⁹ Le contrat d'insertion recense les besoins des usagers relativement à leur insertion. Leur élaboration et leur traitement fera l'objet d'un développement.

été cachées. Afin de préserver l'anonymat de certains répondants, des éléments de contexte ont pu être modifiés dans cette thèse, sans que soit changé le sens de leur témoignage. Le Département d'investigation est lui aussi confidentiel, même si pour beaucoup, et notamment les nombreuses parties prenantes au projet, son nom n'est pas un mystère. L'intérêt de cette recherche n'est pas uniquement l'étude du cas particulier de ce Département, même si d'un point de vue opérationnel les acteurs eux-mêmes y voient un intérêt pratique ; il est de traiter d'un cas de recherche, qui bien entendu aura des retombées manageriales, ainsi qu'un intérêt en termes méthodologique et théorique. Pour ces deux derniers aspects, les questions de l'identité du cas -du Département et des répondants- sont moins significatifs. Ce qui compte, c'est l'organisation, sa représentation, ainsi que les problématiques soulevées.

1.1.2 Les objectifs et la méthodologie utilisée

Une trame d'entretien a été élaborée sur la base de l'étude de la littérature relative aux questions portant sur la coordination de systèmes interorganisationnels et sur la performance. Cette trame sera présentée, ainsi que les écueils relatifs à son utilisation, lesquels ont conduit à revoir le dispositif d'investigation. Puis sera expliquée l'adaptation du chercheur au répondant, ainsi que les conséquences de cette posture du point de vue méthodologique.

Au moment de la réalisation des entretiens, la situation de recherche était la suivante : le champ des investigations était relativement délimité, même si ses contours n'étaient pas nettement précisés, et le niveau d'information des répondants était approximativement connu. Dans le tableau ci-dessous, la recherche se trouve plutôt à un niveau intermédiaire entre l'approfondissement et l'exploration, et donc à un entretien qui se situe entre le non directif et le semi directif, à mi-chemin entre une connaissance et une méconnaissance de la situation par le chercheur.

Tableau 9 – L'adéquation la meilleure entre un type de recherche et une méthode d'entretien (Ghiglione et Matalon, 1991, p.77)

		Entretien		
		Non directif	Semi directif	Directif
Recherche	Contrôle			◆
	Vérification		◆	◆
	Approfondissement	◆	◆	
	Exploration	◆		

Les entretiens semi-directifs permettent de réunir un maximum d'informations concrètes sur le vécu quotidien des acteurs de l'organisation (Plane, 1999 [2]). En outre, l'utilisation d'une trame d'entretien permet d'éviter les témoignages hors sujet ou difficilement analysables parce que trop disparates. La trame a été élaborée en suivant les étapes d'élaboration préconisées par Boyd Harper et Westfall (1972)⁴⁰. Les interrogations de recherche ont été déclinées en questions : ont été déterminés les informations à obtenir par grands thèmes, le contenu des questions, puis le type de questions à utiliser. La durée des entretiens a été estimée à deux heures environ. Les questions ouvertes ont été privilégiées, car le but principal était exploratoire. Le questionnaire⁴¹ est composé des thèmes suivants : les objectifs et activités de l'organisation, les compétences internes, la mesure des résultats, la performance, le réseau de partenariat. Ses objectifs sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 10 - Les objectifs du questionnaire

Thème abordé dans le questionnaire	Objectif
La signalétique – Les objectifs et activités de la structure – Les compétences internes	L'objectif est de situer le répondant ainsi que l'organisation dans laquelle il est salarié. L'organisation est appréhendée au travers de ses objectifs, de ses activités, des compétences des salariés, et des acteurs participant à sa gestion opérationnelle et stratégique.
La mesure des résultats	L'objectif est de connaître les critères d'évaluation de l'activité et des objectifs, et les instruments utilisés pour procéder à cette évaluation.
Le réseau de partenariat	L'objectif est de situer l'organisation et l'acteur interrogé dans son environnement partenarial.
Le Dispositif RMI	L'objectif est de connaître les liens entre l'organisation et le RMI, en termes : ⇒ d'influence exercée par le financeur institutionnel sur l'organisation en général et sur les ressources humaines présentes dans l'organisation en particulier ; ⇒ d'échange d'information entre l'organisation et le financeur institutionnel ; ⇒ d'objectifs fixés dans la convention avec le financeur : leur négociation, leur teneur, leur réalisation, leur évaluation, ainsi que les conséquences de leur non réalisation.
La performance	L'objectif est de déterminer les critères de performance pour le répondant, pour son organisation, pour les usagers, pour le financeur institutionnel, ainsi que pour le Dispositif RMI.

⁴⁰ Le recours à cette source, ancienne, et issue de travaux en marketing, est volontaire. En effet, ces travaux font référence dans l'élaboration des questionnaires.

⁴¹ En annexe 2.

Au début de l'entretien, afin d'établir la relation avec le répondant, les règles de déroulement de l'entretien lui ont été proposées. Le témoignage était recueilli de manière anonyme, ce qui était annoncé dès le départ. Enoncer le thème de la recherche dès le début de l'entretien permettait de présenter les attentes relatives à l'entretien. Dans la situation d'entretien, certains facteurs liés au répondant entrent en jeu (Ghiglione et Matalon, 1991), lesquels ont amené très vite à redéfinir la méthodologie à suivre. L'interaction chercheur/répondant a induit une adaptation de l'ordre et de la teneur des questions au répondant (Demers, 2003).

Tableau 11 – Les facteurs liés au répondant dans les entretiens, d'après Ghiglione et Matalon (1991), et les conséquences pour notre méthodologie

Facteurs liés au répondant	Caractéristiques	Conséquences pour notre méthodologie
Facteur culturel	Stock verbal de l'interviewé, capacité de compréhension	Les questions ont été rédigées avec les mots utilisés dans le secteur d'activité
Facteur conjoncturel	Pertinence du thème par rapport aux préoccupations du répondant	Le problème de la pertinence a pu être posé au départ de l'exploration, quand les premières questions étaient trop éloignées des préoccupations du répondant. La démarche a été réorientée pour un mode d'interrogation moins directif : le répondant au départ pouvait faire part de ses préoccupations, et l'entretien pouvait ensuite être orienté vers les questions de recherche.
Facteur mnémonique	Capacité du sujet à se remémorer les informations par rapport au thème traité	L'effort de mémoire demandé était relativement faible, car les questions concernaient les pratiques quotidiennes des répondants. Cependant, le biais potentiel est la difficulté à verbaliser pour le répondant des actes routiniers et quotidiens ⁴² .
Facteur motivationnel	Motivation à répondre ou à ne pas répondre	Les répondants ont accordé beaucoup de temps aux entretiens, alors que souvent ils étaient surchargés de travail, ce qui est un indice de la motivation à répondre.

Dès le premier entretien, le questionnaire avait un effet plutôt inhibant sur les répondants, et les mettait relativement sur la défensive. Donc, très vite, le questionnaire a été utilisé comme un appui, les questions étant abordées à chaque fois dans des ordres différents. Le répondant est donc entré dans l'entretien par le thème de son choix. Le sujet de l'entretien, c'est-à-dire une recherche sur le Dispositif

⁴² Le recours à différentes méthodes d'investigation complémentaires a permis de minimiser ce biais.

RMI, était annoncé lors de la prise de rendez-vous. Cette prise de contact était volontairement vague, pour permettre au répondant de faire part de ses préoccupations, sans que soient guidées ses premières réponses. Le questionnaire a donc été utilisé de manière moins directive que prévu initialement, chaque répondant bénéficiant d'un traitement ajusté. Ainsi, Les entretiens se sont avérés plus riches, car les répondants étaient plus prolixes, si nous leur laissions plus de liberté. Nous avons cependant toujours gardé à l'esprit le guide d'entretien, et donc les objectifs de cette recherche⁴³.

Dans une recherche qualitative, les interventions et attitudes du chercheur lors de l'entretien sont primordiales, car elles peuvent être source de biais⁴⁴. Sera tout d'abord abordée la question de la distance entre le chercheur et le répondant, puis seront décrites les interventions du chercheur lors des entretiens.

Une certaine distance semble nécessaire entre l'enquêteur et le répondant (Ghiglione et Matalon, 1991). En effet, l'entretien est une technique de recueil d'information, ce n'est ni un entretien amical ni un entretien d'aide. Cependant ces auteurs ajoutent qu'il est des thèmes dont les acteurs ne parle pas avec des personnes neutres ou qu'ils ne connaissent pas. Or, la question de la confiance est primordiale dans toute recherche, et plus particulièrement sur ce terrain. Lorsque nous étions en poste dans ce secteur, et qu'il nous arrivait de recevoir des étudiants, nous édulcorions quasi systématiquement certains sujets épineux, à l'instar de nos collègues : par exemple, les rapports parfois conflictuels que peut avoir un organisme avec ses financeurs étaient très pacifiés. Ce biais potentiel a été minimisé ici. En effet, la plupart des répondants ont semblé parler très librement, abordant sans difficulté des sujets qui pourraient être considérés comme très confidentiels. « *La richesse de l'entretien dépend du désir de communiquer de l'un, et des capacités d'entendre de l'autre* » (Giust-Desprairies et Zylberstein-Vaisman, 1985, p.214). Sur ce dernier point, une écoute empathique a été développée, tandis que sur le premier, les répondants ne nous considérant pas, au début de cette recherche, comme extérieur au terrain, une relation de confiance s'est nouée d'emblée avec eux, facilitant le dialogue. Celui-ci a été favorisé par la connaissance du code culturel et du « jargon » du secteur d'activité, ce qui a permis d'aborder les répondants en parlant leur langage. Le souci constant était aussi de ne pas orienter les réponses des répondants, en étant le plus neutre⁴⁵ possible : « *la neutralité est [...] un procédé actif qui consiste à amener le locuteur sur le terrain de l'expression.* » (Gotman,

⁴³ L'ordre des questions peut influencer la teneur des réponses. Changer l'ordre des thèmes abordés peut donc constituer un biais potentiel, préféré ici au biais inhérent à l'attitude défensive des répondants si l'ordre des questions était resté statique.

⁴⁴ Cela peut aussi être le cas dans des recherches quantitatives.

⁴⁵ Même la neutralité du chercheur n'est pas postulée ici, il est des attitudes qui tendent à neutraliser ses interventions.

1985, p.155). Blanchet (1985 [2]) souligne un paradoxe dans les objectifs de l'enquêteur : il ne doit pas avoir d'idées préconçues, et en même temps ne doit pas suivre aveuglément le discours. Le chercheur doit donc trouver un équilibre entre l'implication et la familiarité, ce que Plane appelle gérer la « *familiarité distante* » (1999 [2], p.38) : le chercheur doit être assez proche pour pouvoir observer, et assez loin pour être crédible. Afin de répondre à ces deux impératifs, les interventions étaient principalement des relances du type « *c'est-à-dire ?* », « *ah bon ?* », « *vraiment ?* », pour faire spécifier ou faire commenter le répondant. Afin de le relancer, étaient aussi repris ses derniers mots. Enfin, un nouveau thème était proposé, issu de la trame initiale, si le répondant semblait avoir épuisé la question précédente. Les indices utilisés pour suggérer un autre thème étaient les répétitions de ses arguments ou de ses idées par le répondant. La durée moyenne des entretiens a été de plus d'une heure et demie. Une seule fois, un entretien a duré une demi-heure, ce qui est relativement insuffisant pour faire un entretien en profondeur. Il s'agit d'un directeur de service d'une Institution, qui a un emploi du temps très chargé. Nous avons gardé cet entretien dans les analyses pour deux raisons principales : d'une part, cette personne a une position formelle importante dans le pilotage du Dispositif ; et d'autre part certaines de ses idées sont originales et apportent des sujets de réflexion à ne pas négliger. En général donc, les répondants ont accordé du temps aux entretiens, dans une ambiance détendue et propice à ceux-ci : la plupart nous ont reçu dans leur bureau personnel, et n'avaient pas prévu de rendez-vous après, nous recevant en début de matinée ou d'après-midi, ce qui a permis de clôturer les entretiens au moment de saturation.

1.2 Les observations de coopération

L'objet de la recherche étant le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel, des coopérations ont été observées. L'observation de coopérations a été menée selon deux modalités : la première consiste en la participation à des réunions de groupes de travail, la seconde en une observation longitudinale du processus de prise de décision institutionnel (1.2.1.). Ces observations avaient pour objectif de saisir l'expérience des individus lors de coopérations, expérience qu'il est difficile d'appréhender en procédant uniquement à des entretiens. Il s'agissait de comprendre le point de vue des sujets étudiés sur la réalité dans laquelle ils évoluent, celle-ci étant définie par la manière dont les membres des groupes créent du sens à partir de leur expérience (Groleau, 2003). A cette fin, une méthodologie particulière a été mise en place (1.2.2.).

1.2.1 Les groupes observés

Les groupes observés devaient présenter un certain nombre de caractéristiques pour pouvoir être inclus à cette recherche. Tout d'abord, ils devaient intégrer plusieurs acteurs issus d'organisations différentes. L'autre critère de sélection concernait le type de problème social abordé dans les groupes. La problématique de recherche étant orientée sur la question du pilotage de la performance, les types de problèmes retenus dans cette recherche sont ceux où il semble y avoir le moins d'ambiguïté en terme d'objectifs et de mesure. Ont donc été observés les groupes traitant principalement de l'aide à la recherche d'emploi et à la création d'entreprise. Le traitement des autres questions sociales, comme par exemple celle de la santé des usagers, n'a pas été exclu systématiquement. Ces questions ont été abordées ici de manière moins centrale, les groupes observés, recensés dans le tableau ci-dessous, étant polarisés sur les domaines choisis initialement.

Tableau 12 – Les groupes de travail observés

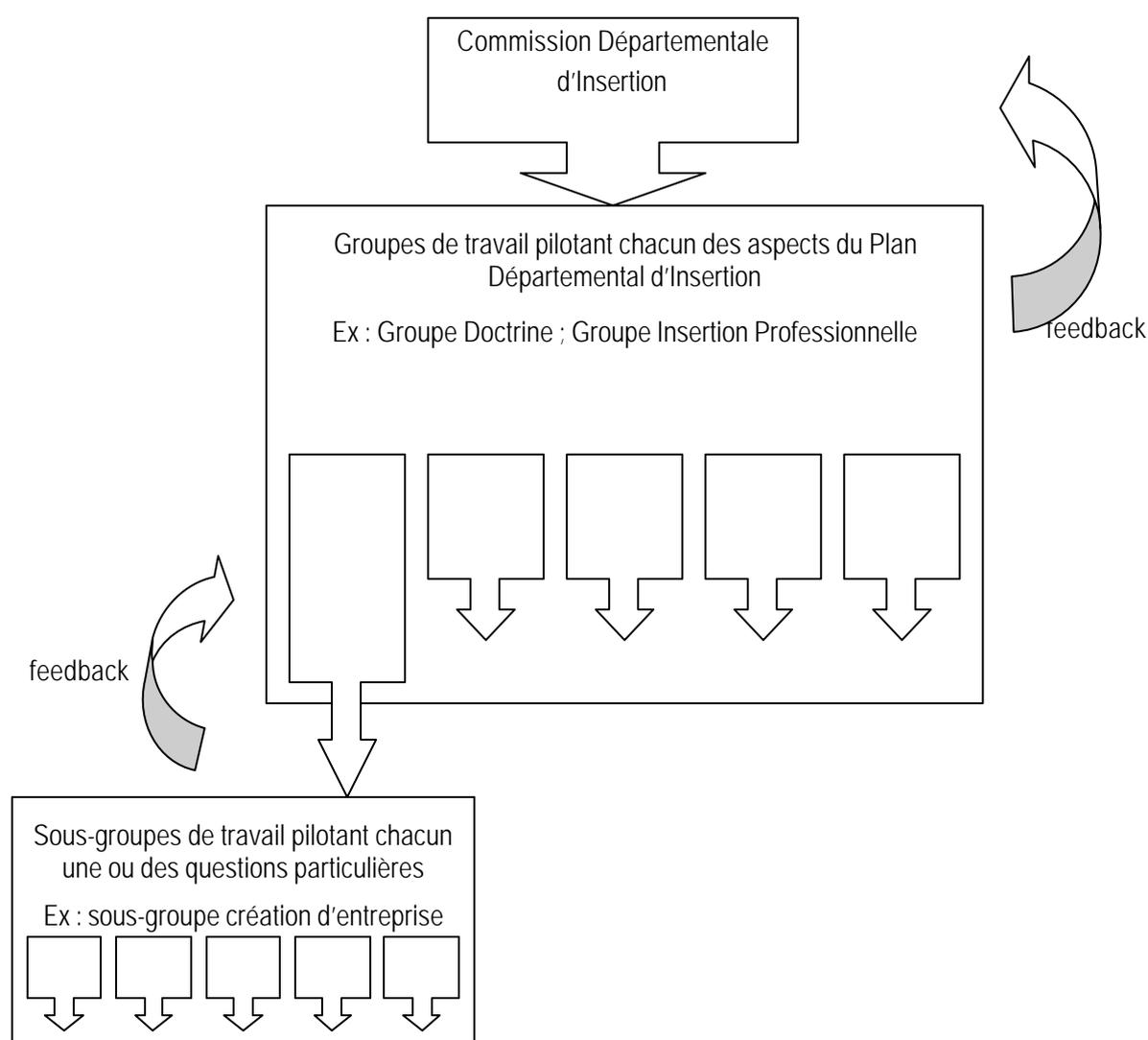
Participation à 8 réunions : 45h30	⇒ Réunion sur la création d'entreprise ⇒ Réunion sur les transports à la carte ⇒ Réunion sur la convention d'un organisme ⇒ Etudes sur 2 projets de transport à la carte ⇒ 2 Journées d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique (PLIE) ⇒ Rencontres Europlie ⇒ Forum sur l'insertion
--	---

Les participants à ces groupes de travail étaient issus d'Institutions telles que le Conseil Général, et d'associations conventionnées dans le RMI ; quelquefois, y participaient des usagers. L'invitation aux groupes s'est fréquemment faite de manière informelle, à la suite souvent des entretiens. Les opportunités d'observation ont été nombreuses, le choix d'observer a donc découlé des critères décrits en début de paragraphe.

Les groupes de travail n'ont pas été les seules coopérations observées. Sera maintenant présentée l'observation longitudinale du processus de prise de décision. Les modalités de l'observation longitudinale du processus de prise de décision ont été négociées avec les décideurs institutionnels du Dispositif. Afin de pouvoir observer ces réunions, l'accord écrit des deux co-pilotes, le Préfet et le Président du Conseil Général, a été nécessaire. La négociation a été permise par le secrétaire du

Conseil Départemental d'Insertion, rencontré lors d'un entretien. L'autorisation avait une contrepartie : la présentation des résultats. Cette contrepartie peut être analysée comme un intérêt pour des travaux de ce type⁴⁶, et/ou comme une protection que voulait avoir l'institution. L'observation longitudinale du processus d'élaboration du Plan Départemental d'Insertion s'est faite aux trois niveaux présentés dans le schéma ci-dessous : au niveau de la Commission Départementale d'Insertion, des groupes de travail « doctrine » et « insertion professionnelle », ainsi que d'un sous-groupe sur la création d'entreprise. Les questions initialement retenues dans le cadre de cette recherche sont celles sur lesquelles les finalités du système semblent les moins ambiguës.

Figure 7 – L'organisation formelle de l'élaboration du Plan Départemental d'Insertion



⁴⁶ L'intérêt de l'institution pour des travaux de ce type existe. Par exemple, notre mémoire de DEA (Rascol-Boutard, 2000) a été présenté au directeur des services de la solidarité et à son adjointe, ainsi qu'à un directeur d'Agence Départementale. Ces présentations ont suscité de leur part de nombreuses remarques et questions qui ont permis d'enrichir cette recherche.

Chaque réunion durant environ 4 heures, l'observation du processus d'élaboration du PDI s'est effectuée sur environ 44 heures, pendant un peu plus d'un an. Les ordres du jour et les sujets traités sont très hétérogènes et très denses, ainsi que le montre le tableau ci-dessous. Dans un tel contexte, tout approfondissement d'un sujet se fait aux dépens des autres thèmes.

Tableau 13 – Les réunions d'élaboration du PDI

Date	Nom de la réunion	Ordre du jour
27-09-01	Comité de pilotage du Conseil Départemental d'Insertion	Présentation des Plan Locaux d'Insertion
17-01-02	PDI Doctrine	<p><u>Rédaction des fiches-action :</u></p> <p>⇒ La doctrine départementale d'ouverture des droits RMI liée à une définition de la mise en parcours d'insertion des travailleurs indépendants</p> <p>⇒ La gestion du dispositif administratif</p>
7-03-02	PDI Insertion Professionnelle	<p><u>Etat d'avancement des fiches-action :</u></p> <p>⇒ La validation des acquis de l'expérience professionnelle</p> <p>⇒ L'offre de l'insertion par l'activité économique</p> <p>⇒ La création d'activité</p> <p>⇒ La mobilité</p> <p>⇒ Les mesures CES et CEC</p>
6-02-02	PDI Insertion professionnelle	<p><u>Etat d'avancement des fiches-action :</u></p> <p>⇒ L'observation des entrées et les sorties de la population bénéficiaire du RMI – demandeur d'emploi</p> <p>⇒ La mise en parcours des contrats délégués PLIE</p> <p>⇒ L'insertion des jeunes en très grande difficulté</p> <p>⇒ La validation des acquis de l'expérience professionnelle</p> <p>⇒ L'insertion professionnelle des femmes (non abordé)</p> <p>⇒ La mobilité professionnelle des bénéficiaires du RMI (non abordé)</p> <p>⇒ L'insertion par l'emploi dans le domaine agricole</p> <p>⇒ L'accompagnement des bénéficiaires du RMI lors de leur reprise d'emploi</p> <p>⇒ Les formations de bas niveau de qualification et les pré-requis</p> <p>⇒ Les créateurs d'entreprise et la plate-forme</p> <p>⇒ La complémentarité des métiers et l'annualisation de l'activité professionnelle</p> <p>⇒ L'insertion des artistes</p> <p>⇒ La reconnaissance des métiers de l'insertion par l'activité économique – formation des dirigeants de l'insertion par l'activité économique</p> <p>⇒ Le développement de l'offre de l'insertion par l'activité économique</p>

Date	Nom de la réunion	Ordre du jour
27-02-02	PDI création d'entreprise	<p><u>Rédaction des fiches-action :</u></p> <p>⇒ L'évaluation de la situation d'un travailleur indépendant en difficulté</p> <p>⇒ Les couveuses d'entreprise</p> <p>⇒ Le suivi des bénéficiaires en collaboration avec d'autres organismes</p> <p>⇒ L'évaluation préalable à la création ou à la reprise d'entreprise</p>
8-03-02	PDI Doctrine	<p><u>Rédaction des fiches-action :</u></p> <p>⇒ L'amélioration de la gestion du dispositif administratif par le regroupement des petits services instructeurs</p> <p>⇒ La formation des petits services instructeurs</p> <p>⇒ La formation des 25 plus gros services instructeurs</p> <p>⇒ La connaissance des publics en situations précaires par la collecte de données sociales départementales et par territoire des Commissions Locales d'Insertion – gestion des statistiques RMI</p> <p>⇒ La doctrine départementale d'ouverture des droits liée à une définition de la mise en parcours d'insertion des « artistes »</p>
11-04-02	PDI Doctrine	<p><u>Rédaction des fiches-action :</u></p> <p>⇒ La méthode de travail et le seuil pertinent pour le regroupement des petits services instructeurs</p> <p>⇒ La formation des petits services instructeurs</p> <p>⇒ La formation des 25 plus gros services instructeurs DSD/CCAS/associations</p> <p>⇒ L'établissement d'une doctrine départementale d'ouverture des droits liée à une définition de la mise en parcours d'insertion des travailleurs indépendants</p> <p>⇒ L'établissement d'une doctrine départementale d'ouverture des droits liée à une définition de la mise en parcours d'insertion des « artistes »</p> <p>⇒ La communication entre le Dispositif RMI et les responsables et élus départementaux, les élus locaux des territoires des Commissions Locales d'Insertion pour les sensibiliser davantage à la dynamique locale d'insertion</p> <p>⇒ La connaissance des publics en situations précaires par la collecte de données sociales départementales et par territoire des Commissions Locales d'Insertion – gestion des statistiques RMI</p>
23-05-02	Bureau du Comité de pilotage	Préparation du comité départemental d'insertion
31-05-02	PDI Doctrine	Rénovation du schéma de mise en parcours d'insertion
18-06-02	Conseil Départemental d'Insertion	Présentation des propositions des différents sous-groupes du PDI
11-07-02	PDI Doctrine	Rénovation du schéma de mise en parcours d'insertion

1.2.2 *La méthodologie utilisée*

Notre position était celle de l'observateur qui participe (Junker, 1960) : notre identité était connue des membres des groupes, et l'observation des activités des groupes s'est faite librement, sans y prendre part formellement. Les observations étaient effectuées in situ, c'est-à-dire en milieu naturel. Même si l'observation était non participante, la seule présence d'un élément étranger au groupe transforme celui-ci, car se produit une interaction entre l'observateur et les observés⁴⁷. Deux types d'impact peuvent être dissociés : impact sur l'observé d'une part, et sur l'observateur d'autre part (Arnaud, 1996). L'observé, sous l'effet du regard de l'observateur, modifie son comportement : il peut être méfiant, ou penser servir ses propres intérêts. Cette modification dépend de la perception qu'il a de l'observateur. A celui-ci de repérer la place qui lui est attribuée, et de bâtir des hypothèses sur les conséquences qui en découlent. La question posée ici est proche des phénomènes de transfert et de contre-transfert décrits par Devereux (1990). Le transfert est composé de projections faites par les membres de terrain sur le chercheur. Le contre-transfert, lui, est constitué des projections du chercheur sur les membres du terrain. Nous étions, à ce stade de cette recherche, considéré comme faisant partie du Dispositif RMI par la plupart des répondants. Ce rôle attribué d'acteur de terrain a permis d'être relativement bien intégré aux groupes, tout en restant muet. Un indice de cette intégration était la sensation que le déroulement des réunions ne différait pas de celles auxquelles nous participions dans le passé. L'interaction observé-observateur a aussi un impact sur ce dernier. L'observateur risque de s'identifier à une certaine catégorie d'acteurs, et donc d'avoir un regard partial, ce qui peut constituer un biais potentiel. Ici, La catégorie d'acteurs concernée est celle des salariés des organismes conventionnés, car nous occupions cette position dans le Dispositif avant la recherche, et c'est de cette catégorie que les observés nous rapprochaient souvent⁴⁸. Ce biais peut conduire à la production d'un travail plus idéologique que scientifique. L'échange avec d'autres chercheurs a permis de prendre du recul et donc de minimiser ce biais. Ni la neutralité, ni l'objectivité parfaite ne sont postulées dans cette démarche : seule une neutralisation⁴⁹, ou au moins une prise de conscience de certains biais sont recherchés. Il ne s'agissait pas de chercher à nous effacer, mais de prendre conscience des effets de notre présence (Groleau, 2003). Il est par exemple un sujet qui nous échappait quelque peu, celui de la participation de l'usager-acteur aux processus de prise de décision. Sans évincer complètement cette question, puisque

⁴⁷ Cette interaction se produit aussi lors d'entretiens, et ses impacts ont été traités sensiblement de la manière exposée ici.

⁴⁸ Très souvent, les répondants et membres des groupes avaient du mal à nous associer à notre nouvelle activité, malgré la présentation effectuée en début d'entretien ou de réunion.

⁴⁹ « Neutralisation » est comprise ici comme un processus visant la minimisation de certains biais.

dans l'association qui nous employait des usagers participaient au conseil d'administration, nous ne la pensions pas cruciale, hormis dans l'aspect de la relation de coproduction de service qui se noue au moment de l'accompagnement. Depuis, notre opinion a fortement évolué (Briole et Rascol-Boutard, 2001 ; Rascol-Boutard, 2003), sous l'effet de plusieurs facteurs : l'ouverture et le recul permis par un travail de recherche, les retours d'une équipe de recherche, ainsi que les échanges avec des praticiens et des chercheurs. Cette question de l'utilisateur-acteur sera traitée ultérieurement.

Le but de l'observation longitudinale était d'étudier et de comprendre des phénomènes intérieurs à la vie d'un groupe particulier, celui qui se présente comme le pilote du Dispositif RMI, sur le long terme. Ce type d'observation nécessite un équilibre à trouver, entre s'intégrer au groupe, et conserver des capacités d'observation afin de rester le plus objectif possible. L'observation était muette. Nous arrivions légèrement en avance, afin de pouvoir avoir une idée de la configuration de la salle. Cela permettait de choisir une place autour de la table où nous pouvions observer tous les intervenants. Au début de chaque réunion était relevé le positionnement des acteurs, ce qui permettait d'une part d'aller plus vite dans la prise de notes, par un système de codage des intervenants, et d'autre part de repérer certains jeux d'acteurs. En effet, les positions que choisissent les personnes autour de la table ne sont pas neutres : par exemple elles peuvent se faire par affinité ou encore par opposition. L'un des acteurs importants est l'animateur, qui se place quasiment toujours en bout de table. Il influence la teneur des débats car il présente l'ordre du jour, à partir de comptes-rendus des réunions précédentes. Ces comptes-rendus se présentent sous forme de fiches pré-rédigées par l'animateur, constituant les bases de discussion entre les acteurs. Ceux-ci prennent peu de notes lors des réunions, la mémoire de leurs décisions repose donc sur l'animateur. Ces observations ont été complétées par la lecture systématique de tous les documents relatifs au Plan Départemental d'Insertion depuis sa création, grâce à la Cellule d'Ouverture des Droits.

Les données recueillies lors de l'exploration sont des données produites : « *elles sont l'aboutissement d'un processus en même temps que le point de départ, la matière première de l'analyse* » (Ghiglione et Matalon, 1991, p.145). Les matériaux recueillis ici sont de plusieurs ordres. En ce qui concerne les entretiens individuels, ont été relevés ce que disaient les répondants, ainsi que leurs silences et leurs attitudes. Certains chercheurs, utilisant l'analyse de contenu, insistent sur la nécessité d'enregistrer et de transcrire intégralement l'entretien, y compris les hésitations et silences du répondant (Bardin, 1998). Après l'entretien, ces notes ont été complétées par des données, telles que la durée de l'entretien, le lieu, ainsi que par des commentaires sur l'ambiance, des débuts d'analyse, des corrélations avec d'autres entretiens -analyse transversale-. Les éléments du contexte de l'entretien ont été notés car le

contexte est inséparable de ce que dit le répondant lors de l'entretien (Blanchet, 1985 [1]). Afin d'objectiver au maximum des informations subjectivement recueillies, il est nécessaire, en effet, de rapporter les informations aux processus d'interaction dans lesquels elles ont été produites (Plane, 1999 [1]). Le codage des idées et des thèmes ne s'est pas fait lors des entretiens, pour ne pas perdre le texte exact de l'entretien. Pour les observations et l'étude longitudinale, le plan de table a été reproduit afin de repérer les différents protagonistes, puis des notes ont été prises pendant toute la durée de la réunion. L'ordre du jour étant en général annoncé dès le début de la réunion, l'animateur pouvait être repéré. Puis les interventions ont été notées au fur et à mesure. Ont été ajoutés des données et commentaires, comme pour les entretiens individuels, ainsi que les idées recueillies après la réunion, quand les personnes s'attardent pour parler entre elles. Les retranscriptions ont été faites le plus rapidement possible après les entretiens et observations, ce qui permettait d'avoir encore en mémoire le contexte, d'être imprégné des données, et de se sensibiliser aux thèmes émergents (Demers, 2003). Ces écrits ont été complétés par la lecture des nombreux rapports d'activité, écrits professionnels, comptes-rendus de réunion, systématiquement demandés et obtenus pendant les entretiens et réunions, afin de permettre une triangulation avec les données issues des observations directes. En ce qui concerne plus spécifiquement l'étude longitudinale ont été lus tous les comptes-rendus relatifs au Plan Départemental d'Insertion depuis sa création afin de compléter l'observation longitudinalement. Un journal de bord a été tenu, dans lequel ont été relevées des réflexions au fil de la recherche, ainsi que des idées, et des commentaires d'autres chercheurs. La distance nécessaire au travail d'analyse est importante ; le fait de travailler au sein d'équipes de recherche, Organisation Ressources Humaines Activités (ORHA), et Contrôle-Stratégie (COST) au Centre de Recherche en Gestion des Organisations (CREGO), aide à s'extraire du terrain et donc permet de limiter certains biais inhérents à la collecte de données empiriques, telles que l'influence de membres de l'organisation dans la collecte ou la tendance à favoriser des éléments saillants au détriment d'observations plus routinières (Giroux, 2003), lesquelles pouvaient nous échapper compte tenu de notre passé dans ce secteur d'activité. Nous pouvons ainsi mieux entrer dans une démarche de comparaison et de mise en perspective des témoignages d'acteurs (Friedberg, 1993). En outre, afin de mieux nous extraire du terrain, toute observation a été arrêtée pendant plusieurs mois après la phase exploratoire.

Les analyses issues de cette première étude exploratoire, mises en perspective avec l'approche conceptuelle proposée lors du chapitre 1, feront l'objet du chapitre 3. Les résultats ont conduit à envisager une seconde étude, dont les fondements méthodologiques vont maintenant être présentés.

2 Les fondements et la méthodologie utilisée pour appréhender la performance à des fins de pilotage

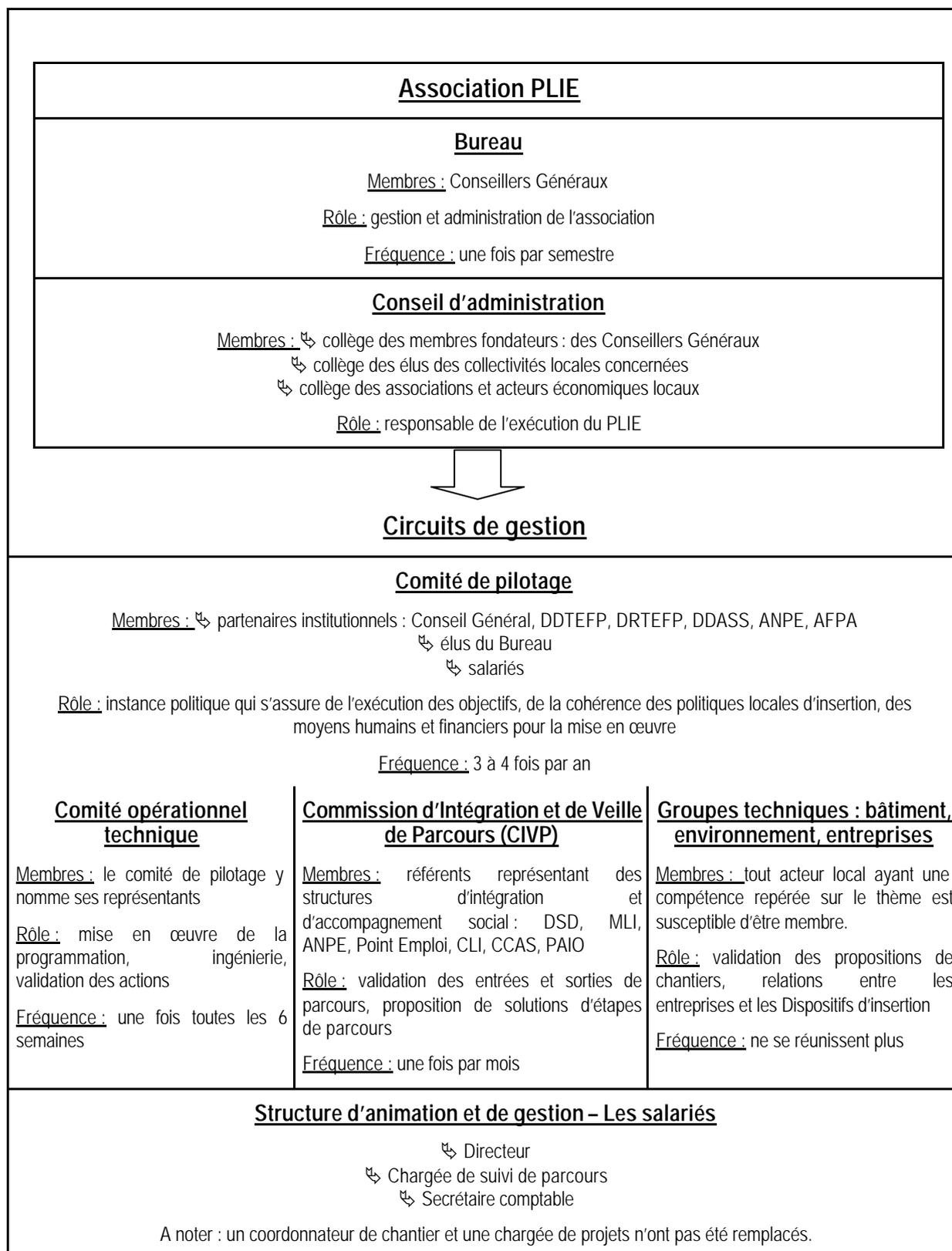
Les réflexions théoriques ainsi que les résultats de l'étude exploratoire relatifs au pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel montrent que l'une des difficultés majeures à laquelle se heurte le pilotage est la détermination des inducteurs de la performance. L'objet de la seconde étude menée dans cette recherche est d'identifier ces inducteurs. Un protocole spécifique de recherche a été défini, dont les principales caractéristiques sont décrites ici.

La question théorique du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel a été tout d'abord appréhendée par une étude exploratoire du cas exemplaire du Dispositif RMI. La démarche méthodologique utilisée pour étudier ce cas vient d'être présentée. Les résultats issus de cette recherche ont conduit à envisager l'étude d'un cas dans lequel les comportements des acteurs sont particulièrement cristallisés. En effet, l'objet empirique de cette seconde étude est localisé territorialement, à l'interface entre les institutions qui financent et sont censées piloter, les organismes d'accueil et d'accompagnement, et les usagers. Le Plan Local d'Insertion par l'Economique (PLIE) est localement circonscrit à quelques cantons sur le même département que celui de la première étude exploratoire, ce qui permet un meilleur repérage des acteurs en présence. L'utilisation de l'étude exploratoire a été possible car les acteurs concernés sont les mêmes : de même que d'autres Dispositifs d'insertion, les PLIE font partie du Dispositif RMI. Les questions concernant la performance et ses inducteurs s'y posent dans les mêmes termes.

- ***Présentation du Plan Local d'Insertion par l'Economique***

Le PLIE est un cas particulier de Dispositif d'insertion, orienté formellement sur l'objectif de l'emploi. Il s'agit d'un cas exemplaire de coopérations interorganisationnelles, dans lequel se pose la question du pilotage de la performance. Afin de décrire la configuration de l'organisation, ont été dissociés dans la figure ci-dessous les instances de décision, les groupes de travail, et la structure d'animation et de gestion.

Figure 8 – Les instances de décision, les groupes de travail, et la structure d'animation et de gestion⁵⁰



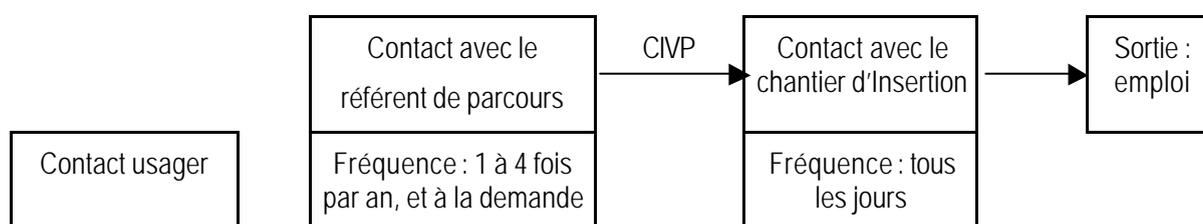
⁵⁰ D'après le Rapport d'activité 2000 du PLIE (p.9-10), et réactualisé avec les informations dont nous disposons.

Les développements s'appuient ici sur les rapports d'activité du PLIE, principalement celui de 2000, duquel les citations sont extraites. Cette organisation dispose de plusieurs instances : une assemblée générale, un conseil d'administration et un bureau, comme classiquement dans une association loi 1901. Le bureau est composé de six membres, des élus conseillers généraux⁵¹. Il se réunit une fois par semestre. Le conseil d'administration est composé de trois collèges : les membres fondateurs -des conseillers généraux-, des élus des collectivités concernées -des maires-, et des associations et acteurs économiques locaux. Peu d'élus au conseil d'administration sont des opérationnels de réseaux d'insertion : le pouvoir formel est entre les mains des politiques locaux. D'autres instances existent : le comité de pilotage, le comité opérationnel technique et la commission d'intégration et de veille de parcours (CIVP). Le comité de pilotage est présenté comme « *l'organe politique du PLIE* » (p.7). Il est consulté trois à quatre fois par an, pour valider la programmation et l'avancée des actions et du budget prévisionnel. Le comité opérationnel technique est un groupe de travail nommé par le comité de pilotage. Il réunit des techniciens représentant les différentes institutions, partenaires et financeurs, et doit apporter des réponses techniques dans l'élaboration de la programmation du PLIE, évaluer les possibilités de cofinancement. Enfin, dernière instance, la Commission d'Intégration et de Veille de Parcours. Elle est composée des référents de parcours et des salariés du PLIE. Les dossiers des usagers sont présentés par des référents, c'est-à-dire des personnes qui accueillent et suivent les usagers pendant toute la durée de leur parcours d'insertion. La CIVP valide les entrées et sorties des usagers, et surveille le suivi de l'évolution de leur situation sociale. Elle propose des solutions pour éviter tout risque de rupture dans le parcours. Elle se réunit environ une fois par mois. Enfin, il est prévu que des groupes de travail se réunissent, sur les questions de l'agriculture et de l'environnement, sur les entreprises, sur le bâtiment. Ces groupes, constitués d'acteurs de terrain et de représentants institutionnels, sont chargés de mettre en place, voire de suivre l'évolution de projets, comme par exemple des chantiers-école. Au moment de la recherche, ces groupes ne fonctionnaient plus depuis plusieurs mois, suite au départ du salarié qui les animait.

⁵¹ Ces conseillers généraux sont souvent maires.

L'organisation du PLIE vient d'être décrite au travers de ses instances décisionnelles et ses groupes de travail. Sera maintenant présentée la visibilité qu'en a l'utilisateur. Le schéma ci-dessous décrit le parcours simplifié de l'utilisateur dans le PLIE, par le type de contact que l'utilisateur a avec cette organisation. Ces contacts sont indirects, puisqu'il n'est pas prévu que l'utilisateur se rende dans l'organisation elle-même. Les contacts que l'utilisateur est susceptible d'avoir lors de son parcours PLIE sont ceux qu'il aura avec son référent de parcours, ainsi que sur le chantier d'insertion.

Figure 9 – La description de l'activité par un parcours simplifié d'utilisateur dans le PLIE



L'utilisateur n'a pas de contact direct avec les salariés du PLIE. Il voit son référent de parcours, c'est-à-dire une assistante sociale du Conseil Général, ou un employé de mairie, ou encore un chargé de suivi de la Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) ou de la Mission Locale d'Insertion (MLI) très ponctuellement. Souvent, ce contact est dû à un impératif administratif : l'utilisateur a, par exemple, pour obligation de signer un contrat d'insertion. C'est le référent qui présente le PLIE, le parcours possible. Cette présentation est souvent très succincte, voire inexistante, l'entretien avec l'utilisateur étant souvent polarisé sur le futur immédiat –par exemple, une aide financière à obtenir, ou encore des papiers à remplir- et sur les pôles d'intérêt de l'utilisateur, pour le projeter dans un futur plus lointain -le projet professionnel, la recherche d'emploi, la formation par exemple-. L'entrée en parcours est d'abord virtuelle, dans le sens où elle n'est pas nécessairement synonyme de passage à l'acte pour l'utilisateur. Elle est effective à partir du moment où le dossier de l'utilisateur est enregistré administrativement par le PLIE, après présentation et aval à la CIVP. Pour l'utilisateur, ce parcours deviendra réel quand il entrera dans un chantier, sous Contrat Emploi Solidarité (CES). Le contrat de travail est signé avec l'opérateur, et le chantier se déroule sous la responsabilité de celui-ci. C'est avec l'opérateur que l'utilisateur a le plus de contacts. Il travaille avec lui tous les jours et est accompagné par lui. La sortie de parcours n'est pas effective à la fin du chantier. Si l'utilisateur reste dans un Dispositif d'insertion son dossier ne sort pas administrativement du PLIE. Le suivi très ponctuel est toujours réalisé par l'intermédiaire du référent. Pour l'utilisateur, l'opérateur est quasiment la seule partie émergée de l'iceberg PLIE. La notion de parcours de l'utilisateur est problématique. Il s'agit d'une analyse administrative de ce que doivent être les

étapes qui mènent l'utilisateur vers une insertion par l'emploi. Elle est très utilisée dans les discours des répondants, malgré sa virtualité, d'ailleurs soulignée par ces derniers.

Des éléments du contexte semblent importants au regard de la démarche de recherche : la coopération interorganisationnelle institutionnalisée, les difficultés auxquelles l'organisation doit faire face, et la question de la légitimité de celle-ci.

Les PLIE ont été lors de leur création présentés comme le lieu de passage quasi obligé pour la mise en place de projets locaux qui avaient trait à l'emploi, soutenus en cela par des institutions incontournables sur le sujet, notamment le Conseil Général et la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi, et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). Or, au niveau local, le travail avec les PLIE n'allait pas de soi, car ils étaient perçus comme un projet supplémentaire, et non complémentaire, qui s'ajoutait aux autres projets collectifs. Ainsi, les Commissions Locales d'Insertion ont elles aussi la mission de réfléchir aux besoins d'insertion sur un territoire, légitimées en cela par la loi sur le RMI et par leur support directement institutionnel⁵². De très nombreuses organisations sont légitimes sur la question de l'emploi : par exemple, les mairies, la DDTEFP, le Dispositif RMI, les points emploi, ou encore l'Agence Nationale Pour l'Emploi. En outre, le PLIE, projet permettant d'harmoniser l'offre d'insertion sur un territoire, avait la capacité de faire appel aux financements publics départementaux, nationaux et européens, et donc était censé permettre aux opérateurs d'obtenir plus rapidement et plus facilement ces financements. De fait, il est devenu un intermédiaire entre les associations, opérateurs pour le PLIE, et les financeurs institutionnels. Au moment de sa création, le PLIE a été perçu par les opérateurs qui, auparavant, pouvaient directement monter le dossier de demande avec les institutions, comme une couche administrative supplémentaire.

Lors de la mise en place des PLIE une formation a été proposée par plusieurs d'entre eux à leurs partenaires potentiels visant à spécifier leurs missions respectives. Ces formations avaient, parmi leurs objectifs, de permettre à chacun de décrire ses missions, et de voir comment celles-ci s'articulaient avec celles des autres. Etaient invités à ces formations les intervenants de terrain en poste dans des organisations différentes : par exemple des référents de parcours, ou encore des opérateurs. Ces formations ont permis de soulever un certain nombre de difficultés que rencontrent les opérationnels quand ils doivent coopérer. Deux difficultés en particulier ont retenu l'attention des participants aux formations : le vocabulaire utilisé, et les territoires d'intervention. Au niveau du vocabulaire, des mots

⁵² Les salariés des Commissions Locales d'Insertion sont des agents du Conseil Général ou de l'Etat, alors que les salariés des PLIE travaillent pour une association, dont la légitimité institutionnelle est plus faible pour les répondants.

comme « accompagnement », « référent », « suivi de parcours » ne veulent pas dire la même chose selon les organisations, ce qui est fortement significatif de fonctionnements différents. Une tentative d'harmonisation a été effectuée, dont la portée reste a priori très localisée. Le manque de généralisation de cette harmonisation peut poser un problème aux acteurs, qui risquent de souffrir de schizophrénie organisationnelle⁵³. Si l'organisation politique et économique de l'espace semble découler de l'histoire, de mécanismes complexes d'interaction fixant les limites de compétences, ainsi que de processus de conflits et coopérations avec d'autres territoires (Orange et Vatteville, 2003), le découpage des territoires peut poser des problèmes pratiques. Ainsi par exemple le PLIE objet empirique de cette recherche comporte environ cinq cantons, deux agences départementales -l'une de ces agences est elle-même concernée par au moins quatre PLIE-, deux agences ANPE, ou encore trois Commissions Locales d'Insertion⁵⁴. Comment créer de la synergie sur un territoire aussi disparate ? Le territoire est une donnée éminemment politique, et il paraît difficile en sciences de gestion d'interroger la pertinence de l'action politique. Cependant, la difficulté, en terme d'opérationnalisation, qu'il y a à fonctionner avec des territoires aussi variés⁵⁵ peut être soulignée.

L'idée initiale de cette recherche a émergé lors d'une de ces journées de formation, à laquelle nous assistions dans le cadre de l'étude exploratoire. La demande du PLIE concernait principalement la préparation d'un nouveau protocole d'accord l'engageant vis-à-vis des institutions pour les trois ans à venir. Il s'agissait d'évaluer de l'action antérieure ainsi que de définir de futurs axes de travail, lesquels devaient être élaborés avec les partenaires de l'organisation. L'approche coopérative de ces questions avait pour cette organisation l'objectif de soutenir, voire de susciter une cohésion interorganisationnelle, considérée comme un facteur de performance pour le directeur du PLIE. Cet objectif opérationnel du PLIE semblait cohérent avec le projet de recherche, qui nécessitait un lieu d'accueil afin de tester les propositions théoriques évoquées dans les premiers développements de cette thèse.

Les freins et difficultés évoqués n'empêchent pas le développement de coopérations interorganisationnelles dans cette organisation. L'existence de ces coopérations est confirmée par de nombreux indices, relevés lors de rencontres avec des partenaires du PLIE, lors de participations à deux journées PLIE en 2001 et 2002, ainsi que lors de la lecture de différents rapports sur les actions du PLIE. Il semble intégré dans les pratiques des acteurs de l'insertion, au niveau local, tout en étant

⁵³ Le terme de schizophrénie est sans doute un peu fort, il est là pour souligner les grandes divergences de fonctionnement entre les organisations qui sont censées coopérer sur un projet commun.

⁵⁴ Ne sont pas recensées ici les communes, les communautés de communes, les chartes intercommunales, les MLI et PAIO, les points emploi... qui tous ont des territoires différents.

⁵⁵ Ainsi, une assistante sociale concernée par deux PLIE différents fera-t-elle les deux formations PLIE ? S'investira-t-elle dans les deux partenariats ? Comment gèrera-t-elle son temps en terme de présence ?

susceptible d'être remis en question, ce qui arrive régulièrement. En effet, la précarité financière des PLIE les rend fragiles. Dans le bilan d'activité 2000 du PLIE dans lequel la recherche a été menée, il est d'ailleurs souligné que la gestion de ces questions financières a été l'« *une des principales activités de la structure de gestion du PLIE, même si cela n'était pas un objectif prioritaire défini en 1999* » (p.2). Ces organisations sont des projets précaires, notamment d'un point de vue financier, et ne sont pas à l'abri d'un changement de contexte institutionnel, ainsi que cela s'est passé en 2002. Leur financement provient du le Fond Social Européen (FSE). Or, la première difficulté est que l'Europe signe ses conventions tardivement après le début de l'exercice concerné par la convention. Ainsi, pour 2002, la convention avec le FSE a été signée 9 mois après le début de l'exercice, avec une décision unilatérale du FSE de changer la clé de répartition des financements FSE. Il avait été convenu que FSE et collectivités territoriales financeraient les PLIE à part égale. Or, au moment de la signature de la convention avec le FSE, soit 9 mois après le début de l'exercice concerné, les PLIE ont appris que la nouvelle clé de répartition serait de 45% d'apport FSE pour 55% d'apport collectivités locales. En outre, le retard de la signature des conventions s'accompagne d'un retard dans leur règlement, occasionnant des écarts de trésorerie difficiles à gérer pour des projets fragiles financièrement, exclusivement financés par des fonds publics. Sans convention, les lignes de crédit sont délicates à négocier avec la banque. Sans l'appui écrit et financier du Conseil Général notamment, ces projets auraient peut-être été en situation de cessation de paiement⁵⁶.

Finale­ment, la question sous-jacente à ces éléments du contexte est celle de la légitimité/légitimation de l'action PLIE⁵⁷. Cette question se pose par rapport à des partenaires potentiels, qu'il est nécessaire de faire coopérer sur des projets et des questions communes ; par rapport aux territoires qui s'entrecroisent ; et enfin d'un point de vue institutionnel, quand des difficultés financières surgissent.

Il s'agit de resituer cette question dans la recherche entreprise dans le PLIE, au sens où « *l'intérêt d'une science appliquée ne se résume pas à la production de connaissances directement actionnables mais passe aussi par la constitution de théories plus fondamentales dont le praticien peut se saisir pour*

⁵⁶ En septembre 2002, les directeurs de PLIE du département ont appris par voie de presse que le Président du Conseil Général envisageait de ne plus les soutenir financièrement. Deux d'entre eux voient leur convention s'arrêter en décembre. Et certains directeurs, qui ont essayé de joindre les techniciens du Conseil Général suite à cet article de presse, ont eu beaucoup de mal à obtenir des informations pendant plusieurs jours. La situation précaire de ces organismes semble être amplifiée par cette difficulté à obtenir des informations.

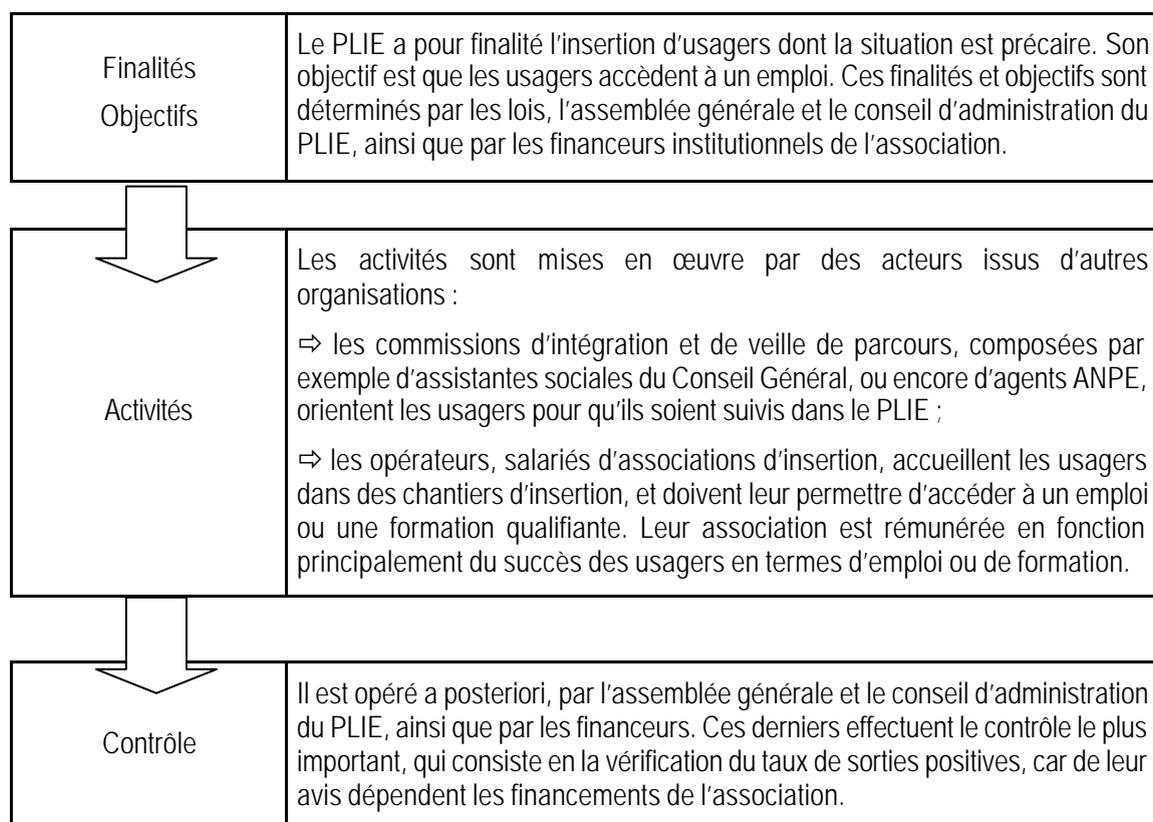
⁵⁷ La question de la légitimité/légitimation, si elle se pose pour le praticien au niveau de son action, se pose aussi au chercheur (Demil et al., 2002). Celui-ci doit légitimer son travail, vis-à-vis de ses pairs et vis-à-vis des praticiens auxquels il s'adresse.

comprendre son environnement ou légitimer son action » (Demil et al., 2002, p.378). La recherche peut donc aussi faire partie d'un processus de légitimation des acteurs. Cette dernière remarque peut être liée à la demande du directeur et du comité de pilotage, qui a été de plus en plus inflationniste⁵⁸ au fil du temps. Cette dérive résulte, semble-t-il, de plusieurs facteurs. Tout d'abord, il semble y avoir une volonté de tout mettre sous contrôle, mythe administratif, et donc de tout mesurer. Par ailleurs, un nombre élevé de parties prenantes a son mot à dire. Parmi les plus influentes, figurent le président et le directeur du PLIE, le Conseil général, la DDTEFP, ou encore la Préfecture, qui tous ont leur opinion. Le directeur a été rencontré sur cette question, et faisait le lien avec les autres décideurs. Le processus de légitimation semble s'être traduit par une volonté, de la part du PLIE -personnifié ici dans un souci de simplification- de faire participer le plus d'acteurs possibles afin de faire parler le plus possible du PLIE, dans une sorte d'activisme politicien. D'ailleurs, la catégorie des répondants la plus difficile à déterminer pour le directeur a été celle des politiques. En outre, les outils scientifiques de mesure sont relativement méconnus : ainsi par exemple, contrairement à une idée répandue, ce n'est pas en multipliant les entretiens à l'infini que la mesure sera plus fiable ou plus valide (Mucchielli, 1991). Finalement, la démarche devait être satisfaisante pour le client et pour l'équipe de recherche. Faire spécifier la demande a été un travail de longue haleine ; la proximité avec le commanditaire -au moins un contact par semaine- a donc été primordiale.

- ***Le pilotage de la performance dans le Plan Local d'Insertion par l'Economique***

Le pilotage de la performance est dans cette organisation formellement traité de manière hiérarchico-fonctionnelle. Les finalités et objectifs déterminent les activités, lesquelles sont contrôlées a posteriori par des mesures centrées sur les objectifs.

⁵⁸ Au départ du projet la demande du PLIE était de poser les questions de la coopération/collaboration, de la mise en cohésion dans un contexte d'organisations aux intérêts potentiellement divergents, où les standards de performance ainsi que les inducteurs de celle-ci étaient ambigus. Le commanditaire de l'étude a plusieurs fois essayé, au cours de l'élaboration du projet, de déborder de ces questions initiales.

Figure 10 – Les objectifs, activités et modes de contrôle dans le PLIE

Sera tout d'abord abordée la question des objectifs et des effets du PLIE. Si les objectifs sont formellement pré-déterminés et ne semblent pas poser de problème, les effets sont eux plus difficiles à évaluer. Puis les activités mises en place, caractérisées par une grande hétérogénéité, seront décrites.

Les finalités du PLIE sont notifiées dans un protocole d'accord, et reprises dans les différents rapports d'activité de la structure. Il s'agit de « susciter le développement de l'économie locale, [de] participer à l'émergence des marchés porteurs, [de] placer dans des emplois repérés des chômeurs longue durée, [et enfin] de mener par voie de convention avec des opérateurs qualifiés une action [...] en proposant aux bénéficiaires du Plan un emploi qualifiant, une formation spécifique, un accompagnement social individualisé »⁵⁹. La définition des finalités paraît formellement déterminée et relativement claire. Cependant, plusieurs indices peuvent faire penser le contraire. Tout d'abord, les finalités, dont découlent les objectifs, semblent soumises à fluctuation. Un exemple parlant est celui de l'évolution du nom donné aux PLIE : de PLIE -Plan Local d'Insertion par l'Emploi-, le nom est devenu PLPIE -Plan Local Pluriannuel d'Insertion par l'Emploi- pour en venir à PLIE -Plan Local d'Insertion par l'Emploi et

⁵⁹ Rapport d'activité 2000 PLIE, p.6.

par l'Economique- et s'arrêter au moment de la recherche sur PLIE -Plan Local d'Insertion par l'Economique-⁶⁰. Ensuite, la décision de mettre en place les PLIE n'obéit pas toujours aux finalités formelles du protocole d'accord. En effet, il est nécessaire légalement de faire une étude d'opportunité qui recense les besoins d'un territoire en terme d'insertion par l'économie pour pouvoir mettre en place un PLIE. Or, sur certains PLIE, dans d'autres départements, l'étude évaluative a été menée parce qu'elle était obligatoire, la décision de mise en place étant déjà effective⁶¹.

Les finalités sont déclinées en objectifs quantitatifs : sur 300 bénéficiaires potentiels identifiés en 1997 sur le territoire PLIE, au moment de sa création, 180 devront accéder en quatre ans à un emploi stable ou à une formation qualifiante⁶². Si l'objectif de l'emploi n'est pas le seul formellement notifié, c'est celui qui va être le plus important pour les financeurs, car c'est la mesure des usagers ayant accédé à l'emploi par le PLIE qui est l'objet de toutes les préoccupations. Or, cette mesure des effets est problématique. Elle soulève le problème de la possibilité de mesurer effectivement les sorties vers l'emploi, ainsi que le problème de la pertinence de la mesure. A l'échelle d'un Département, il est difficile de mesurer les effets d'un Dispositif d'insertion, ainsi que nous le montrerons dans les résultats. Or, le PLIE correspondant à une échelle territoriale plus petite que celle d'un Département, cette mesure des effets semble plus possible. En effet, cette organisation suit nominativement tous les usagers qui entrent en parcours, mutualisant ainsi le travail de plusieurs accompagnants, ce qui lui devrait lui permettre d'avoir une meilleure visibilité des sorties. De plus, en étant proche des opérateurs, c'est-à-dire de ceux qui accompagnent les usagers, il est possible d'obtenir l'information sur ce que deviennent les usagers, sur leurs échecs et leurs réussites en terme de parcours. Donc, le décompte des usagers sortant du parcours avec un emploi semble possible techniquement. Cependant, la question de la mise en place d'indicateurs plus globaux reste ouverte, et posée par le directeur de l'organisation. En effet, ces mesures sont-elles les seules pertinentes ? Sur la question de la pertinence de cette mesure, l'organisation a d'autres impacts, qui ne se mesurent pas uniquement en terme d'emploi. Parmi les effets induits par son activité, se trouvent les synergies partenariales hypothétiquement facteurs de performance dans d'autres organisations ou systèmes interorganisationnels, ou encore des avancées en terme de santé publique, comme par exemple un meilleur repérage et une meilleure prise en charge d'alcooliques. Elle contribue à l'acquisition de compétences pour les intervenants, compétences utilisables et utilisées par ailleurs. Elle participe à une

⁶⁰ Et peut-être quelques étapes ont-elles été oubliées. Au niveau du Conseil Général, le service qui s'occupe de l'insertion professionnelle a successivement été qualifié de MIE (Mission d'Insertion par l'Emploi), de SIE (Service Insertion Economique, ou Emploi), et aujourd'hui de DDES (Direction Départementale de l'Emploi – ou Economie – Solidaire).

⁶¹ Entretien du 29-10-01 avec une personne ayant mené plusieurs études d'implantation. Cet entretien n'a pas été inclus dans l'étude exploratoire pour une question d'homogénéité, car il était hors du département observé.

⁶² Rapport d'activité 2000 PLIE, p.6.

discrimination positive pour les usagers, en terme d'aides pour l'emploi, lesquelles ont des effets dans le secteur privé : par exemple, l'embauche d'un usager du RMI peut être assortie d'une prime, ce qui pose la question de l'effet de la prime sur le recrutement. Enfin, dernier exemple, le maintien au RMI d'artisans, de commerçants ou d'agriculteurs permet de maintenir certaines activités qui n'existeraient pas⁶³. Du point de vue de l'évaluation de la performance, reste enfin la question de la séparation des effets sur l'emploi du PLIE et de ceux d'autres organisations telles que les mairies, l'ANPE, le Dispositif RMI.

Afin d'atteindre les objectifs du protocole d'accord PLIE, les actions prévues sont de plusieurs ordres : organiser des parcours personnalisés pour les usagers, mettre en place les conditions nécessaires à leur intégration progressive en entreprise, créer et animer un réseau d'outils d'insertion, animer des projets innovants dans l'insertion économique⁶⁴. Les activités mises en œuvre ici se sont traduites par la mise en place de chantiers d'insertion. Ces chantiers sont des lieux d'accompagnement pour les usagers qui, tout en pratiquant un métier sous contrat CES, bénéficient de formations et d'aide à la recherche d'emploi. Plusieurs types de chantiers sont organisés : bâtiment, jardin, récupération et vente de vêtements et matériel de puériculture. Les usagers sont orientés sur ces chantiers par leur référent social, par exemple leur assistante sociale, et intègrent le chantier après avis de la CIVP. Des conventions lient le PLIE à des opérateurs pour l'accueil et l'accompagnement d'usagers sur ces chantiers. Des objectifs en terme de nombre de sorties par l'emploi sont fixés aux opérateurs. Cette mesure fournit un élément d'évaluation, incomplet, indiquant un certain niveau d'activité. Elle reste incomplète d'un point de vue théorique, comme d'un point de vue opératoire, au regard d'un réel pilotage de performance ainsi que e montrera la partie exploratoire de la recherche. Ces limites sont soulignées par les dirigeants de l'organisation, qui, finançant une recherche sur cette question, demandent clairement de compléter cette approche de la performance.

Des actions d'évaluation des PLIE ont été menées au niveau national. La plus récente à notre connaissance est celle d'Alliance Villes Emploi⁶⁵. Elle propose une grille très détaillée sur l'évaluation quantitative des flux d'entrée et de sorties, ainsi que des parcours des usagers. L'aspect qualitatif est plus ténu, et porte sur les actions menées. Ces caractéristiques sont partagées par la plupart des grilles d'évaluation préconisées par les institutions, dont l'une d'entre elles, qui fait actuellement référence

⁶³ Par exemple, une épicerie de village, qui fait aussi des tournées dans les fermes alentours, n'existe que parce que le commerçant a le RMI. Cette épicerie est le seul commerce du village. Cet exemple donne un éclairage à la question de l'impact du RMI sur la ruralité.

⁶⁴ Rapport d'activité 2000 PLIE, p.6.

⁶⁵ Grille d'évaluation lancée en 2002, résultats de l'étude disponible sur le site d'Alliance Villes Emploi en 2003 (mot de passe à disposition des PLIE).

dans ces organisations, est reproduite ci-dessous. Dans la colonne de droite se trouvent les évaluations préconisées et qui n'existent pas à l'heure actuelle dans ce PLIE.

Tableau 14 – Les évaluations préconisées dans les PLIE⁶⁶

Axes d'évaluation	Champs d'investigation	Elément d'évaluation envisagé
• Fonctionnement du PLIE	<ul style="list-style-type: none"> • Organisation des responsabilités de chaque partenaire dans le pilotage de la mesure, • Organisation des procédures internes de contrôle et de gestion. 	Evaluation dans le bilan d'activité du PLIE.
• Formes de partenariat mises en œuvre par le PLIE	<ul style="list-style-type: none"> • Entre les collectivités locales et territoriales, • Avec les services de l'Etat, le monde associatif et les opérateurs d'insertion, • Avec le monde économique susceptible d'accueillir les bénéficiaires au terme de leur parcours. 	Evaluation dans le bilan d'activité PLIE
• Articulation du PLIE avec les autres mesures de lutte contre le chômage	<ul style="list-style-type: none"> • La cohérence du PLIE avec les dispositifs existants, • Le rôle occupé par le PLIE dans cette mise en cohérence. 	Evaluation à effectuer
• Recherche d'indicateurs d'efficacité du PLIE	<ul style="list-style-type: none"> • Composition et répartition des publics prioritaires du PLIE, • Les zones de provenance des publics, • Les résultats obtenus par type de public. 	Evaluation dans le bilan d'activité PLIE
• Appréciation des effets structurants de la mesure dans son environnement	<ul style="list-style-type: none"> • Impact du PLIE à l'échelle de son territoire et de son environnement opérationnel (tissu associatif, opérateurs d'insertion) : incidence sur l'évolution des pratiques locales à moyen terme dans l'hypothèse d'un non-renouvellement du PLIE, • Impact sur les pratiques entre partenaires concernés par l'insertion économique, • Impact sur les facilités d'intégration dans le secteur économique traditionnel. 	Evaluation à effectuer

Une autre fiche recense de manière synthétique les différents éléments de mesure préconisés dans l'évaluation d'un PLIE. Les éléments de mesure ont été classés en sept catégories : analyse des tendances, analyse des logiques d'action, préconisations, analyse des écarts, effets latéraux positifs, effets latéraux négatifs, analyse des coûts. Chacune de ces catégories a été croisée par des questions concernant : l'entrée dans le Dispositif, les emplois d'insertion, la formation, le suivi social, la sortie de parcours. Certaines informations peuvent d'ores et déjà être obtenues par les données détenues par le PLIE. Le code (1) leur a été attribué. Les questions inhérentes par exemple aux sorties de parcours, ou encore au suivi social telles que recensées dans la grille sont des interrogations auxquelles les parties prenantes sont habituées à répondre. Elles ont servi de base de travail pour élaborer la trame d'entretien, dans sa partie ouverte. Voici cette grille :

⁶⁶ D'après « Outils d'animation et de gestion d'un PLIE DGEFP/Département FSE, Chap. 6, fiche B-2 ».

Tableau 15 – Les éléments de mesure préconisés⁶⁷

Élément de mesure	Entrée dans le Dispositif	Emploi d'insertion	Formation	Suivi social	Sortie de parcours
Analyse des tendances	Observe-t-on des infléchissements dans la composition de la population accueillie ? (1)	L'activité des opérateurs d'insertion présente-t-elle une évolution quantitative ou qualitative préoccupante ? (1)	Rencontre-t-on des difficultés pour répondre aux besoins de formation détectés ? (1)	La résolution des différents types de problèmes sociaux traités connaît-elle une évolution significative ? (1)	Les caractéristiques des emplois occupés par les bénéficiaires sortant du Dispositif évoluent-elles ? (1)
Analyse des logiques d'action	Les partenaires chargés de l'accueil et de l'orientation du public marquent-ils une désaffection pour le PLIE ? (1)	Les responsables des opérateurs d'insertion font-ils passer au premier plan les objectifs économiques au détriment des objectifs de formation ? (1)	Les organismes de formation choisissent-ils de minimiser leurs coûts en limitant l'individualisation de la formation ? (1)	Les acteurs chargés du suivi social sont-ils isolés vis-à-vis du reste du Dispositif ? (1)	Les entreprises du secteur concurrentiel ont-elles une image négative des emplois d'insertion ?
Préconisations	Est-il nécessaire de définir des critères plus restrictifs d'accès au PLIE ?	Est-il nécessaire de renégocier les conditions de collaboration avec les opérateurs de l'insertion ? (1)	Est-il nécessaire de modifier les règles de financement des organismes de formation ? (1)	Est-il nécessaire de développer les instances de coordination entre les acteurs de terrain ?	Les moyens de suivi après la sortie doivent-ils être renforcés ?
Analyse des écarts	La population accueillie dans le Dispositif est-elle bien la population la plus en difficulté ? (1)	Les emplois d'insertion proposés correspondent-ils bien aux caractéristiques de la population accueillie ? (1)	Les actions de formation mises en place correspondent-elles bien aux besoins individuels des personnes accueillies ? (1)	Le suivi individuel intègre-t-il bien l'ensemble des problèmes sociaux et personnels rencontrés par les personnes accueillies ? (1)	A leur sortie du Dispositif, les bénéficiaires occupent-ils un emploi stable correspondant à leur qualification ? (1)
Effets latéraux positifs	Le PLIE induit-il des effets collectifs de dynamisation des populations ou des quartiers en difficulté ?	Le développement des activités économiques orientées vers l'insertion entraîne-t-il une réduction des taux de rupture de parcours ?	Le PLIE induit-il une évolution globale de l'offre de formation vers une meilleure individualisation des prestations ? (1)	Le PLIE induit-il une meilleure intégration des activités des différents prestataires sociaux ?	L'introduction sur le marché du travail d'une population jusqu'à présent exclue produit-elle un effet dynamique sur l'économie locale ?

⁶⁷ D'après « Outils d'animation et de gestion d'un PLIE DGEFP/Département FSE, La méthode d'approche d'une grille d'évaluation, Chapitre 6, fiche B-4 ».

Tableau 16 – Les éléments de mesure préconisés (suite)

Elément de mesure	Entrée dans le Dispositif	Emploi d'insertion	Formation	Suivi social	Sortie de parcours
Effets latéraux négatifs	Le PLIE induit-il des effets dommageables sur d'autres Dispositifs d'insertion ou de formation ?	Les emplois d'insertion créés entraînent-ils une perturbation du marché de l'emploi ou des marchés de biens et de services ?	Le choix des prestataires de formation produit-il un déséquilibre sur le marché local de la formation ?	Le PLIE produit-il une accentuation de la dispersion des interventions sociales ?	... ou au contraire un effet déstabilisateur ?
Analyse des coûts	Les structures spécifiques mises en place pour informer et orienter la population sont-elles efficaces ?	Les financements attribués aux SIE couvrent-ils bien l'activité de formation, à l'exclusion de l'activité économique ?	Les coûts réels de formation sont-ils comparables à ceux rencontrés, à qualité de prestation égale, dans d'autres Dispositifs ?	Le surcoût entraîné par le suivi social propre au PLIE est-il proportionnel aux effets positifs obtenus ?	La participation des bénéficiaires du PLIE prend-elle fin dès qu'apparaît une possibilité d'insertion dans le secteur concurrentiel ? (1)

Au-delà des mesures proposées nationalement, le PLIE dispose localement de données quantitatives, sur les entrées en parcours et les sorties positives⁶⁸ : dans le bilan d'activité notamment sont recensés les sorties et parcours, ou encore les travaux des groupes de travail. L'approche choisie, plutôt qualitative, se situe en complément de cette quantification des résultats de l'organisation. La démarche de recherche a été envisagée comme un apprentissage dans lequel devaient agir les acteurs concernés. Il semble qu'en étant les artisans de l'évaluation, depuis la réflexion sur les objectifs à l'élaboration des résultats, les parties prenantes du PLIE s'approprièrent complètement l'évaluation. L'objet de cette recherche n'était pas de rédiger un ⁿème rapport qui finirait au fond d'un placard, mais de proposer un outil éclairant pour les parties prenantes du projet. La méthode qualitative est une « *stratégie de recherche utilisant des techniques de recueil et d'analyse qualitative dans le but d'explicitier, en compréhension, un 'fait humain'* » (Mucchielli, 1991, p.91). Pour Mucchielli (1991, p.15 à 18), le fait humain présente cinq aspects en sciences humaines. Tout d'abord, il est global, et impossible à découper en tranches bien distinctes. Il y a une analogie entre l'observateur et l'observé : la compréhension de l'autre se fait par analogie, car l'autre a lui aussi des réactions humaines. Le chercheur s'implique dans la recherche, il n'est pas mis entre parenthèses. Et l'observation est

⁶⁸ Rapport d'activité PLIE, 2000. Une sortie est dite positive quand l'utilisateur sort du PLIE avec un contrat de travail d'une durée de plus de 6 mois ou si l'utilisateur intègre une formation qualifiante.

réciroque. En outre, le fait humain étant un ensemble de significations, c'est le sens du fait qu'il faut saisir.

Pertinente d'un point de vue méthodologique, cette orientation qualitative et participative est aussi souhaitée par les demandeurs. En effet, ceux-ci considèrent le partenariat comme la « *pierre angulaire* » du PLIE. En outre, la description formelle des missions du PLIE⁶⁹ : « *la définition de ses objectifs par un diagnostic préalable, l'ingénierie, le pilotage, l'animation et la communication, la dynamisation, la gestion, la coordination et la mise en cohérence des actions du PLIE, l'évaluation permanente* »⁷⁰ inclue l'idée de mise en partenariat local, qui doit être dynamisé, animé, coordonné. De même, les « *Objectifs de l'évaluation d'un PLIE* »⁷¹, ainsi que la grille des champs d'investigation proposée, laissent une grande place à l'évaluation partenariale de l'action PLIE⁷². De plus, outre l'aspect évaluatif au sens le plus strict du terme, ce travail se situe « *dans la continuité du travail partenarial qu'accompagne le cabinet ARGOS auprès des référents de parcours et des opérateurs du territoire* »⁷³.

La présentation des bases théoriques de la méthodologie utilisée concernera les fondements et l'intérêt d'une approche par la cartographie cognitive pour appréhender ce cas (2.1.). Puis sera exposé plus particulièrement la méthodologie utilisée (2.2.).

2.1 Les bases théoriques de la méthodologie utilisée

Tout phénomène ou tout objet peut être considéré comme étant très simple, ou comme étant très compliqué, voire très complexe. Cette notion de complexité fait référence ici, au-delà de la diversité des travaux portant sur ce thème, à la caractérisation du complexe fondée sur sa non-décomposabilité, qui semble commune à l'ensemble des travaux et adaptée à la description des organisations auxquelles nous nous intéressons. En effet, Simon (1991) par exemple retient l'idée d'interaction entre un grand nombre d'éléments pour désigner le complexe, dont le tout est plus que la somme des parties. Pour Morin, la complexité est un « *tissu [...] de constituants hétérogènes, inséparablement associés* » (1994, p.12). Le complexe vient en effet de *complexus* , c'est-à-dire ce qui est tissé ensemble (p.272). Il

⁶⁹ Telles que décrites dans le document DGEFP/Département FSE, Outils d'animation et de gestion d'un PLIE, chapitre 1, fiche A-3.

⁷⁰ Notons que cette dernière partie, si elle est présentée comme étant une des 7 missions du PLIE, ne fait l'objet que de 2 feuilles du guide d'animation et de gestion d'un PLIE, symptôme de la difficulté à mettre en oeuvre une évaluation stéréotypée de ce type de projet.

⁷¹ DGEFP/Département FSE, Outils d'animation et de gestion d'un PLIE.

⁷² Les fiches B-2 et B-4 (Chapitre 6) donnent des préconisations de questions à retenir.

⁷³ PLIE, Procès verbal du comité de pilotage du 13 septembre 2001.

« constitue un tissu étroitement uni bien que les fils qui le constituent soient extrêmement divers » (p.12). La difficulté est que le complexe présente l'aspect « *du fouillis, de l'inextricable, du désordre, de l'ambiguïté, de l'incertitude* » (p.316). Il n'y a pas de complexité en soi, car la complexité est « *une propriété attribuée, délibérément, par les acteurs aux modèles par lesquels ils se représentent les phénomènes qu'ils déclarent complexes* » (Le Moigne, 1995 [1], p.4). Un système complexe est « *par définition un système construit par l'observateur qui s'y intéresse* » (Le Moigne, 1995 [1], p.24). Il est donc possible de considérer les organisations comme des objets empiriques complexes, car elles sont les « *substrats, et en même temps, produits de l'action des hommes* » (Martinet, 1991, p.10). La complexité est liée pour cet auteur à l'ambiguïté inhérente à l'organisation : ambiguïté dans les préférences ou intentions, qui ne sont ni consistantes, ni stables, ni homogènes ; ambiguïté dans les relations de causalité, qui ne sont pas linéaires ; ambiguïté de l'histoire, dont l'interprétation a un rôle essentiel dans le processus d'apprentissage ; et enfin ambiguïté de la décision. La modélisation permet d'appréhender le processus organisationnel, et elle n'est pas neutre, car il n'est pas possible de séparer la représentation du phénomène de l'action du modélisateur. Les organisations sont des réalités uniques, pour la compréhension desquelles il faut tenir compte du référentiel des individus qui les constituent, ainsi que de la subjectivité de l'analyste (Cossette, 1994 [1]).

Un modèle peut poursuivre différents buts liés entre eux (Beetham, 1991). Le modèle permet de définir, c'est-à-dire de spécifier des critères déterminant ce qu'est ou ce que n'est pas l'objet modélisé. Le modèle normatif permet de prescrire les conditions nécessaires à la performance, et donc de répondre à la question : l'objet modélisé est efficient de quelle manière ? Enfin, le modèle exploratoire a pour but de donner un cadre, afin d'expliquer comment l'objet modélisé fonctionne. Pour cet auteur, les modèles permettent, par une conception simple, de définir, évaluer ou expliquer la complexité. En outre, la modélisation ne prétend pas à l'exhaustivité, elle doit répondre au projet du modélisateur. En effet, « *la connaissance est construite par le modélisateur qui en a le projet, dans ses interactions permanentes avec les phénomènes qu'il perçoit et qu'il conçoit. Ce processus de construction de connaissance active est au cœur du processus de modélisation des phénomènes ou des systèmes perçus complexes* » (Le Moigne, 1995 [1], p.23). Il est possible de dissocier le modèle, expression du réel, de la modélisation, construit social (Lacroux, 1999 [1]). Le modèle est objectif, positif, isomorphe de la réalité qu'il représente. Le postulat du chercheur qui construit un modèle est qu'il existe un seul modèle vrai. Donc, deux modélisateurs différents arriveront au même modèle. Celui-ci est supposé apporter au décideur la rationalité dont il a besoin pour décider. Le modélisateur peut construire le modèle sans nécessairement impliquer le tissu organisationnel où le modèle sera appliqué. Et le modèle est quasi capable de se substituer au décideur. Mais le modèle présente des limites quant à la résolution de nombreux problèmes de gestion, notamment en cas d'environnements turbulents, de décisions difficiles

à programmer. La modélisation est conçue pour permettre la compréhension, afin d'agir. Elle est contingente à l'action envisagée. Dans cette construction, le modélisateur doit arbitrer entre les nécessités de la formalisation et les impératifs de l'action. La modélisation est donc un processus permanent, un construit social. Cela relativise sa portée, sa stabilité, son universalité. Le terme de modélisation est utilisé ici en référence à Le Moigne, pour qui la modélisation est : « *une action d'élaboration et de construction intentionnelle, par composition de symboles, de modèles susceptibles de rendre intelligible un phénomène perçu complexe* » (Le Moigne, 1995 [1], p.5). Il s'agit donc de construire des artefacts, un artefact d'ayant pas de réalité tangible, « *il n'est qu'une propriété que le modélisateur reconnaît à l'objet qu'il représente* » (Lacroux, 1996 [2], p.225). Pour Pesqueux (2002), un modèle -nous dirions une modélisation au regard des développements précédents- est intéressant s'il apporte un enrichissement en terme d'intelligibilité. Il propose de mesurer la validité d'un modèle à l'aune de trois critères (p.20). Tout d'abord, un modèle se juge à ses fondements théoriques, c'est-à-dire à sa capacité à produire des lois à partir des régularités observées. Il se juge aussi à sa capacité d'interprétation. Enfin, ses prédictions doivent être valides. Ces critères seront discutés ultérieurement, au vu de l'expérience de modélisation menée.

La démarche de recherche utilisée ici se situe entre la recherche-action et la recherche-intervention, selon la définition attribuée à ces termes (2.1.1.). L'outil choisi, celui des cartes cognitives, est particulièrement adapté à la démarche de recherche (2.2.2.).

2.1.1 *Le positionnement de la démarche*

Suivant les auteurs, les mots employés pour désigner les recherches changent (David, 2001). Afin de situer les différentes démarches utilisées dans cette recherche, le tableau proposé par David (2001, p.15) est particulièrement pertinent :

Tableau 17 – Les démarches et objectifs de recherche de David (2001, p.15)

		Objectif	
		Construction mentale de la réalité	Construction concrète de la réalité
Démarche	Partir de l'observation des faits	Observation participante ou non. But: élaborer un modèle de fonctionnement du système étudié	Recherche-action, étude clinique. But: aider à transformer le système à partir de sa propre réflexion sur lui-même
	Partir d'un projet de transformation ou d'une situation idéalisée → partir d'un modèle	Conception de modèles de gestion. But: concevoir des instruments de gestion (modèles, outils).	Recherche-intervention. But: aider à transformer le système à partir d'un projet concret de transformation plus ou moins complètement défini.

Lors de l'étude exploratoire, l'observation non participante dans deux de ses formes -entretiens semi dirigés et observation longitudinale- telles que décrites par David (2001) a été utilisée. Il est possible de dissocier observation et enquête (Ghiglione et Matalon, 1991). Dans l'observation, la situation n'est pas modifiée, ce qui était le cas lors de l'étude exploratoire, toutes proportions gardées ainsi que cela a été évoqué. Dans l'enquête, l'enquêteur interroge des individus sur un sujet spécifique, dans un but de généralisation. C'est le cas dans le projet PLIE. Plus précisément, la démarche utilisée dans le PLIE a pour objet d'aider à transformer le système à partir de sa propre réflexion sur lui-même, ce qui correspond à la recherche-action de David (2001), laquelle a pour double objectif une transformation par une intervention délibérée sur la réalité pour résoudre des problèmes concrets et une production de connaissances (Allard-Poesi et Perret, 2003). Il est possible d'identifier quatre tendances dans les définitions de la recherche-action données par les auteurs (Carbonnel, 2001). Elle peut être effectuée dans une perspective de changement social, pour atteindre de nouveaux buts. Elle peut proposer une nouvelle méthode de production de connaissance, ce qui est le cas ici. Elle peut aussi viser un nouveau rapport à l'action, un changement, avec l'engagement conscient des acteurs, ce qui est cherché ici. Enfin, elle peut avoir pour objectif un nouveau rapport partagé au pouvoir. Pour Carbonnel, l'intérêt de

la recherche est de « *favoriser l'échange d'informations du domaine de l'action vers la recherche, [...] guider de nouveaux modes d'action pour chacun, sous l'effet d'une connaissance élaborée collectivement* » (2001, p.207). Savall et Zardet (1995) dissocient recherche-intervention et observation participante. Cette dernière est plutôt plus épisodique, et peut se faire à l'insu des salariés. La recherche-intervention alterne immersion et distanciation. La démarche est ici une recherche-intervention au sens de ces auteurs. Cependant, il n'y a pas dans le PLIE de projet concret de transformation plus ou moins complètement défini, ni de modèle idéal comme cela peut être le cas dans une recherche-intervention selon la définition que retient David (2001). En outre, l'organisation, telle que qu'elle est envisagée ici, c'est-à-dire en terme de processus organisationnel, est toujours en changement, processus dans lequel s'inscrit cette recherche. Avenier (1989) a dissocié quatre types de méthode de terrain : recherche empirique, étude de cas, recherche expérimentale, et recherche-action. La recherche de terrain est constituée de « *toute méthode de recherche qui s'appuie sur l'étude de situations concrètes* » (p.201). Elle assimile recherche-action et recherche-intervention, qui sont « *toute méthode de recherche dans laquelle le chercheur accède à des informations relatives à une organisation, en tant qu'intervenant dans cette organisation* » (p.206). La recherche présente s'inscrit dans cette quatrième catégorie, si nous reprenons les caractéristiques qu'elle suggère (p.202). Il s'agit en effet de « *rendre intelligible des phénomènes par et pour l'action* » (p.206). David (2000) établit une nuance entre la recherche-action et la recherche-intervention : les deux ont pour objectif de construire concrètement la réalité, la recherche-action s'arrête au seuil de la formalisation, tandis que la recherche-intervention, par une progression interactive de la formalisation et de la contextualisation⁷⁴, va jusqu'à formaliser : cette formalisation du changement est achevée quand la nouveauté est définie dans le détail.

La recherche s'inscrit plutôt dans ce que Zimnovitch (2002) appelle une recherche clinique, dans laquelle le chercheur est impliqué dans l'organisation, par une intervention directe dans la construction concrète de la réalité. A la différence de la démarche des cabinets conseils, la recherche clinique fait des efforts pour mieux définir la recherche et son statut épistémologique. Zimnovitch propose deux extensions à la recherche clinique : la recherche-action expérimentale, qui teste une théorie déjà constituée, et la recherche-action diagnostique, qui met à l'épreuve et génère la théorie. Définies ainsi, l'une pourrait être considérée comme le prolongement de l'autre. Si l'expérimentation de la théorie constituée conduit à une remise en question de la théorie testée, il est possible de passer à une nouvelle génération théorique, qu'il s'agira de mettre à l'épreuve, processus dans lequel se situe cette recherche.

⁷⁴ « *Processus d'adaptation croisée de l'organisation existante aux innovations envisagées et des innovations à l'organisation* » (David, 2000).

L'utilisation de cas dans la recherche, quelle que soit la terminologie utilisée pour désigner la démarche, pose la question de la validation des théories. Ces démarches sont reconnues pour nourrir l'imaginaire, susciter des scénarii, favoriser l'émergence d'innovation technique (Zimnovitch, 2002). La validité scientifique de cette démarche et ses limites seront discutées. En effet, même si les observations sont demandées par une organisation, ce qui présente l'avantage d'engager une coopération avec cette organisation, ouvre les lieux d'observation, et permet l'accès aux documents de l'organisation, certains risques de l'intervention subsistent : des phénomènes de méfiance, de rétention d'information, ainsi que de jeux d'acteurs, qu'il faudra décoder (Avenier, 1989).

Un débat existe sur les places respectives des chercheurs et des sujets ou témoins dans la construction des cadres théoriques. Demil et al. (2002) résument les relations possibles du praticien à la théorie.

Figure 11 – Les approches des relations du praticien à la théorie, d'après Demil et al. (2002), p.373

	Le praticien dispose d'un savoir tacite	Le praticien dispose d'un savoir formalisé
Le praticien ne construit pas de théorie	Le praticien est un objet de recherche étudié par le chercheur. Son savoir est totalement différent de celui du chercheur.	Le praticien peut utiliser des théories, pour résoudre un problème et/ou légitimer son action.
Le praticien peut construire des théories	Le praticien développe des théories ordinaires (tacites) sur son environnement	Le praticien est capable de créer et de formaliser des théories

Traditionnellement, les sujets ou témoins communiquent leurs histoires ou leurs interprétations au chercheur, et ce dernier est responsable de la construction du cadre théorique, donne son interprétation finale du phénomène. Dans cette vision, seul le chercheur peut produire des théories, car il n'est pas encastré dans un contexte trop spécifique. Le praticien, trop proche du terrain, a une connaissance trop contextualisée, ce qui l'empêche de développer des théories. Les procédures de construction de la théorie sont donc différentes : pour le praticien, la construction repose sur son expérience. Le chercheur, lui, s'appuie sur la littérature, et sur des procédures plus ou moins formalisées de construction théorique (Demil et al., 2002).

Calori (2000) suggère une épistémologie pragmatique, qui donne un statut plus grand à la connaissance exprimée par les praticiens, et les reconnaît comme co-auteurs des théories. Dans une perspective pragmatique, certains récits ont une certaine valeur théorique, et d'autres pas. Calori propose des critères pour juger cette valeur. Tout d'abord, l'auteur doit avoir une expérience, définie comme action réflexive, significative des phénomènes étudiés. Il doit être sincère dans son apport subjectif. Son récit doit respecter les règles de la logique. Enfin, la narration doit contenir les éléments d'une expression théorique ; en d'autres termes, les concepts doivent être identifiables, les relations

entre les concepts spécifiées, et falsifiables -c'est-à-dire mesurables-. Ici, ces conditions semblent remplies, le praticien peut être reconnu en tant que théoricien ordinaire. Calori utilise le mot « *ordinaire* » pour exprimer le caractère contextuel de l'expression théorique, et ses origines pratiques. Les méthodes d'analyse cognitives par la cartographie peuvent permettre de résumer les concepts et relations, et de suggérer des variables possibles pour la mesure des concepts. Le rôle du chercheur est d'intégrer les théories ordinaires contextuelles, et de créer une théorie organique, avec une structure générale et un classement vaste, qui transcende les contradictions possibles entre les fragments d'expériences composant la théorie, par une totalité cohérente. Pour Savall et Zardet (1995), les acteurs des entreprises ont un triple rôle. Ils sont coproducteurs des connaissances, en apportant des informations sur les faits, leur opinion sur les règles. Ils sont partenaires de la recherche, en étant les co-évaluateurs de celle-ci et de ses effets. Enfin, ils sont les utilisateurs finals de la recherche, en étant consommateurs des connaissances. Ici, les connaissances et concepts sont créés par un processus qui fait intervenir l'interactivité entre les chercheurs et les acteurs de l'organisation, ce qui permet d'augmenter la « *valeur de signifiante des informations traitées dans le travail scientifique* » (Savall et Zardet, 1995, p.32). Le terme de « co-construction » peut donc être utilisé pour qualifier la démarche utilisée ici. Cette approche plutôt coopérative de la recherche positionne acteurs des organisations et chercheur comme des co-chercheurs, dans un processus d'apprentissage co-généré (Allard-Poesi et Perret, 2003).

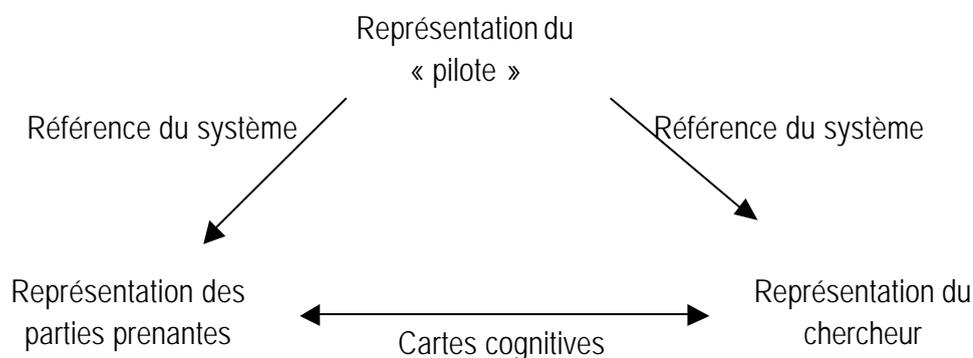
Enfin, cette démarche obéit à cinq principes méthodologiques : principe de rationalité accrue, d'inachèvement, de scientificité, d'isonomie, et des deux niveaux d'interaction (David, 2000). La rationalité accrue rompt avec la rationalité traditionnelle : le chercheur doit favoriser l'adéquation la meilleure possible entre la connaissance des faits et les rapports qu'ils rendent possibles entre les hommes. Le but étant de générer des connaissances nouvelles pour faire évoluer l'organisation, il est impossible de spécifier à l'avance le chemin et les résultats, l'inachèvement est inéluctable. Le chercheur a une attitude critique permanente par rapport aux faits, et se pose la question de la validation des savoirs mobilisés au cours de la recherche, afin d'obéir au principe de scientificité. L'effort se focalise sur la compréhension de tous les acteurs concernés -principe d'isonomie-. Enfin, deux niveaux d'interaction coexistent : au niveau du dispositif de recherche, par les relations existant entre le chercheur et les autres acteurs, et au niveau de la démarche de connaissance, démarche dans laquelle le chercheur stimule la production de nouveaux points de vue.

2.1.2 Une approche par les cartes cognitives

L'approche conceptuelle proposée dans le chapitre 1 induit de s'intéresser aux représentations des acteurs. De manière théorique, la représentation peut être envisagée comme un processus, élaboré par les acteurs. La représentation a trois fonctions : une fonction de conservation, pour conserver une information de l'objet représenté, une fonction de guidage des actions, et une fonction de communication (Rodhain, 1997). La définition de la représentation retenue dans le cadre de la thèse de Rodhain (1997) est la suivante : « *une représentation mentale est une unité globale organisée d'interrelations entre cognèmes⁷⁵ d'un individu qui résulte d'un processus de transformation (donc d'interprétation' de la part de l'acteur) d'un objet (qu'il soit matériel ou immatériel, fictif ou non). Cette représentation, conservée en mémoire, est utilisée par l'individu dans ses actions et dans ses relations interpersonnelles* » (p.103-104). Finalement, il est possible en sciences de gestion de considérer la représentation d'un individu comme un processus de construction du sens que celui-ci attribue à ses expériences. Celles-ci sont éprouvées individuellement et socialement. Le système de représentations d'un individu se construit à partir de ses observations, de ses connaissances, de ses actions et interactions avec le monde extérieur (Chabin, 2001, p.162).

Plusieurs représentations sont ici concernées : la représentation que se bâtit le pilote du système auquel il se réfère, et qu'il désigne comme un « Dispositif » ; les représentations des acteurs, parties prenantes du système, et qui leur permettent de coordonner, à un moment donné, leurs activités ; et, enfin, la représentation du chercheur du système qu'il interroge⁷⁶, objet qu'il a besoin de saisir. Ces représentations sont en interaction les unes avec les autres .

Figure 12 – Des représentations en interaction



⁷⁵ « Cognème » désigne la plus petite unité cognitive.

⁷⁶ Ainsi que la représentation qu'a le chercheur de la représentation des autres, etc.

La représentation des pilotes imprègne le système, lui donnant même son nom. L'activité est cependant réalisée par les parties prenantes, qui agissent et font fonctionner le système interorganisationnel. Nous pouvons formuler l'hypothèse que ces représentations sont relativement stabilisées : elles permettent, par leur relative stabilité, d'être re-connées par les acteurs, et participent à la mise en œuvre d'actions. L'action du chercheur contribue à la formulation de ces représentations, et pour une certaine part, à leur création. En répondant à des questions qu'ils ne se posaient pas nécessairement, les acteurs ont été amenés à réfléchir à ce qui fonde leurs actes. Ils ont donc formulé leurs représentations, voire en ont créé certaines. Dans le processus de construction de sens, les acteurs interprètent les événements organisationnels pour créer de nouvelles réalités, et, simultanément, attribuent un sens à ces événements, basé sur des réalités existantes, dans un processus continu d'ajustement et d'adaptation (Weber et Manning, 2001).

Le choix de l'outil de modélisation s'est porté sur les cartes cognitives, qui consistent en nœuds et arcs qui les lient, termes utilisés en référence à la théorie des graphes (Laukkanen, 1996), car elles permettent de résumer les relations causes-effets des processus de construction de sens (Weber et Manning, 2001).

Les nœuds sont des concepts, et les arcs sont des croyances sur les relations d'influence entre les concepts. Les cartes permettent de « *tenir compte de la complexité et de la globalité du système dans lequel [le comportement] est imbriqué, tout en maintenant l'accès à l'analyse* » (Komocar, 1994, p.157). L'avantage des cartes est qu'elles amènent le chercheur sur le terrain, ce qui permet de transformer en schèmes ce qui émerge du terrain, et non de continuer à regarder le réel à partir de schèmes existants (Filion, 1994). Il reste que les schèmes existants guident le regard du chercheur : il va sur le terrain en ayant des questions de recherche. En l'occurrence, il s'agit ici de travailler sur les représentations que se font les acteurs des effets de leur propre action ainsi que de l'action des autres ; la modélisation concerne donc les chemins qui mènent à la performance. Ce sont ces représentations qui permettent aux acteurs d'agir ensemble, de coordonner leurs actions. L'un des objectifs de cette recherche est de proposer une modélisation à des fins de pilotage de la performance. Il s'agit pour cela d'organiser les discours en modélisant les liens que font les acteurs entre les différents concepts⁷⁷ traitant de la performance. La cartographie cognitive semble être un outil particulièrement adapté à ces objectifs. En

⁷⁷ Le terme "concept" est utilisé ici pour les variables utilisées dans les cartes cognitives. Ce sont des variables dans le sens où elles peuvent varier entre un minimum et un maximum (la motivation de l'utilisateur peut être plus ou moins forte). Ce sont des concepts dans le sens où elles ont été construites suite à une étude exploratoire.

effet, elle est « *une figure tracée par un chercheur pour représenter les affirmations d'un sujet [...] une représentation graphique de la représentation mentale que le chercheur se fait d'un ensemble de représentations discursives énoncées par un sujet à partir de ses propres représentations cognitives à propos d'un objet particulier* » (Cossette, 1994 [2], p.6, et p.8-9). Une carte cognitive permet de visualiser certaines idées et croyances propres à un individu (Chabin, 2001), sur un domaine particulier (Langfield-Smith, 1992). « *C'est le discours produit par un sujet dans un contexte d'interlocution particulier à partir de ses propres représentations cognitives qui guide le chercheur dans la fabrication d'une carte cognitive* » (Cossette et Audet, 1994, p.15). C'est donc à partir de ce que dit le répondant qu'il est possible de construire une représentation de ses représentations. D'un point de vue opératoire, les cartes cognitives permettent de stabiliser un modèle des représentations individuelles et collectives. Des cartes seront élaborées par acteur, puis la question des représentations collectives sera envisagée, par le biais de l'élaboration de cartes moyennes, constructions sur lesquelles des groupes réagiront. La représentation mentale à laquelle nous avons accès est exprimée par l'individu par le biais du langage. Elle est rendue consciente par l'utilisation particulière des cartes. Nous contribuons donc à son émergence consciente, ce qui est en accord avec une optique constructiviste.

Les cartes cognitives permettent l'analyse d'un réseau de concepts, la compréhension de sa dynamique (Cossette, 1994 [2]). L'intérêt est de permettre de décrire la connaissance dynamique qu'ont des individus des relations de causalité entre les variables, et donc de leur représentation de leur activité.

La carte permet de mettre à jour les éléments essentiels des représentations d'une personne, et d'en faire un portrait, afin que celui-ci puisse être vu par des observateurs extérieurs (Swan et Newel, 1994). L'utilisation de la cartographie cognitive permet d'explicitier les buts et les moyens, de voir s'il existe une certaine cohérence entre eux (Eden et Banville, 1994). Swan et Newel (1994) remarquent que les relations de cause à effet retiennent l'attention des chercheurs en stratégie, car elles peuvent servir de base de prédiction du futur à partir d'éléments passés, et aussi parce qu'elles sont réputées être étroitement liées à la formulation de la stratégie et de la prise de décision. Pour elles, il est probablement simpliste de faire une relation directe entre la cognition d'un individu et les décisions organisationnelles, car il existe d'autres caractéristiques contextuelles, qui sont médiatrices dans une telle relation.

Cependant, les cartes cognitives, parce qu'elles résument les expériences des personnes, et le sens que ces personnes attribuent à ces expériences (Weick, 1979), permettent d'avoir un niveau de prédictibilité de leurs comportements futurs.

En outre, la recherche des causes en sciences sociales pose plusieurs problèmes (Mouchot, 1990), auxquels la cartographie cognitive apporte des réponses :

Tableau 18 – Les problèmes soulignés par Mouchot (1990, p.56-61) et les réponses apportées par l'utilisation de la cartographie cognitive

Problèmes soulignés par Mouchot	Réponses apportées par l'utilisation de la cartographie cognitive
Problème de formalisation de la démarche qui conduit de la cause à l'effet → plusieurs interprétations de la causalité proposée sont possibles.	La construction des cartes s'appuie directement sur le discours de l'individu et donc sur les liens qu'il utilise entre les différents concepts. La marge interprétative n'est pas éliminée, elle est plus ténue.
Les concepts mis en jeu sont complexes → plusieurs interprétations de la causalité proposée sont possibles.	En construisant les concepts directement à partir des discours, la complexité n'est pas réduite, mais intégrée dans la modélisation. Utiliser des cartes cognitives permet de prendre en compte la globalité du système dans lequel le comportement est imbriqué, et permet de maintenir l'accès à l'analyse (Komocar, 1994, p.157).
Les lois dégagées par les sciences sociales sont le plus souvent statiques, elles indiquent une tendance, un comportement moyen.	Les cartes dessinent des univers dynamiques grâce aux boucles qu'elles intègrent.

La cartographie cognitive est utilisée comme outil de représentation d'un schème idiosyncrasique, un schème étant « *essentiellement une structure cognitive servant de guide au découpage de la réalité à l'interprétation des événements et à l'action des individus* » (Cossette, 1994 [3], p.113). L'hypothèse retenue est la relative stabilité des schèmes personnels (Cossette, 1994 [2]). Cette représentation graphique articule des entités en fonction de leurs liens de causalité (Chabin, 2001). Si la théorie est définie comme un « *ensemble de concepts et un ensemble de relations entre ces concepts* », alors la carte cognitive d'une situation est la théorie qu'a une personne sur une situation (Bougon et Komocar, 1994 [1], p.47). La construction de cartes cognitives est influencée par les tendances générales de la cognition humaine (Laukkanen, 1996). En effet, les hommes sont limités dans leurs capacités, ils sont faillibles. En outre, la mémoire n'est pas un système structuré linéairement, et n'est pas une interface transparente : elle fonctionne par associations, dépend de stimuli, liés à la tâche cognitive et au domaine où elle s'exerce. Enfin, dans les organisations, des facteurs contextuels variables influencent

ce qui arrive. La cartographie cognitive suggère une approche systémique des organisations, subjectiviste et phénoménologique (Filion, 1994). Le produit de la recherche est la représentation qu'établit le chercheur de la représentation d'un acteur. Existente là au moins deux niveaux de subjectivités : celui de l'acteur et celui de l'intervenant. La carte est donc à la fois un outil d'analyse, pour l'étude particulière des idées représentées, et un modèle général de connaissance. Elle peut être utilisée pour aider à la communication sur des idées plus ou moins partagées, comme outil d'aide à la décision.

La cartographie cognitive présente un caractère plastique, au niveau des objectifs, des points d'ancrage méthodologiques, des protocoles opératoires, de leur statut, ou encore de leur usage (Audet, 1994). Les approches épistémologiques et méthodologiques de la cartographie cognitive sont très diverses : les recherches se différencient par rapport aux procédures de construction des cartes, de formalisation, et d'interprétation (Chabin, 2001). Il est cependant possible d'extraire un point commun dans toutes ces approches : le caractère instrumental de la cartographie cognitive (Audet, 1994). C'est cette dimension qui semble particulièrement intéressante dans la présente recherche. « *Un des intérêts de cette méthode concerne la façon dont elle réorganise les discours recueillis sur un domaine de croyance particulier* » (Chabin, 2001, p.173). C'est bien là l'objectif poursuivi ici : organiser les discours des personnes, parties prenantes d'un même projet, sur la question de la performance, avec comme but, dans une optique constructiviste, de co-construire du sens avec les acteurs du terrain (Charreire et Huault, 2001). L'intérêt de l'outil est ici clairement instrumental, car il propose une lecture des représentations des personnes. La même double perspective que Chabin (2001) est retenue dans cette recherche : améliorer les actions et leur donner un sens. Cela permettrait de réduire la part d'opacité actuelle, et donc de répondre à un problème concret des organisations, qui est de « *parvenir à enrichir les représentations de ce qu'elles font, de produire du sens, pour que se manifeste une forme d'intelligence organisationnelle* » (Cohendet et al., 1996, p.9).

La méthode des cartes cognitives peut s'appliquer à des situations mal structurées -même si la structuration d'une situation dépend aussi de celui qui regarde-, en phase amont d'un projet impliquant plusieurs individus et/ou groupes d'individus, avec des vues plutôt confuses, voire divergentes, qui doivent s'accorder sur un changement (Rodhain, 1997).

La situation ici est effectivement mal structurée, aussi bien dans les objectifs que dans les moyens, tous les deux flous. Les groupes d'individus ont des visions confuses et, semble-t-il, quelquefois divergentes

-ce n'était qu'une hypothèse au début de ce travail-. Ils doivent mettre en œuvre, ensemble, des actions. L'utilisation de la cartographie cognitive semble donc ici particulièrement pertinente.

Tableau 19 - L'adéquation de la cartographie cognitive à la problématique de la recherche dans le PLIE (inspiré par Rodhain F. 1997, p.227 pour la partie de droite) :

L'utilisation du PLIE et sa performance découlent de représentations.	La cartographie cognitive modélise des représentations.
Les représentations des individus ne sont pas toujours très claires.	La cartographie cognitive construit ou reconstruit la représentation mentale simultanément à sa modélisation. Cette construction prend la forme d'une structuration, porteuse de clarifications.
Objectifs et moyens sont souvent flous et mal définis. L'utilisation du PLIE n'est pas claire.	La cartographie cognitive aide à identifier les moyens à mettre en œuvre pour atteindre un but donné, de la même façon qu'elle aide à identifier les buts justifiant l'emploi de tels moyens.
Les mises en commun et négociations sont inhérentes au travail collectif des parties prenantes du PLIE.	La cartographie cognitive facilite la communication et la négociation.

L'étude du cas de l'orchestre de jazz, élaboré par Bougon et al. (1977) a été utilisée pour aborder cette recherche sur le PLIE. Ces deux cas ont en effet des caractéristiques qui les rendent proches. Cependant, la problématique dans la présente recherche n'est pas la même que celle explorée par Bougon et al. (1977). Il y donc des nuances entre leur démarche et celle de cette recherche, nuances qui seront développées.

Tableau 20 - La proximité du cas PLIE avec le cas de l'orchestre de jazz (Bougon et al, 1977, p.607)

Caractéristiques de l'orchestre de jazz	Caractéristiques du PLIE
Petite taille, tous les membres peuvent être vus par une équipe de deux personnes	Taille plus grande, mais les membres actifs sont relativement peu nombreux. Ils peuvent être vus par une équipe de trois personnes
Organisation indépendante, composée de volontaires et amateurs, qui dépend peu de ressources extérieures. Elle est peu sujette à des facteurs extérieurs.	Organisation très dépendante des ressources extérieures, de financements publics. Cependant, les membres actifs le sont sans y être obligés : principe du volontariat, même si les financements ne dépendent pas d'eux. Donc, les facteurs externes ont un effet non négligeable sur l'existence du PLIE, mais moins sur son fonctionnement.
Latitude de la part des membres de décider ce que fait l'organisation	Le système est contraint par les financements publics dans ses finalités, mais il est possible pour les membres d'aménager ces contraintes
Technologie stable : les variables saillantes sont moins techniques que liées à des problèmes de compréhension de l'environnement.	Technologie stable.
Evaluation des activités musicales uniquement subjective, les cartes causales ne peuvent être prédéterminées.	Il existe des évaluations objectivantes, mais incomplètes ; on ne peut préjuger des cartes.
L'extérieur n'impose pas une construction toute faite de ce que devrait être l'orchestre. Les participants construisent leur monde, ils sont dans l'enaction ⁷⁸ de leur environnement.	L'extérieur impose une construction toute faite de la performance, l'emploi. Néanmoins les participants peuvent et doivent construire leur propre monde.
L'orchestre est un système isolé, ou clôt, l'analyse peut ignorer l'extérieur, ce qui rejoint les canons traditionnels de l'analyse, qui requiert qu'un système soit isolé avant d'être analysé ; et ce qui satisfait le modèle « enactment, sélection, rétention », où seul ce qui a été enacté, sélectionné, retenu est inclus dans l'analyse.	Le système est beaucoup plus ouvert, cependant il est isolable aux espaces consensuels construits par les participants, du fait de sa densité particulière.

⁷⁸ Pour Weick (1979), les acteurs construisent, réarrangent, singularisent, démolissent les caractéristiques objectives de leur environnement. Quand ils agissent, les acteurs créent littéralement leurs propres contraintes. Cet auteur souligne d'ailleurs, dans le terme enactment, le mot « act ».

L'objet de cette thèse est de proposer une modélisation de la performance dans un contexte interorganisationnel afin de permettre le pilotage de cette dernière. Afin de rendre lisibles les processus qui mènent à la performance, et donc de faire émerger les inducteurs de performance, l'approche cognitive semble particulièrement prometteuse. En effet, elle appréhende le processus organisationnel comme un construit social, comme une dynamique fondée sur les comportements. Ceux-ci sont guidés par le sens que les individus attribuent à la réalité, et sont structurés par et structurants de l'organisation-structure (Giddens, 1984). L'organisation-structure, si elle a pour objectifs de diminuer la variabilité des comportements, d'augmenter leur prédictibilité, et donc de contrôler l'organisation (Mintzberg, 1982), présente de nombreuses limites pour atteindre ces objectifs. En mettant l'accent sur l'organisation comme « *construit social* » (Rojot et Bergmann, 1995), le processus organisationnel apparaît comme « *résultat et condition de l'interaction* » (Dupuy C. et Kechidi, 1996, p.4). La définition du processus organisationnel peut alors être appréhendée au travers des comportements observables des individus (Weick, 1979), auxquels la construction de cartes cognitives donne accès, en tenant compte de la globalité du système dans lequel le comportement est imbriqué (Komocar, 1994). En effet, les cartes permettent d'obtenir une modélisation pertinente d'un point de vue théorique et pratique car elles s'appuient sur les représentations que les acteurs se font des effets de leur propre action ainsi que de l'action des autres : les cartes résument les expériences des personnes, et le sens que ces personnes attribuent à ces expériences (Weick, 1979). Enfin, du fait des présupposés théoriques sur lesquels s'appuie cette recherche, la démarche envisagée est une co-construction de la modélisation des processus interorganisationnels.

2.2 La méthodologie utilisée pour appréhender la performance à des fins de pilotage

Il semble pertinent de se positionner sur un territoire plus restreint que celui d'un Département pour continuer les investigations commencées dans une recherche exploratoire. En effet, en travaillant sur une action circonscrite géographiquement, il est plus facile de repérer tous les intervenants et d'obtenir une certaine représentativité des répondants par rapport aux parties prenantes du territoire, ce qui n'était pas le cas dans l'étude exploratoire. Observer la manière dont se crée la performance, dont elle est représentée, au niveau local, par les personnes qui accompagnent directement -ou moins directement- des usagers, permet d'appréhender cette question de la performance de manière plus

spécifique, afin peut-être d'en avoir une vision plus riche. La proposition est de dépasser la vision mécaniste du système interorganisationnel en abordant celui-ci par les interactions qui se nouent entre les parties prenantes, en utilisant pour cela les apports théoriques des cognitivistes, et en se basant sur les représentations des acteurs. Se pose la question de la manière dont les acteurs appréhendent leur propre performance, celle de leurs partenaire, ainsi que celle du système dans lequel ils sont.

La méthodologie utilisée pour appréhender la performance à des fins de pilotage sera plus amplement traitée, tout d'abord en présentant le mode de choix des variables entrant dans les processus qui mènent à la performance (2.2.1.), puis en abordant la question du traitement des représentations individuelles et collectives des processus qui mènent à la performance (2.2.2.).

2.2.1 *L'identification des variables entrant dans les processus qui mènent à la performance*

Les implications théoriques, méthodologiques et opérationnelles de la démarche de construction des liens et des concepts seront présentées dans un premier temps, puis sera développée la démarche d'analyse de contenu utilisée pour construire les concepts.

- ***Les liens et les concepts***

La construction des cartes cognitives/causales conduite ici a fait l'objet de deux étapes cruciales de choix méthodologiques, concernant la construction des liens et des concepts unis par ces liens. Les liens sont les relations entre les nœuds. Ils sont parfois traités comme des variables (Cossette et Audet, 1994), et indiquent la présence d'une relation d'influence (Cossette, 1994 [1]). Cependant, ce terme d'influence est polysémique : la difficulté dans l'élaboration d'une carte cognitive est d'établir une taxinomie de tous les liens possibles (Cossette et Audet, 1994). Nous présenterons deux taxinomies différentes afin d'illustrer cette difficulté, celle de Tucker Wrightson (1976) et celle de Swan et Newell (1994). Tucker Wrightson (1976), dans une étude des lois de codage utilisées dans des travaux d'Axelrod, Ross et Bonham, ainsi que de Shapiro, a dénombré huit types de liens :

Tableau 21 – La taxinomie des liens possibles de Tucker Wrightson (1976)

Notation du lien	Type de lien	Notation du lien	Type de lien
+	Quand une augmentation de A entraîne une augmentation de B	-	Quand une augmentation de A entraîne une baisse de B
(+)	Quand A n'empêche pas, ne heurte pas B	(-)	Quand A n'aide pas, ne bénéficie pas à B
a	Quand A affecte B de manière indéterminée, c'est-à-dire quand A peut être, ou pas, lié à B	m	Quand A a un effet non nul sur B
()	Quand A n'a pas de relation avec B		

Swan et Newell (1994) proposent une autre grille de lecture des relations d'influence :

Tableau 22 – Les types de relations d'après Swan et Newell (1994)

Type de relation	Exemple
Similarité	A et B sont similaires
Proximité	A est proche de B
Catégorie	A appartient à B
Continuité	A suit B
Cause-effet	A est cause de B

Malgré la diversité des liens possibles, ces deux auteures n'ont utilisé dans leur étude que des relations d'influence de type causal, relations positives ou négatives. Elles rejoignent sur ce point Cossette et Audet (1994), qui remarquent que les liens de causalité sont traditionnellement le seul lien représenté dans les travaux de cartographie cognitive, ou encore Komocar (1994). Ce dernier pense que sur le plan opératoire, les différences entre cause et influence sont mineures, et les assimile. Dans la présente démarche, la question de l'influence d'un concept sur un autre a été posée aux répondants. Le traitement de « l'influence » s'est traduit le plus souvent par une relation de type causale pour le répondant, qui faisait le raisonnement suivant : « j'ai fait A, alors j'ai obtenu B », qui est synonyme pour lui, à l'instant où la carte est produite, de « si je fais A alors j'aurai B ». Nous avons symbolisé l'influence par une flèche, avec un signe positif ou négatif pour les relations positives ou négatives. Nous avons

également utilisé un autre type de lien quand nous avons dessiné les cartes, représentant par un simple trait les liens d'influence de type « m » (Tucker Wrightson, 1976), c'est-à-dire les liens d'influence existants mais que le répondant qualifie de manière ambivalente. Nous reviendrons sur la signification de ces liens.

La détermination des concepts peut se faire a priori, ou postérieurement aux entretiens avec les répondants pour lesquels les cartes sont construites. La détermination des concepts et des liens fait référence à deux paradigmes (Komocar, 1994). Dans le paradigme phénoménologique, l'univers est en grande partie indéterminé : il s'agit de mettre l'accent sur la description du monde à partir du vécu des personnes qui en font l'expérience. Les nœuds et liens sont donc déterminés directement par les participants. En effet, comme le chercheur travaille à partir d'un discours produit par le sujet, il ne peut déterminer a priori les concepts d'une carte, ce qui reviendrait à déposséder le sujet de ses représentations, et il ne peut pas non plus obliger le sujet à envisager chaque lien possible, car les liens doivent avoir été faits spontanément, ou en réponse à des questions ouvertes, pour que le sujet construise sa réalité (Cossette et Audet, 1994). Les questions doivent donc être des invitations adressées au sujet pour qu'il verbalise ses idées personnelles sur ce qu'il considère comme important sur l'objet de la recherche (Cossette, 1994 [1]). Dans le paradigme normatif, l'univers est plus ou moins déterminé. L'accent est mis sur les définitions opératoires et sur les plans de recherche reproductibles. Des observateurs, différents des participants, peuvent déterminer les liens et les nœuds. Il est possible de tenir compte de ces deux paradigmes en adoptant la position suivante : le chercheur détermine les nœuds, et les liens entre ces nœuds sont déterminés par les participants (Komocar, 1994). Nous reviendrons sur ce dernier point. En ce qui concerne la détermination des nœuds par le chercheur, la limite opposable, relevée par le paradigme phénoménologique, est une distorsion possible de la construction que les participants font de leur expérience. Pour minimiser ce biais, un certain nombre de précautions ont été prises.

Le choix de déterminer les concepts a priori a été effectué dans un grand nombre de recherches utilisant les cartes cognitives (Bougon et al, 1977 ; Komocar, 1994 ; Markoczy, 2001 notamment). Nous avons choisi cette deuxième solution car elle semblait plus pertinente pour répondre aux objectifs de cette recherche.

L'une des raisons justifiant le recours à l'entretien ouvert pour la construction de la carte est qu'il permet d'appréhender et de dévoiler un contenu socio-affectif plus profond (Chabin, 2001). Nous pensons que le contenu est plus limité dans sa diversité. Les entretiens semi-directifs auxquels nous avons procédé nous donnent certes de plus amples détails sur les concepts, mais ils sont plus limités dans leur

nombre, ce que nous verrons lorsque nous évoquerons l'analyse de contenu. En effet, lors de l'étude exploratoire, certains sujets étaient abordés par certains répondants, d'autres étaient peu ou pas évoqués. Simple oubli, préoccupation polarisée sur certaines questions, entretiens trop courts pour tout aborder, trame des entretiens pas assez fermée... ? La fréquence d'apparition d'un concept peut en effet être analysée de manière ambivalente : l'apparition fréquente peut signifier qu'il est important, et sa non apparition peut signifier la même chose (Ghiglione et Matalon, 1991). Nous pouvons bâtir des analyses hypothétiques sur les concepts non abordés, mais nous n'avons pas accès à la représentation que s'en font les individus, aux liens qu'ils font entre ces concepts oubliés ou évités et ceux qu'ils abordent spontanément⁷⁹. De plus, déterminer a priori les concepts permet d'obtenir des cartes comparables, concept par concept. Tous les concepts sont ainsi traités par les répondants, et le chercheur n'est pas obligé, a posteriori, d'agréger des idées provenant de cartes individuelles afin d'obtenir des cartes comparables. En effet, nous souhaitons que dans les cartes tous les concepts qui paraissent importants soient traités par chaque répondant, l'objectif étant de mettre en avant des représentations partagées, ou pas, sur la question de la performance.

Finalemment, ce sont les répondants qui ont déterminé les liens entre des concepts construits ex-ante, démarche préconisée par Komocar (1994) à la suite de Bougon et al. (1977). Dans les développements suivants est expliquée la modalité de construction des concepts utilisée dans cette recherche.

- ***La construction des concepts***

La prédétermination des concepts impose des précautions méthodologiques. La démarche s'appuie ici sur les entretiens et observations effectués lors de la phase exploratoire, étayés par la littérature de recherche. L'enjeu est d'identifier les éléments de la performance tels que se les représentent les acteurs.

Les techniques d'analyse de contenu sont très diversifiées : « *la technique d'analyse de contenu adéquate au domaine et au but recherché est à réinventer chaque fois ou presque* » (Bardin, 1998, p.34). Ces techniques oscillent toutes entre « *les deux pôles de la rigueur de l'objectivité et de la fécondité de la subjectivité* » (Bardin, 1998, p.13). Une certaine incertitude doit être dépassée en utilisant la rigueur de l'analyse, et en procédant de manière systématique. Pour Bardin, une analyse de

⁷⁹ L'apparition spontanée des idées a été utilisée dans cette thèse. Par exemple, elle permet de constater l'importance qu'ont les critères formels de mesure de la performance pour les répondants, car ces critères sont apparus spontanément lors des entretiens individuels.

contenu doit posséder les qualités suivantes : pertinence⁸⁰, exhaustivité⁸¹, exclusivité⁸², objectivité⁸³, homogénéité des catégories, et adéquation, c'est-à-dire adaptation au contenu et à l'objectif. Elle ajoute que toutes ces règles sont rarement applicables. Ici, nous avons tenté de retenir les idées et thèmes pertinents au regard du questionnement de départ, en tendant à l'exhaustivité. Des sujets qui paraissaient a priori annexes, comme celui de la participation des usagers, n'ont pas été exclu, afin de répondre au critère d'exclusivité. Et nous avons tenté d'être subjectivement objectif, car nous avons en fait posé notre représentation sur celle des personnes interrogées, pour simplifier un jeu de représentations beaucoup plus complexe. Nous reviendrons sur la question de l'homogénéité des catégories.

La catégorisation des idées est l'opération qui a consisté à grouper les unités d'analyse pour définir progressivement des catégories. Elle s'est effectuée postérieurement aux observations réalisées lors de la phase exploratoire, et a reposé sur la comparaison systématique de chaque unité avec les autres unités déjà catégorisées. Ainsi, simultanément, les unités ont été classées et les catégories progressivement définies (Glaser, Strauss, 1967). Cette démarche va être décrite plus précisément. La fusion en concepts des différentes idées relevées dans l'étude exploratoire est une phase délicate. Elle découle de choix successifs : choix des grands thèmes, puis construction des concepts à l'intérieur de chaque thème par rapprochement des idées les unes des autres. Cette construction a été vérifiée et complétée par une équipe de recherche et par le PLIE.

Au début de l'analyse de contenu, c'est-à-dire à la fin de la phase de terrain, trois pôles thématiques ont semblé émerger : l'utilisateur ; les compétences et outils ; et le réseau et le territoire. Ces thèmes, obtenus de manière intuitive, avaient à l'origine pour objectif de commencer à classer les idées. Il était possible de les remettre en question, si par exemple un grand nombre d'idées ne pouvait y entrer -ils n'auraient alors pas présenté de caractère d'exhaustivité- ; ou encore si beaucoup d'idées pouvaient être rattachées à plusieurs d'entre eux -dans ce dernier cas, l'exclusivité n'aurait pas été vérifiée-. Il n'a cependant pas été nécessaire de les remanier.

Le codage de données consiste en un ensemble d'opérations visant à découper les données en unités d'analyse, à définir les catégories qui vont les accueillir, puis à placer les unités dans les catégories (Giordano Y., 2003 [2], p. 293). Il favorise la construction théorique, où le chercheur met en évidence un

⁸⁰ "Caractère de ce qui est pertinent" (Petit Larousse 2000); pertinent: "qui se rapporte exactement à ce dont il est question: approprié" (Petit Larousse 2000).

⁸¹ "Qui épuise à fond un sujet" (Petit Larousse 2000).

⁸² Exclusif: "qui exclut toute autre chose comme incompatible" (Petit Larousse 2000).

⁸³ "Qualité de ce qui est conforme à la réalité, de ce qui décrit avec exactitude" (Petit Larousse 2000).

certain nombre de construits, et relie ces construits les uns aux autres par des liens, émanant de ses interprétations (Voynnet Fourboul, 2001). Afin de traiter les idées relatives à la performance, tous les entretiens effectués dans la phase exploratoire ont été relus. Toutes les idées ayant trait à la performance ont été reprises, in extenso, dans une première opération d'inventaire. Conserver l'idiome original des répondants a permis de ne pas distordre le sens (Tucker Wrightson, 1976)⁸⁴. Cette question du sens s'est posée tout au long de l'analyse de contenu, car l'acte de coder est une opération sur le sens effectuée par le codeur (Ghiglione et Matalon, 1991). Seuls l'idée et le code du répondant ont été conservés, avec quelquefois entre parenthèses, quand c'était nécessaire du fait de l'ambiguïté de l'idée, des éléments de contexte afin de tenir compte des perspectives des répondants (Lessard-Hebert et al., 1997). Plusieurs types d'unité d'analyse étaient différenciables : unités de sens et unités de contexte. L'exigence principale étant heuristique, les unités renvoyaient à une unité de sens (Allard-Poesi, 2003). Les idées retenues étaient des segments des entretiens, composées d'une suite de quelques mots. Les unités de contexte étaient jointes à ces segments si nécessaire. Elles étaient composées du segment de contenu le plus étroit possible -pour une meilleure lisibilité-, référence qui permettait de comprendre l'unité d'enregistrement. De nombreux retours sur les entretiens retranscrits ont été effectués afin de n'oublier aucune idée. Le choix a été fait d'extraire toutes les idées qui avaient un rapport, même lointain, avec le thème de la performance, quitte ensuite à les éliminer du choix final du fait de leur éloignement. Ont été ajoutées à ces idées sous le code « PLIE » les idées issues des « valeurs ajoutées du PLIE », telles que citées dans le document « grille d'évaluation des PLIE »⁸⁵. Le classement des idées dans les trois pôles initiaux a permis d'opérer un premier rapprochement entre les unités d'analyse. Puis, des rapprochements sémantiques successifs d'idées entre elles ont conduit à créer des ensembles relativement homogènes à l'intérieur des pôles -les grand thèmes-, ensembles qui sont devenus des concepts. Les catégories obtenues à l'intérieur des thèmes sont composées d'idées ayant des significations proches, le niveau d'inférence impliqué par les catégories est donc un regroupement des unités de sens ayant une signification proche ou réfèrent aux mêmes aspects d'un phénomène (Allard-Poesi, 2003). Nous avons procédé par inférences, c'est-à-dire par déductions logiques (Bardin, 1998), en choisissant des regroupements qui permettaient de dégager des variables d'action représentatives de la performance de ce type de système. Ce type de procédure semble difficilement automatisable, car il ne s'agissait pas de compter des mots ou occurrences de mots dans un texte. L'extrême hétérogénéité, apparente, des idées dans leur sens, et surtout dans leur énonciation, impliquait de facto un traitement à la main et avec le tableur Excel pour déplacer plus

⁸⁴ « *Denotation rather than interpretation* » (p.293).

⁸⁵ Alliance Villes emploi, version revue le 12/07/01.

aisément les idées et les rapprocher les unes des autres. Les risques du traitement informatique dans le cas présent auraient été une atomisation et un détachement du contexte, risques relevés pour l'analyse thématique par Sanséau (2001). Les catégories construites répondent au mieux aux critères de Bardin (1998) : elles s'excluent mutuellement, sont relativement homogènes, pertinentes par rapport au matériel et au cadre théorique, et relativement objectives. Il reste que ce type de démarche présente un problème par rapport au critère de fiabilité inter-codeurs, problème particulièrement épineux quand un seul chercheur a procédé au recueil des données, et donc est seul à connaître le contexte (Allard-Poesi, 2003). Or, les éléments de ce contexte ont souvent été cruciaux pour définir la catégorie dans laquelle ranger l'idée ; en outre un mot peut avoir plusieurs sens suivant le répondant. Les précautions prises, tant au niveau du processus de codage qu'au niveau des procédures de vérification auprès d'autres chercheurs, en permettant de reconstruire le raisonnement qui a conduit à la catégorisation utilisée dans la suite de cette recherche, et surtout la pertinence des catégories construites, discutée plus loin, apportent à la démarche une certaine crédibilité, même si elles ne résolvent pas ce problème de fiabilité.

Quelques exemples de traitement des idées pour la construction des concepts sont reproduits ci-dessous.

Tableau 23 – L'exemple d'une idée écartée de la construction des concepts

Exemple d'idée	Commentaire
COC3 « <i>la fin du RMI car il n'y a plus personne qui en a besoin</i> »	Cette idée a été émise suite à une question relative à la finalité du système, et donc à sa performance. Des éléments du contexte laissent en outre penser que, pour COC3, salarié d'un organisme conventionné, la performance du Dispositif RMI se jugera à sa finitude : si celui-ci fonctionne, toutes les personnes seront insérées, donc il n'aura plus lieu d'être. Difficilement intégrable dans les concepts retenus, cette idée a cependant été utilisée dans le présent travail de recherche pour illustrer à quel point, notamment, ce système de gestion est original, et peut avoir des finalités hétérogènes, quelquefois paradoxales.

Deux possibilités existaient : soit l'idée était facile à classer, soit elle pouvait avoir plusieurs sens, et donc pouvait être rapprochée de prime abord de plusieurs autres idées. Le traitement de ces deux cas de figures va être illustré successivement à l'aide d'exemples.

Tableau 24 – L'exemple de traitement de deux idées : l'une relativement facile à classer et l'autre relativement ambiguë

Exemple d'idée	Concept	Commentaire
COC 2 : « <i>la personne est motivée par rapport à son projet</i> ».	U5 – La motivation de l'utilisateur.	L'idée n'est pas ambiguë, plusieurs répondants ont explicitement fait référence à la motivation de l'utilisateur, un concept s'y référant a donc été construit.
COC1 : « <i>pas de révolution</i> ».	U17 – L'obtention d'un revenu minimum par l'utilisateur.	L'idée prise hors contexte était ambiguë. Une référence au contexte dans lequel l'idée avait été émise a permis de voir que pour COC1, salarié d'un organisme conventionné, le RMI permet aux usagers de disposer d'un minimum financier, et donc les incitait à moins revendiquer... et à ne pas se révolter.

Se référer au contexte, et donc à l'entretien dans toute sa globalité pour catégoriser les idées permet aussi d'établir des nuances entre deux idées qui, prises hors contexte, peuvent avoir des significations très différentes.

Figure 13 – L'exemple de traitement de deux idées qui semblent proches mais qui n'ont pas été classées dans la même catégorie

Idée	Concept	Commentaire
COC1 : « <i>pas de révolution</i> ».	U17 – L'obtention d'un revenu minimum par l'utilisateur.	COC 1, salarié d'un organisme conventionné, se référait clairement lors de l'entretien à la question du minimum financier, tandis qu'OSH2, salarié d'un organisme d'aide aux handicapés, ne le faisait pas. Dans le doute-OSH2 pensait-il au revenu minimum ?-, cette idée n'a pas été liée à un concept, alors que la corrélation entre l'idée de COC1 et U17 semblait bonne.
OSH2 : « <i>une maîtrise de l'ordre social</i> ».	L'idée n'a pas été utilisée dans la construction des concepts	

Finalement, cette analyse de contenu s'est avérée être un travail d'orfèvrerie, tout en minutie et en patience. Les grands thèmes⁸⁶ ont été élaborés a priori, à partir des lectures antérieures relatives à la problématique de recherche, et d'une première approche du terrain, puis les catégories ont émergé au cours du processus de codage. Le critère d'arrêt de ce processus a été la saturation des sources d'information (Allard-Poesi, 2003). Le choix des concepts retenus procède d'étapes successives. La question de la présentation des concepts et de leur nombre s'est avérée ardue, ce qui fera l'objet d'un premier développement. Puis sera proposée une analyse détaillée des concepts.

Plusieurs possibilités pour exprimer les concepts co-existent dans la littérature : ceux-ci peuvent être présentés sous forme de phrases, d'actions, ou encore de mots sans verbes. Ainsi, par exemple, les concepts de Bougon et al. (1977) commencent par : « *la satisfaction liée à..., l'écoute de..., le nombre de..., le consensus sur..., le désir de..., la qualité de..., la difficulté de..., l'importance de..., la possibilité de..., l'enthousiasme pour..., le temps passé à..., la compétence dans..., la variété de...* ». Komocar (1994), lui, utilise « *le salaire que je reçois ; la variété de mon travail* ». Chabin⁸⁷ préconise de les présenter comme des phrases avec des verbes d'action, ce qui semble adapté à la recherche. En effet, celle-ci porte sur la performance et sur ses inducteurs, lesquels devraient pouvoir se traduire en action. La difficulté a cependant été double pour maintenir ce choix initial de présentation. D'une part les répondants ne traitent en général pas spontanément les idées retenues comme des processus mais comme des données : ils disent plus spontanément « *la personne est motivée par rapport à son projet* » que « *motiver l'utilisateur* ». Dans le premier cas, l'idée de la motivation apparaît comme une donnée, ce qui est confirmé par le contexte, tandis que dans le second, la motivation est traitée comme un processus. D'autre part les actions concernent différentes catégories d'acteurs. Pour chaque action il fallait noter qui est à l'origine de l'action, ce qui rend difficilement compréhensibles les concepts⁸⁸. Le choix final a donc été de présenter les concepts par une suite de mots caractérisant une situation. Les différents tests de présentation effectués sont résumés dans le tableau ci-dessous.

⁸⁶ Ces grands thèmes ont permis de classer les premières idées. Il était possible à tout moment de les remettre en question, ce qui ne s'est pas avéré nécessaire en définitive.

⁸⁷ Entretien informel.

⁸⁸ Cette présentation a été testée et s'est avérée incompréhensible pour les testeurs.

Tableau 25 – L'exemple de présentations possibles des concepts et choix effectué

Code	Concept présenté sous forme de phrase	Concept présenté sous forme d'action	Concept présenté sans verbe	Choix du concept
U2	L'utilisateur est informé sur les moyens d'insertion	Etre informé sur les moyens d'insertion (l'utilisateur)	L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion

Une fois le choix de présentation effectué, la question du nombre de concepts était à traiter.

De prime abord ont été retenus tous les concepts qui paraissaient pertinents pour décrire le champ en question, ceux qui semblaient être des déterminants de la performance, d'après la revue de littérature et l'étude exploratoire.

Pour déterminer un niveau de détail adapté, il fallait parvenir, d'une part, à un nombre d'items suffisamment restreint pour pouvoir être traité par les personnes dans une phase ultérieure, et, d'autre part, à un nombre d'items suffisamment important pour pouvoir être représentatif des représentations de la performance, afin d'en trouver des inducteurs. Un premier test a été effectué avec 42 concepts⁸⁹, nombre qui semblait répondre aux deux impératifs. La matrice obtenue n'a pu être remplie par les testeurs⁹⁰, car trop longue. Le nombre de concepts s'est donc avéré trop important pour un traitement ultérieur. Deux techniques sont alors possibles : soit garder les 42 concepts, et demander aux répondants de ne traiter dans la carte que ceux qu'ils jugent pertinents, soit effectuer nous-mêmes une sélection, en prenant des précautions sur ce choix crucial. Dans la première technique, utilisée par Markoczy (2001), les répondants doivent trier les concepts en deux piles : ceux qu'ils considèrent comme les plus pertinents par rapport à la question posée, et ceux qu'ils considèrent comme les moins pertinents. Il s'agit d'aboutir à 10 concepts pertinents, car Markoczy juge qu'au-delà la patience des répondants diminue fortement lors du renseignement des cartes. La deuxième option a été choisie, afin que tous les concepts soient traités par tous, sans que des hypothèses soient bâties a posteriori sur les concepts écartés. En effet, un concept écarté pour cause de non pertinence l'est-il parce qu'il ne fait pas partie pour le répondant du champ de l'étude ? L'est-il parce que le répondant pense ne pas pouvoir le maîtriser ? Par exemple, « *la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social* », l'un des concepts finalement retenus, courait le risque, fort, d'être écartée de prime abord, car l'opérateur, pour beaucoup, est censé posséder surtout des compétences techniques spécialisées.

⁸⁹ Voir en annexe 7 et 8 les tableaux des citations d'idées par concept.

⁹⁰ Les testeurs sont les personnes qui ont testé les matrices. Ont été mis en situation d'entretien des professionnels du secteur de l'insertion, qui travaillent en partenariat avec un PLIE. Ils devaient avoir un niveau technique comparable aux futurs répondants, et posséder un langage technique commun.

L'accompagnement social est formellement dévolu aux référents de parcours. Or, l'une des hypothèses de cette recherche est que des compétences transverses se développent dans toutes les organisations parties prenantes du système ; l'accompagnement social, c'est-à-dire l'accueil et l'accompagnement de personnes en difficulté sociale dans leur globalité, en fait partie, même si sa reconnaissance institutionnelle n'est pas évidente. Un dernier regroupement⁹¹ a donc été effectué avec l'aide du client et de l'équipe de recherche. Notre intuition sur « *la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social* » s'est d'ailleurs avérée confirmée. C'est sur notre insistance que ce concept a été conservé, car le PLIE n'en voyait pas l'intérêt et souhaitait l'éliminer pour les raisons évoquées précédemment.

Suite aux premiers tests de matrice, le nombre de 20 concepts semblait être une limite maximale⁹². Le nombre de concepts traitables par le répondant semble dépendre de celui-ci et de l'interviewer. Le répondant peut être plus ou moins patient, accorder plus ou moins de temps à l'entretien, être plus ou moins attentif. L'expérience issue de l'étude exploratoire a montré l'extrême bonne volonté des répondants de ce secteur d'activité. Les testeurs ont fait eux aussi preuve de patience. L'interviewer doit être rompu aux techniques d'entretien, ce qui était le cas ici, même si cette technique spécifique du renseignement de cartes cognitives n'était pas connue. 24 concepts ont été finalement retenus, car il n'était plus possible d'éliminer ou de regrouper ceux qui restaient, et tous, pour une raison ou une autre, semblaient importants pour décrire l'univers de performance du PLIE. Les prévisions de 20 concepts ont été outrepassées, ce qui faisait prendre le risque d'épuiser la patience des répondants, et pouvait donner des doutes sur la validité du contenu des dernières lignes de matrice⁹³. Ces craintes se sont avérées infondées, grâce à des répondants qui ont fait preuve, tout au long de l'entretien et donc jusqu'au bout, de beaucoup de bonne volonté et d'attention, montrant même de l'intérêt pour un exercice qui aurait pu être considéré comme fastidieux.

Afin de passer de 42 à 24 concepts, certains concepts ont été regroupés, et d'autres ont été éliminés⁹⁴. Les regroupements ont concerné des concepts dont le sens était proche. Par exemple, « la dynamisation de l'utilisateur » a été inclus dans le concept « la motivation de l'utilisateur ». Les concepts écartés l'ont été car ils présentaient une pertinence moindre par rapport aux autres pour décrire le champ de la performance du PLIE. Par exemple, « l'aboutissement du projet de l'utilisateur » a été éliminé des concepts finaux car il pouvait être décrit par les concepts « la sortie de l'utilisateur vers l'emploi », ou « l'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme », ces deux derniers étant conservés. « La

⁹¹ Le dernier regroupement est joint en annexe 8.

⁹² 20 est le double de Markoczy (2001), qui ne va pas au-delà de 10 concepts traités par carte. Bougon et al. (1977) en traitent 14.

⁹³ Les concepts ont été regroupés dans une matrice dont les cases devaient être renseignées par les répondants.

⁹⁴ Le traitement de ce passage de 42 à 24 concepts est en annexe 8.

compétence de l'accompagnant dans un domaine spécifique », autre exemple, a été écarté car le concept « la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social » semblait plus intéressant à retenir, ainsi que le paragraphe précédent l'a montré.

La pertinence des rapprochements a été validée par une équipe de recherche, par le PLIE, ainsi que par des testeurs⁹⁵.

La synthèse des étapes qui ont permis de passer des idées aux concepts est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau 26 – La synthèse des étapes pour passer des idées aux concepts

Etape	Exemple de traitement
Extraction de 365 idées.	
Classement des 365 idées dans les trois grands thèmes : l'usager, les compétences - les outils, et le réseau – le territoire. Quelques idées ne sont pas liées à un thème.	OSH2 : « <i>une maîtrise de l'ordre social</i> » n'a pas été lié à un thème.
Regroupement sémantique des idées pour la construction de 42 concepts. 344 idées ont permis de construire les concepts. Quelques idées ne sont pas exclusivement liées à un concept. Finalement, 21 idées n'ont pu être liées à un concept.	OOP3 : « <i>mise en pratique du Dispositif RMI</i> » est une idée très générale, qu'une analyse du contexte n'a pas permis de spécifier.
34 concepts sont conservés, certains d'entre eux sont regroupés, pour aboutir à la construction de 24 concepts finaux. 3 concepts redondants ne peuvent être exclusivement liés aux concepts finaux. Ils représentent 19 idées. 5 concepts ne seront pas utilisés finalement. Ils représentent 41 idées.	Exemple de regroupement de deux concepts : T3 (« <i>le contrôle exercé par le financeur</i> ») et T4 (« <i>l'évaluation par le financeur du service fait</i> ») ont été regroupés en CC7 (« <i>la vérification par le financeur du service fait</i> »), en référence à la littérature et à l'étude exploratoire (l'évaluation et le contrôle effectués par le financeur sont assimilables à une vérification du service fait), et ce en accord avec l'équipe de recherche comme avec le client. Exemple de concept redondant avec d'autres : U10 (« <i>l'aboutissement du projet de l'usager</i> ») a été jugé redondant, car il pouvait être lié à « <i>la construction de son projet par l'usager</i> » (CU4), ou encore « <i>la sortie de l'usager vers l'emploi</i> » (CU6).

⁹⁵ La question était la suivante : « *Est-ce que ces différentes idées vous parlent de performance ? En a-t-on oublié ?* ».

La démarche présentée précédemment a abouti à la construction de 24 concepts, classés dans trois thèmes différents. Ont été différenciés les Concepts Usager (CU), numérotés de 1 à 9, les Concepts Compétence (CC), numérotés de 1 à 8, et les Concepts Réseau (CR), numérotés de 1 à 7. Ils sont présentés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 27 – Les thèmes et concepts utilisés dans ces thèmes :

Thème	Concept
Usager	CU1- L'utilisateur est acteur du Dispositif CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion CU3- La motivation de l'utilisateur CU4- La construction de son projet par l'utilisateur CU5- L'autonomie de l'utilisateur CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur
Compétences - Outils	CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences CC3- La qualité des outils de gestion CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion CC5- La compétence du conseil d'administration CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain CC7- La vérification par le financeur du service fait CC8- La volonté d'agir des politiques
Réseau - Territoire	CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles CR2- Le travail en réseau/parteneriat CR3- La contribution à la création d'emploi CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires CR5- La mutualisation des moyens CR6- La circulation de l'information entre les partenaires CR7- La ruralité du territoire

Le nombre d'idées par concept varie de deux à quarante. Les thèmes «usager» et «outils-compétences» sont les plus représentés par les idées : le nombre d'idées qui leur sont rattachées sont respectivement de 111 et 126, tandis que le «réseau» en regroupe 47.

Les idées des répondants ont pu être redondantes par rapport aux concepts retenus, puisque dans certains entretiens il y a jusqu'à 4 idées pour exprimer le même concept. Un même répondant peut avoir utilisé jusqu'à 14 concepts différents, sur le total de 24 concepts, dans un même entretien. Une hypothèse de richesse dans la représentation de la performance pour les répondants qui ont utilisé le plus de concepts différents peut être formulée. Les répondants qui ont utilisé un nombre de concepts

supérieur à 12 sont des intervenants de terrain, qui reçoivent ou accompagnent les usagers, à l'exception de l'un d'entre eux, dans une position d'administratif, mais qui a dans un passé récent occupé un poste d'accompagnement direct d'usagers. Certains répondants se sont concentrés sur un seul des concepts retenus ici pendant tout l'entretien. Il s'agit d'un pilote d'organisation publique, polarisé sur la volonté d'agir des politiques ; d'un directeur d'organisme conventionné, qui n'a utilisé que la motivation de l'utilisateur dans les concepts retenus ; et d'un opérationnel d'organisation publique, lequel a seulement évoqué la circulation de l'information. Les idées reprises dans les entretiens des usagers entrent toutes dans le thème « usager ». Elles se concentrent surtout sur « *l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur* », qui représente 6 idées sur les 12 utilisées. Un concept a été construit uniquement à partir d'idées d'usagers, « *la multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur* », en se fondant sur 3 idées venant de 3 usagers différents. Dans leurs discours, cette multiplicité, loin de servir leur projet, est plutôt ressentie comme invalidante. Elle leur laisse l'impression d'être ballottés d'une administration à l'autre, sans être vraiment acteurs de leur propre insertion.

Au vu du choix des répondants lors de la phase exploratoire, l'hypothèse était que les concepts relatifs à l'insertion professionnelle, c'est-à-dire à l'emploi, à la formation ou à la création d'entreprise, auraient été les plus présents dans les discours. En effet, sur les 40 entretiens réalisés, 18 répondants peuvent être considérés comme des généralistes de l'insertion, et 22⁹⁶ comme plus particulièrement spécialisés dans l'insertion professionnelle. Or, « *l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur* », regroupe 40 idées, alors que « *la sortie de l'utilisateur vers l'emploi* » et « *l'obtention par l'utilisateur d'un diplôme/d'une qualification* », n'en regroupent « que » 20, ce qui implique que ce premier concept, qui pourtant ne relève pas formellement des compétences de nombreux répondants, a été plus présent dans les discours que les idées relatives à l'objectif qui leur est formellement assigné, c'est-à-dire l'amélioration de la situation professionnelle de l'utilisateur. La réalisation de la sortie de l'utilisateur vers l'emploi, comme l'obtention par l'utilisateur d'un diplôme impliqueraient que la situation sociale de l'utilisateur s'améliore, et réciproquement l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur pourrait permettre sa sortie vers l'emploi.

A ce stade de l'analyse, il n'est pas possible de déterminer quels seront les nœuds ou concepts stratégiques, ce qui conforte le choix effectué de prédéterminer les concepts. En effet, il aurait été possible de bâtir des cartes à partir des entretiens de la phase exploratoire, mais ces cartes n'auraient pas abordé tous les concepts qui seront traités dans le cas présent.

⁹⁶ Dans ces 22 répondants sont inclus les 17 entretiens avec les usagers qui tous étaient dans un processus de création d'entreprise.

La mesure de l'importance des concepts dans les représentations sera tout d'abord présentée, puis sera abordée la méthode utilisée pour positionner les concepts dans le flot de causalité.

La mesure de l'importance des concepts dans les représentations pose le problème de l'élaboration de cette mesure. Eden et al. (1992), ou encore Eden et Banville (1994) notamment utilisent à cette fin les mesures de domaine et de centralité. Un concept qui a une mesure de domaine élevée a une centralité cognitive élevée, et donc une forte signification pour les membres de l'organisation (Eden et al., 1992). Les mesures de domaine et de centralité permettent de caractériser les propriétés structurelles des cartes, afin de décrire leur organisation. Le domaine immédiat est le nombre total de liens entrants et de liens sortants de chaque concept. La centralité permet d'étendre l'analyse de domaine, en appliquant un coefficient de distance afin de prendre en compte l'impact des niveaux de domaines successifs (Eden et al., 1992). Donc, plus la relation entre deux concepts passe par de nombreux liens, plus le coefficient appliqué baisse. Ces deux mesures, de domaine et de centralité, ont été obtenues par le logiciel Decision Explorer. Au niveau des cartes individuelles, les deux calculs de mesure de domaine et de centralité ont été effectués. Puis les concepts ont été classés en fonction des scores obtenus en termes de domaine et de centralité. Enfin, un rang a été attribué aux concepts, fonction du classement en terme de score de 1 à 24, le 1 correspondait à la mesure de domaine la plus faible, et le 24 était attribué à la mesure de domaine la plus forte. Dans les cartes, les concepts ayant un fort score de domaine ont aussi un fort score de centralité, ce qui semble être logique. De même, le classement des concepts en terme de domaine et en terme de centralité est sensiblement le même au niveau des cartes individuelles. Pour les développements suivants, afin de ne pas ajouter de bruit aux résultats, et ainsi d'en avoir une meilleure lisibilité, seuls ont été conservés les classements de domaine, c'est-à-dire ceux qui tiennent compte uniquement des liens directs.

La question du sens que peut avoir une mesure de domaine élevée pose problème. En effet, un concept très utilisé peut l'être car la veille le répondant a assisté à une formation qui traitait de ce concept. Il se peut aussi que celui-ci soit si simple à exprimer pour la personne qu'il soit utilisé comme un raccourci pour éluder d'autres aspects plus fondamentaux de ses représentations. A contrario, se pose la question de la signification d'une mesure de domaine faible : un concept peu utilisé l'est-il parce qu'il est tellement évident que les personnes n'en parlent même pas ? L'est-il parce qu'il fait partie des tabous organisationnels ? Ou encore l'est-il parce qu'il ne relève effectivement pas des préoccupations de la personne ? Ces questions se posent de manière plus cruciale dans les cartes où les concepts sont générés a posteriori. Ici, les concepts étant construits ex-ante, le répondant n'avait a priori pas le choix des concepts proposés. Quand un concept n'était pas lié aux autres dans une carte, le répondant devait expliquer pourquoi. Par exemple, existent dans les cartes obtenues des concepts isolés. Un concept isolé est un concept qui n'a été lié à aucun autre par les répondants. Seuls 5 répondants ont

isolé des concepts, car il n'y en a que dans la carte 1, la carte 10, la carte 15, la carte 19, et la carte 22. Cela fournit un indice de la cohérence de l'univers représenté dans les cartes, dans le sens où pour les répondants, il est possible de lier les concepts les uns avec les autres, à quelques exceptions près. Les concepts isolés sont présentés sous forme de tableau.

Tableau 28 – Les concepts isolés

Concept	Isolé dans...	Commentaires
CU1- L'utilisateur est acteur du Dispositif	Carte 15	➤ La carte 15 n'a pas ou peu traité les concepts usager, car la personne ne rencontre pas d'utilisateurs. Il lui semblait difficile de répondre.
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	Carte 15	
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	Carte 15	
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	Carte 15	
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	Carte 15 Carte 19	➤ La carte 19 n'a pas traité CU8, car l'interviewé pense qu'il ne s'occupe pas de cet aspect. Il ne voit les utilisateurs que sur des questions d'emploi. A noter : dans la carte 19, des liens sont construits entre CC1 et les autres concepts.
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	Carte 22	➤ Le répondant de la carte 22 : « <i>c'est pas notre domaine les autres compétences</i> » (sur CC1)
CC3- La qualité des outils de gestion	Carte 22	➤ Le répondant de la carte 22 : « <i>c'est de la bureaucratie</i> » (sur CC3)
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	Carte 22	➤ CC5 n'a pas été traité dans la carte 19 car la personne ne sait pas quelle est la compétence du CA.
CC5- La compétence du conseil d'administration	Carte 19 Carte 22	
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	Carte 22	
CC7- La vérification par le financeur du service fait	Carte 22	
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	Carte 1 Carte 22	
CR5- La mutualisation des moyens	Carte 22	➤ Le répondant de la carte 1 : « <i>c'est une donnée, je n'ai pas d'idée là-dessus</i> » (sur CR7)
CR7- La ruralité du territoire	Carte 1, Carte 10	➤ Le répondant de la carte 10 se pose la question de la ruralité du territoire, lequel est pour lui en périphérie d'une grande ville (sur CR7)

La mesure de l'importance des concepts par le domaine ou la centralité, et la mesure de leur non importance par les concepts isolés pose donc des problèmes d'analyse. L'importance d'un concept peut aussi être appréhendée par le degré de contrôle. Cette mesure concerne la maîtrise plus ou moins grande que pensent avoir les répondants sur les concepts, et donc finalement sur la performance⁹⁷.

Lors des entretiens, la question de l'influence que pensaient exercer les personnes sur chaque concept a été codée par 1 quand la personne pensait exercer de l'influence sur le concept, et par 0 quand la personne pensait ne pas en avoir. Les moyennes du degré de contrôle ont été calculées pour chaque catégorie d'acteurs de la manière suivante :

Tableau 29 – Le mode de calcul des moyennes de degré de contrôle -chiffres fictifs-

Concept	Répondant 1	Répondant 2	Répondant 3	Moyenne par concept répondants 1 à 3
CU1	1	1	1	$(1+1+1)/3=1$
CU2	0	1	0	0,33
CU3	1	0	0	0,33
Moyenne par répondant concepts CU1 à CU3	0,66	0,66	0,33	$(1+0,33+0,33)/3=0,66$ $(0,66+0,66+0,33)/3=0,55$

Pour le degré de contrôle, ainsi que le montre le tableau ci-dessus, les moyennes ont été calculées par concept, en les ramenant à une mesure entre 0 et 1. Une mesure inférieure à 0,25 signifie que moins d'un quart des répondants de la catégorie pense exercer de l'influence sur le concept. Le degré de contrôle est faible. Une mesure supérieure à 0,75 signifie que plus des trois quart des répondants pense exercer une influence sur le concept, le degré de contrôle est dans ce cas fort. Les différentes mesures obtenues par catégorie et par concept ont été récapitulées dans un tableau, et codées de 1 à 4. Le code 1 correspond à un degré de contrôle faible, et le code 4 à un degré de contrôle fort.

⁹⁷ Les cartes cognitives obtenues étant composées de concepts liés les uns aux autres, avec peu de concepts isolés et pas de presqu'îles, si le degré de contrôle d'un répondant ne concerne pas un concept isolé, alors il concerne finalement tout l'univers représenté, lequel est relatif à la performance.

Seront maintenant présentées les mesures utilisés pour procéder au positionnement des concepts dans le flot de causalité. Le problème de base pour ordonner une carte de causalité est d'assigner une valeur numérique aux variables qui la constituent. Il s'agit de traiter ce problème en trouvant une méthode mathématique qui permettrait d'attribuer un nombre décrivant la position d'un concept le long d'un flot de causalité. Il faut donc assigner aux concepts des attributs ou des qualités causales manifestes quantifiables. En réponse à ce problème, Bougon et al. (1977) pensent que les attributs qui décrivent le mieux l'insertion d'un concept dans un flot de causalité sont le nombre de chemins qui conduisent à lui, et le nombre de chemins auxquels il conduit. Le degré de dépendance est calculé en comptant le nombre de chemins qui mènent au concept, ou nombre de liens entrants. Le degré d'influence exercé par le concept sur les autres concepts est calculé en comptant le nombre de chemins qui partent du concept, ou nombre de liens sortants. Il est possible de calculer le nombre de liens entrants et sortants directement liés au concept, c'est-à-dire de ne prendre en compte que les relations étroites de causalité, ou bien d'incorporer dans le calcul tous les liens qui lient tous les concepts. Bougon et al. (1977) ont effectué les deux calculs, afin de les comparer. Ils ont obtenu avec le second peu, voire aucune information supplémentaire, et ont estimé que le second calcul ajoutait plus de bruit que d'information sur les données. Ont donc été calculés les degrés de dépendance et d'influence sur d'autres concepts uniquement à partir des liens directs, sans intégrer les liens indirects contenus dans les cartes. C'est à partir du positionnement de ces flots nets de causalité que les matrices ont été bâties. Bougon et al. (1977) utilisent uniquement les degrés de dépendance pour générer l'étiographe. Swan et Newell (1994) font de même, l'argument de ces dernières étant que certains degrés d'influence donnent des résultats confus, conceptuellement difficiles à comprendre. Si d'un point de vue théorique ces résultats semblent difficiles à appréhender, nous verrons qu'en pratique, ici, il est possible de les utiliser, car ils permettent d'identifier des variables, appelées variables de médiation, qui sont considérées par les acteurs à la fois comme des moyens et comme des objectifs. Les résultats ont été présentés sous forme matricielle, en croisant les degrés d'influence et les degrés de dépendance. Les variables finales sont celles qui ont un score de degré de dépendance élevé ; les variables de départ sont celles qui ont un score de degré d'influence élevé. Enfin, les variables qui ont à la fois un score de degré de dépendance et un score de degré d'influence élevé sont des variables intermédiaires. Ce cas se présente dans les cartes, où figurent de nombreuses boucles, avec des variables qui polarisent de très nombreux liens, qui sont influencées et qui influencent un grand nombre d'autres variables.

Pour les domaines, degrés de dépendance et degrés d'influence, les classements ont été élaborés de la mesure la plus faible, à laquelle a été attribuée le rang 1, à la mesure la plus forte, rang 24. Le calcul est illustré ci-dessous à l'aide de tableaux simplifiés et de chiffres fictifs.

Tableau 30 – Le calcul des scores et des rangs des concepts – Exemple fictif

Le score est, pour le degré de dépendance, le nombre total de liens entrants dans le concept. Le rang est le classement obtenu, du score le plus faible (rang 1) au score le plus fort (rang 4).		
Répondant 1	Degré de dépendance (score)	Degré de dépendance (rang)
CU1	24	4
CU2	10	2
CU3	12	3
CU4	2	1
Répondant 2	Degré de dépendance (score)	Degré de dépendance (rang)
CU1	10	3
CU2	8	2
CU3	6	1
CU4	15	4
Répondant 3	Degré de dépendance (score)	Degré de dépendance (rang)
CU1	18	4
CU2	2	1,5
CU3	2	1,5
CU4	13	3
Moyenne répondants 1 à 3	Degré de dépendance (rang) Calcul	Degré de dépendance (rang) Résultat
CU1	$(4+4+3)/3=3,67$	4
CU2	$(2+2+1,5)/3=1,83$	1,5
CU3	$(3+1+1,5)/3=1,83$	1,5
CU4	$(1+4+3)/3=2,67$	1

Les mesures du degré d'influence et du degré de dépendance ont permis de dessiner sous forme de matrice les liens de causalité entre les concepts⁹⁸. Les résultats ont été présentés sous forme matricielle. Cette matrice permet de mettre en avant les flots de causalité en classant les variables en objectifs, variables de médiation, moyens, et données. Elle est présentée ci-dessous.

Figure 14 – La matrice utilisée pour positionner les variables de performance

Rang Pour le degré de dépendance	Degré de dépendance fort et degré d'influence faible: Ces variables ont de nombreux liens entrants, elles sont donc influencées par de nombreuses variables. Elles ont peu de liens sortants, elles influencent peu les autres variables. Ce sont les objectifs .	Degré d'influence et degré de dépendance forts : Ces variables ont été traitées comme des nœuds, des médiations . Elles sont liées à de nombreuses autres variables, elles sont influencées et influencent beaucoup la performance.
	Degré de dépendance et degré d'influence faibles : Ces variables ont peu de liens entrants et peu de liens sortants. Ce sont des données .	Degré d'influence fort et degré de dépendance faible : Ces variables ont de nombreux liens sortants, elles influencent donc de nombreuses variables. Elles ont peu de lien entrants, elles sont peu influencées par les autres variables. Ce sont des moyens .
		Rang pour le degré d'influence

Après la présentation de la démarche utilisée en amont de la construction effective des cartes, le développement suivant s'intéresse plus particulièrement à cette dernière.

2.2.2 Les représentations individuelles et collectives des processus qui mènent à la performance

La négociation est une étape-clé dans la méthodologie d'intervention (Benghozi, 1990). Cette étape, ou plutôt ce processus, a eu plusieurs conséquences dans cette recherche doctorale. Celle-ci, inscrite dans une durée déterminée, devait respecter un agenda, lequel devait correspondre avec celui du doctorat. Des décalages temporels peuvent subvenir, entre le praticien qui cherche des résultats rapides, et le chercheur, qui peut avoir des délais de production longs, sans garantie de pertinence (Brecht et Desreumaux, 2002). Fort heureusement, les sphères temporelles étaient les mêmes, avec des délais qui coïncidaient à peu près. L'obligation de résultat vis-à-vis de l'organisation accueillante a

⁹⁸ Ces mesures ont été utilisées par Bougon et al. (1977) sous les dénominations « outdegree », qui est le degré d'influence exercé par la variable sur les autres variables ; et « indegree », qui est le degré de dépendance.

impliqué de fait que cette recherche devait répondre à deux objectifs : l'objectif initial de la recherche, et l'objectif de l'organisation. Le processus de négociation devait donc permettre de faire se rencontrer ces deux objectifs. Afin de produire une recherche utile ou « *actionnable* », il est en effet important de créer une relation entre les chercheurs et les praticiens reposant sur la compréhension mutuelle, sur la prise en compte des attentes et objectifs de l'autre (Brechet et Desreumaux, 2002, p.13). Les sphères de la pratique et de la recherche, qui peuvent sembler des communautés différentes, avec des cadres temporels, des thèmes, et des préoccupations distincts, ne sont pas étanches (Demil et al., 2002), ce travail en est un exemple parmi d'autres.

La question la plus épineuse lors de la négociation, processus qui s'est déroulé pendant plusieurs mois, a été celle du choix des personnes à interroger. Au sein du PLIE coopèrent de nombreux acteurs issus d'autres organisations, particulièrement dans les niveaux opérationnels, c'est-à-dire au niveau des référents de parcours et des opérateurs. Ainsi, les référents se réunissent fréquemment dans le PLIE, et ils entretiennent avec celui-ci des échanges réguliers par téléphone. Ils ont suivi ensemble une formation, dont le thème était : « *comment agir ensemble dans et avec le PLIE ?* », ont développé un vocabulaire, ainsi que des compétences communes. Les opérateurs ont, eux, pour beaucoup, participé à la construction du PLIE : les idées puis projets de chantiers étaient élaborés en concertation avec eux. La disparition de la commission projet -les groupes de travail sur les thèmes du bâtiment, ou encore de l'emploi- a contribué à diminuer les rencontres physiques entre ces acteurs. Cependant, les liens entre les opérateurs et le PLIE restent semble-t-il forts. Ces liens sont nécessaires, car ce sont les opérateurs qui sont le plus en contact avec les usagers. Il semblait donc pertinent d'interroger ces deux groupes, référents et opérateurs, pour mener à bien les investigations dans le cadre de l'objectif de recherche. Ont été ajoutés à cette population focale initiale des élus et des usagers, particulièrement importants pour le PLIE⁹⁹. Pour son directeur, les élus sont les décideurs, dont la collaboration est nécessaire afin de mener à bien les projets en cours. Les interroger sur le PLIE, sur son utilité, semblait être pour lui un acte de légitimation. Les usagers sont ceux qui utilisent le PLIE. Seuls quelques entretiens ont pu être menés sur cette population, entretiens qui peuvent fournir des pistes de réflexion, mais en aucun cas des résultats scientifiques valides. Les élus et usagers ont été interrogés par une méthode particulière qui sera présentée.

Des entretiens à tous les niveaux du PLIE ont été menés, de l'assemblée générale aux salariés en passant par les groupes de travail, référents, opérateurs et institutionnels. Pour déterminer les

⁹⁹ Cette idée d'évaluation partenariale a été évoquée lors d'un comité de pilotage du PLIE par le directeur de la DDTEFP : « *il serait important et particulièrement intéressant d'ouvrir cette étude aux non spécialistes comme les élus, les entreprises, les bénéficiaires et de faire état du tissu économique local* » (PLIE, Procès verbal du comité de pilotage du 13 septembre 2001).

catégories de personnes à interroger, ont été lus les différents comptes-rendus et bilans d'activité. A l'intérieur des catégories déterminées, en accord avec le directeur, une liste de personnes à interroger a été élaborée. L'élaboration de la liste définitive a nécessité plusieurs allers-retours auprès de l'équipe du PLIE, qui se sont déroulés sur plusieurs semaines. Cette difficulté peut être liée à la question de la légitimation. Par exemple, la liste des élus à interroger a été la plus longue à élaborer pour le directeur, et il a été particulièrement attentif à suivre si tel ou tel élu avait été bien vu. De même, il a été demandé de voir un élu, pas du tout impliqué dans le PLIE, mais politiquement « important ». Finalement, cet entretien n'a pas eu lieu car en contrepartie de cet entretien supplémentaire il fallait ne pas interroger un autre élu au choix¹⁰⁰, choix sur lequel le directeur n'a pu se décider. Cette difficulté à déterminer une liste définitive peut aussi être liée au turn-over régulier et important dans les projets d'insertion. Certains acteurs, jugés importants par le directeur quelques semaines plus tôt, ne l'étaient plus du tout au moment de la finalisation de la liste. Le problème posé ici concerne la volatilité des réseaux, évoqué dans le chapitre 3.

Hormis les usagers, les personnes interrogées présentaient plusieurs points communs : elles faisaient partie depuis un certain temps d'au moins une instance ou un groupe de travail du PLIE. Elles avaient donc développé des habitudes de travail avec les autres parties prenantes, constituaient les membres d'un espace consensuel commun¹⁰¹, et connaissaient le projet PLIE pour en être créateurs. Donc, même si la représentativité de l'échantillon pour la construction des cartes individuelles est discutable - ce qui fait l'objet du développement qui suit-, la principale exigence retenue ici a été l'adéquation avec les objectifs poursuivis dans le cadre de cette recherche, dans les limites évoquées. La représentativité des répondants sera abordée par deux types de biais, celui des biais de la base de sondage, et celui des biais dans la réalisation de l'échantillon. Ces critères, plutôt utilisés dans les recherches de nature positiviste, semblent ici opérants au sens où d'une part contrôler l'échantillon était possible, et où d'autre part le nombre des entretiens étant limité par avance, la saturation des données n'étant pas utilisable a priori. Les listings des membres des différentes instances et groupes de travail du PLIE¹⁰², peuvent être considérés comme la base de sondage, ou liste exhaustive des membres de la population à étudier. La représentativité des répondants peut être discutée à partir de cette base.

¹⁰⁰ Nous ne voulions pas éliminer de la liste un opérateur ou un référent pour les raisons invoquées précédemment.

¹⁰¹ Nous définirons ce terme plus précisément dans la partie 2.

¹⁰² Sortis de la base de données du PLIE en novembre 2002.

Figure 15 – La représentativité des répondants

	Nombre de personnes sur le listing PLIE	Nombre d'entretiens effectués
Conseillers généraux	8	2
Comité opérationnel technique	10	8
Comité de pilotage	16	6
Référents de parcours	18	12
Opérateurs	45	6
Artisans	19	1

La base de données du PLIE peut être considérée comme une base acceptable, même si elle présente une insuffisance par rapport à l'échantillon que nous souhaitons constituer, insuffisance que nous avons tenté de pallier. Les faiblesses de cette base de données tiennent d'une part à ce qu'elle intègre uniquement les partenaires potentiels du PLIE, car cette potentialité est subjective, et d'autre part à ce que les acteurs présents dans la base ne sont pas forcément actifs dans le PLIE. En effet, elle ne recense pas tous les acteurs qui ont la possibilité technique d'intervenir sur ce territoire, mais uniquement tous les partenaires potentiels repérés comme tels. Par exemple, il n'y a pas que 19 artisans sur ce territoire, c'est pourtant le nombre d'artisans de la base de données¹⁰³. En outre, les données contenues dans la base des Conseillers Généraux, des artisans et des opérateurs, ne font pas état de parties prenantes actives du PLIE : ces personnes reçoivent les différents comptes-rendus et bilans, sont invités régulièrement aux réunions, mais leur participation n'est pas, pour tous, effective. La participation active est entendue ici comme une implication régulière, qui va au-delà de la présence ponctuelle à une réunion annuelle. Les acteurs retenus pour les entretiens sont représentatifs des différentes parties prenantes actives du PLIE, puisque ont été interrogés les deux tiers des référents, la plupart des membres du comité opérationnel technique, ainsi que tous les opérateurs actifs, c'est-à-dire ceux qui ont organisé au moins un chantier en 2002 et/ou en 2003 avec le PLIE.

Les biais dans la réalisation de l'échantillon ont été traités ici en référence à Ghiglione et Matalon (1991). Existence de biais dans la constitution de l'échantillon, quand il y a un écart entre les personnes qui auraient dû être interrogées et celles qui le sont, quand les personnes non interrogées auraient donné des réponses différentes de celles qui l'ont été. Ce biais n'a pu être complètement évité du fait

¹⁰³ Ces artisans ont été recensés sur la base de données car ils ont été repérés comme partenaires potentiels par connaissances interindividuelles.

du nombre limité par avance des entretiens. Sources de biais, les absences et refus ont été au maximum évités par de nombreuses relances. Un membre de la commission d'intégration et de veille de parcours, absent pour une longue durée, a été remplacé par un autre membre de cette commission, sur la même zone géographique -zone qui ne correspond pas parfaitement avec celle du PLIE-, et dans la même position organisationnelle -opérationnel dans une organisation publique-.

Figure 16 – La liste définitive des entretiens effectués

Instance du PLIE	Organisation	Fonction
Membres du conseil d'administration et/ou de l'assemblée générale	Conseil Général, Mairie, Sénat	Conseiller général, sénateur, maire
	Communauté de communes, Mairie, Conseil Général	Vice-président de la communauté de communes, conseiller général
	Association 1	Président, maire
	CAPEB	Chargé de mission
Membres du comité de pilotage	DDES - Conseil Général	Responsable du service
	DDTEFP	Directeur
	DRTEFP	Chargé de mission
	ANPE	Directeur d'Agence
	Direction de la Solidarité Départementale Conseil Général	Chargé de mission
Membres du comité opérationnel technique	Point d'Accueil, d'Information et d'Orientation	Chargé de mission
Membres de la commission d'intégration et de veille de parcours	Agences DSD 1 et 2	2 Assistantes Sociales
	Commission Locale d'Insertion	2 Conseiller en Insertion Professionnelle
	Point Emploi Intercommunal	Chargé de mission
	Point Emploi	Chargé de mission
	Centre Communal d'Action Sociale 1 à 3	3 Employés communaux
Membres de groupes de travail	Association 2 à 5	4 Directeurs
	Entreprise 1	Artisan maçon
	Association 6	Chargé de mission
	Association 7	Responsable des chantiers
Salariés de la structure d'animation et de gestion du PLIE	PLIE	Directeur et Chargé de suivi des parcours
Usagers du PLIE	Usager 1 à 5	

Certains répondants font partie de plusieurs instances ou groupes de travail du PLIE. Ils ont été cités une seule fois dans la liste ci-dessus dans la première instance de la liste, pour une meilleure lisibilité.

- *L'élaboration des cartes individuelles*

Les cartes individuelles ont été élaborées lors d'entretiens individuels. Sera présenté le dispositif utilisé pour interroger les répondants, puis sera décrite la méthode utilisée pour élaborer les matrices, ainsi que leurs implications pour les résultats de cette recherche. Afin d'assurer l'anonymat des répondants, les entretiens qui ont permis d'élaborer les cartes ont été codés dès le départ. La signalétique utilisée est composée d'une partie « PLIE », qui reprend l'appartenance du répondant aux instances du PLIE, et d'une partie « organisation », dont le code correspond au type de poste qu'occupe la personne dans son organisation d'appartenance. Ce dernier code est le même que celui qui a été utilisé lors de la phase exploratoire.

Tableau 31 – La signalétique utilisée

Code PLIE	Code organisation
Assemblée Générale - Groupe de pilotage - Comité Opérationnel Technique (COT)	Pilote Organisation Publique - POP
Commission d'intégration et de veille de parcours- CMP	Directeur Organisme Conventionné - DOC
Opérateur	Opérationnel Organisation Publique - OOP
Salarié	Chargé de mission Organisme Conventionné - COC

Cette signalétique permettait de coder les entretiens dès le départ, et assurait l'anonymat du répondant. Cette précaution a permis de recueillir des témoignages quelquefois critiques à l'égard du PLIE, critiques que les répondants n'auraient peut-être pas formulées si leur nom n'avait pas été anonymé en début d'entretien. Le codage des répondants préparait l'analyse des cartes collectives, en proposant une double catégorisation, reprise dans le tableau ci-dessus. Les deux colonnes ont été remplies pour chaque répondant. Certains répondants pouvaient appartenir à plusieurs catégories « PLIE », question qui fera l'objet d'un prochain développement. Le tableau ci-dessous recense les répondants par catégorie.

Tableau 32 – Les répondants par catégorie

N° de la carte	Code PLIE	Code organisation
1	Opérateur	DOC
2	Opérateur	DOC
3	CIVP	OOP
4	Groupe Pilotage	POP
5	Opérateur	COC
6	CIVP	OOP
7	CIVP	OOP
8	CIVP	OOP
9	Opérateur	DOC
10	AG - Groupe Pilotage	COC
11	Salarié	DOC
12	Salarié	COC
13	CIVP	OOP

N° de la carte	Code PLIE	Code organisation
14	CIVP	OOP
15	Groupe Pilotage - COT	POP
16	Groupe Pilotage	POP
17	COT	OOP
18	AG - Groupe Pilotage	POP
19	CIVP	COC
20	Groupe Pilotage	COC
	Opérateur	COC
21	CIVP	OOP
22	Opérateur	COC
23	AG - Groupe Pilotage	POP
24	CIVP	OOP
	Groupe Pilotage	OOP

Après le renseignement du code des répondants, les entretiens se sont déroulés en deux temps, qui seront présentés successivement : une partie composée de questions ouvertes, et une autre constituée par la matrice. Les questions ouvertes présentaient deux avantages principaux. Tout d'abord, elles permettaient au répondant d'entrer dans l'entretien en lui proposant des questions qu'il est habitué à se poser dans sa pratique. Ces questions s'inspiraient de la grille DDTEFP-FSE¹⁰⁴. L'autre avantage est qu'elle a permis de vérifier si d'autres concepts de performance apparaissaient spontanément, ce qui n'a pas été le cas¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Outils d'animation et de gestion d'un PLIE, DGEFP/Département, FSE, La méthode d'approche d'une grille d'évaluation, chap.6, fiche B-4, reproduite dans le chapitre sur les grilles d'évaluation existantes et le positionnement de la présente recherche par rapport à celles-ci.

¹⁰⁵ Lors de la partie ouverte des entretiens, l'idée de précarité a été particulièrement redondante dans les discours. Cette précarité concernait principalement la situation financière des organisations, la situation des personnels, ainsi que les usagers. La partie exploratoire avait permis d'appréhender cette idée, au travers par exemple des concepts écartés suivants : la dépendance de l'organisme d'accompagnement aux financements publics, l'obtention d'un revenu minimum par l'utilisateur, ou encore l'existence administrative de l'utilisateur. Ont cependant été conservés des concepts relatifs à cette idée de précarité, par exemple la reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences. En outre, ce thème a été abordé lors des entretiens avec les groupes.

Tableau 33 – Les questions ouvertes**1) Qu'a apporté et qu'apporte le PLIE sur votre territoire ?**

(Cette première question, plutôt générale, permet au répondant de s'exprimer sur la performance, la plus value du PLIE.)

2) Qu'a apporté et qu'apporte le PLIE sur votre territoire, en termes de :

(Cette seconde question est constituée de relances destinées à favoriser l'émergence d'idées nouvelles)

⇒ Développement de l'offre d'emploi sur votre territoire ?

⇒ Insertion professionnelle, c'est-à-dire en terme d'emplois d'insertion et/ou de formation ?

⇒ Suivi social ?

⇒ Sortie de parcours, c'est-à-dire :

↳ sortie vers l'emploi pour une durée supérieure à 6 mois

↳ et/ou formation diplômante ou qualifiante ?

⇒ Compétences des intervenants, c'est-à-dire des opérateurs, référents (CCAS, AS)... des partenaires du PLIE ?

⇒ Réseau partenarial ?

La dernière partie des entretiens n'a pu être menée avec tous les répondants. En effet, le répondant devait posséder le vocabulaire proposé, et avoir envie de remplir la matrice. Deux catégories de répondants n'ont pas rempli ces deux conditions : les usagers -codés par RMI- et les politiques -codés par élu-, ce qui était prévisible ainsi que cela a déjà été développé. Avec eux, les concepts ont été traités un à un. Il leur était posé des questions du type : « *est-ce que la motivation de l'utilisateur, ça vous parle ?* » ou encore « *pensez-vous exercer une influence sur la motivation de l'utilisateur ?* ». La grande richesse de leurs réponses a permis de compléter les analyses. 24 matrices utilisables ont été finalement obtenues sur les 32 entretiens réalisés.

Le renseignement de la matrice concernait les liens que font les répondants entre les concepts, et l'influence qu'ils pensent avoir sur ces derniers. A été reprise ici pour partie la méthodologie de Bougon al. (1977). Les auteurs ont proposé aux répondants des variables, en leur posant les questions suivantes :

- Quelle(s) variable(s) influence(nt) quelle(s) autre(s) variable(s) ?
- La relation identifiée est-elle positive ou négative ?
- De quelles relations la personne est-elle certaine ?
- Quelle(s) variable(s) pense-t-elle pouvoir influencer personnellement ?

Cette phase devait être allégée dans les entretiens, d'une part parce que dans cette recherche il y avait plus de concepts à traiter que pour Bougon et al., 24 au lieu de 14. D'autre part, les tests avaient montré que cette population de répondants aurait du mal à se concentrer sur cette partie plus de 2 à 3

heures, 3 heures étant un grand maximum. Les première et deuxième questions ont été traitées ensemble, la question de la polarité du lien étant demandée systématiquement quand le répondant pensait qu'une variable en influençait une autre. Seules ont été retenues les relations dont le répondant était certain, le test ayant montré que ces seules relations étaient nombreuses dans les cartes. La quatrième question a été posée à la fin des entretiens. Les concepts ont été présentés sous forme de tableau matriciel¹⁰⁶. Les questions relatives au renseignement de la matrice sont présentées ci-dessous.

Tableau 34 – Les questions relatives à la matrice

Nous avons besoin de votre avis pour évaluer l'action du PLIE sur votre territoire, autrement dit la performance du PLIE. Vous venez de répondre à des questions plutôt générales. Passons maintenant au détail... Une première enquête, documentaire et de témoignages, nous a permis de dégager les 24 thèmes les plus importants pour la « performance » du PLIE. S'il en manque, vous pouvez nous le signaler. Quels sont les liens entre ces idées ? Quelle influence ont-elles les unes sur les autres ? Pour chacune d'entre elles, nous vous demanderons :

⇒ si vous pensez que l'idée¹⁰⁷ A influence positivement B (*mettre + dans la case*), ou si vous pensez que A influence B négativement (*mettre – dans la case*) ;

⇒ si vous pensez qu'il n'y a pas de relation d'influence de A sur B.

Et vous, pensez-vous exercer une influence sur... (*et dire chaque concept. Entourer son numéro si la personne pense exercer une influence*).

Pour la partie ouverte des entretiens, nos attitudes et interventions étaient du même ordre que lors des entretiens exploratoires. Nous avons tenté de détecter les transferts et contre-transferts qui ne manquent pas de se produire dans le cadre d'une recherche de ce type (Devereux, 1990 ; Plane, 1999 [1]). Le transfert se compose des projections faites par les membres de terrain sur le chercheur. Il est difficile de décoder ce type de projection. Nous nous présentions comme faisant une recherche pour le PLIE, dont celui-ci était commanditaire. Le contre-transfert est la projection faite par le chercheur sur les membres de terrain. Le travail d'équipe a permis de limiter ces projections.

Pour le renseignement de la partie matricielle, le test des matrices a montré qu'il était impossible que les testeurs remplissent eux-mêmes celles-ci, malgré toute leur bonne volonté. En effet, la compréhension des questions s'est avérée difficile : les personnes ont eu du mal à « entrer » dans le tableau, et certaines confondaient causes et conséquences, ce dont nous nous sommes rendu compte en observant les testeurs puis les répondants. Par ailleurs, cette matrice est très longue à remplir : une

¹⁰⁶ En annexe 9.

¹⁰⁷ Le terme idée a été utilisé dans le questionnaire pour permettre une meilleure compréhension aux répondants. Il est utilisé ici pour désigner les concepts.

heure et quart avec notre aide pour les meilleurs temps, alors que seul le meilleur testeur a rempli la moitié de la matrice en une heure et demie. Enfin, l'appui de l'enquêteur, son écoute et l'intérêt qu'il porte aux réponses du répondant motivent celui-ci pour répondre. Les réponses des répondants sont souvent assorties de commentaires, intéressants à analyser. Nous avons donc rempli les cases nous-mêmes. Si le répondant pensait que A influence positivement B, nous mettions (+), et s'il pensait que A influence B négativement, nous mettions (-) dans la case. S'il pensait qu'il n'y a pas de relation d'influence de A sur B, nous ne mettions rien dans la case. Enfin, si il pensait exercer une influence personnelle sur le concept, celui-ci était souligné. Cette dernière question a été posée dans un second temps, une fois la matrice entièrement remplie. Les répondants devaient donc faire appel à leur capacité à produire des données valides grâce à leur mémoire, en reconstruisant les explications requises de manière ad hoc, pour les causes, ou en effectuant des prédictions, pour les effets (Laukkanen, 1996). La mécanique de la matrice n'était pas facile à comprendre, et a nécessité un effort de concentration de la part du répondant, même avec notre aide. Nous nous efforcions de rendre l'exercice attractif, alors que très clairement il était très rébarbatif parce que répétitif : le même type de questions a été posé 24x23 fois, soit 552 fois ! Les biais potentiels sont multiples. Ainsi, afin d'éviter les réponses-réflexes autant que possible, c'est-à-dire les réponses qui ne reflètent pas ce que pense le répondant¹⁰⁸, il était demandé aux répondants d'expliquer en quoi le lien d'influence existait, quand ils semblaient hésitants, ou fatigués de répondre « oui », « non », « plus », « moins ». De plus, certains confondaient causes et effets, inversant la question en la répétant. Nous remettions alors la question dans le bon ordre. Un autre biais est que la personne peut être amenée à citer des liens où elle ne pensait pas initialement en mettre. Cette méthode mettrait donc à jour des représentations qui n'auraient pu être établies spontanément, ce qui fera l'objet d'un prochain développement. La richesse des entretiens lors du renseignement de la matrice était aussi celle des commentaires que ne manquait pas de faire le répondant, notés systématiquement. Ces commentaires cassaient le rythme de la mécanique, permettaient une respiration au répondant.

Il est reconnu par la plupart des auteurs, et notamment Cossette et Audet (1994), qu'il faut éviter les questions de définition, qui peuvent être contre-productives et mener à une quête infinie de sens. Sur cette question du sens des concepts, le risque est que les répondants nous entraînent dans des débats sans fin, débats d'autant plus intéressants pour eux qu'ils permettaient d'échapper à la matrice, et de repositionner l'entretien sur un terrain où les répondants pouvaient se sentir plus à l'aise. La première précaution a été de formuler les concepts utilisant le langage professionnel des répondants. En outre,

¹⁰⁸ Par exemple, lors du renseignement d'une telle matrice, il est tentant pour le répondant de remplir systématiquement des lignes avec uniquement des « + » ou des « - », ou de sauter toujours le même concept si celui-ci n'avait pas de lien avec les premiers concepts proposés, ainsi que cela a été constaté lors des tests.

ceux-ci ont pour la plupart participé à la formation du PLIE, ils travaillent ensemble depuis plusieurs mois dans le PLIE, et depuis plusieurs années sur d'autres projets communs pour certains. Les sens qu'ils accordent aux concepts sont, donc, fortement proches¹⁰⁹. Quand une question sur le sens d'un concept a été posée par un répondant lors de l'entretien, cette question leur a été renvoyée : « *et d'après vous...* ». La réponse bâtie par la personne a été à chaque fois très proche de ce qui a permis de construire le concept. Soulignons aussi que le sens d'un concept est inscrit dans son libellé, mais aussi dans les relations qu'il a avec les autres concepts : « *sa signification se déduit des actions à entreprendre pour qu'il se manifeste (i.e. des concepts qui l'expliquent) et des raisons invoquées pour agir sur ce concept (i.e. des concepts qui en sont les conséquences)* » (Eden et Banville, 1994, p.90). Il semble important cependant que la population des répondants ait une certaine homogénéité afin de pouvoir comparer les réponses de ces derniers. C'est pour répondre à ce critère d'homogénéité que dès le départ ont été choisis dans le PLIE des répondants ayant en commun une formation, un vocabulaire -sur lequel ils se sont entendus préalablement-, des préoccupations -accompagner l'utilisateur du PLIE-. Les politiques et les usagers ne présentent pas les mêmes caractéristiques, ils ont été toutefois inclus dans l'échantillon suite à une négociation avec le PLIE. La méthodologie utilisée pour les interroger a cependant été sensiblement différente, ainsi qu'un développement précédent l'a expliqué.

Enfin, le fait de travailler en équipe de recherche a permis, plusieurs fois au cours de la période des entretiens, de recouper les expériences et réflexions, et d'améliorer notre technique. L'expérience aidant, nous avons progressé dans la pose de la matrice, adaptant de mieux en mieux nos interventions aux répondants, bénéficiant ainsi d'un effet d'apprentissage.

- ***La modélisation au niveau collectif***

Les entretiens individuels ont permis de recueillir les représentations que les répondants ont de la performance et de ses inducteurs. Se pose la question de ces représentations au niveau collectif, objet du prochain développement. La modélisation au niveau collectif des processus qui mènent à la performance s'est déroulée en deux temps. Dans un premier temps, des cartes collectives ont été bâties à partir des cartes individuelles. Puis les analyses et résultats ont été présentés lors d'entretiens de groupe. Ces deux démarches seront successivement traitées.

¹⁰⁹ Cette proximité est à relativiser. L'hypothèse retenue ici est que le sens attribué aux concepts par les répondants est relativement plus proche que le sens que leur donnerait un répondant étranger au système interorganisationnel.

Il est possible de considérer que chaque carte individuelle est une image floue de l'etiographe¹¹⁰, ou arbre des causes, de l'organisation (Bougon et al., 1977). En agrégeant toutes ces images, la plus grande part du flou disparaît, et une image relativement claire de l'etiographe de l'organisation émerge. L'etiographe organisationnel modélise donc les représentations collectives à l'œuvre, entendues dans une perspective Weickienne, c'est-à-dire comme « *artefacts sociaux transitoires d'un groupe dont les membres, lors de leurs rencontres, parviendraient à un accord temporaire sur certaines croyances* » (Allard-Poesi, 1997, p.9). Ces représentations semblent « *construites et manifestées dans et par les interactions, en fonction des processus d'influence qu'elles activent* » (p.9). L'approche ici est plutôt Weickienne et interactionniste, puisque l'ordre observé est fragile et temporaire. Il est construit en permanence par les interactions inter-individuelles. Les cartes collectives permettent d'appréhender ces représentations. Il existe différentes formes de cartes collectives, réductibles à quatre familles : la carte assemblée, la carte composite, la carte moyenne, et la carte d'éléments d'union (Cossette, 1994 [2]). La carte assemblée, qui a été dessinée, fusionne les cartes cognitives individuelles en une. Elle peut aussi être appelée carte de groupe (Eden et Banville, 1994 ; Eden et Banville, 1994 notamment). La carte assemblée peut être différenciée de la carte agrégée (Chabin, 2001). En effet, la carte assemblée intègre l'ensemble des concepts contenus dans les cartes individuelles, en procédant à un arbitrage en cas de relations différentes suivant les répondants (Eden et Banville, 1994), alors que la carte agrégée exclut les concepts non communs. Les concepts ayant été ici prédéterminés, ils étaient tous communs à l'ensemble des cartes individuelles. Une agrégation a posteriori n'était donc pas nécessaire pour trouver des éléments communs aux cartes, ce qui est un avantage de la construction des concepts ex-ante. Les personnes se sont positionnées dès le départ sur les liens unissant les mêmes concepts. Les moyennes concernent donc les liens entre les concepts. Dans la carte composite, les individus essaient dans une négociation de s'entendre sur une même façon de voir. Cette carte est difficile à mettre en œuvre, le risque étant ici de n'obtenir que la représentation d'un consensus créé artificiellement, à l'occasion de la construction de la carte, par les personnes qui auraient compris le mécanisme de construction, et qui se seraient exprimées¹¹¹. Dans la carte moyenne, les concepts et liens sont déterminés statistiquement, suite à des questions posées systématiquement aux individus (Bougon, al., 1977). Il s'agit ensuite de calculer la moyenne arithmétique des relations entre les concepts (Chabin, 2001), ce qui a permis dans le cas présent d'obtenir les cartes par catégorie. Enfin, la carte d'éléments d'union est un système social construit par les quelques termes engagés dans la formation d'au moins

¹¹⁰ Nous avons francisé leur néologisme "etiograph", construit à partir du grec «aitia», qui signifie cause, et « graphein », dessiner (Bougon et al., 1977, p.611).

¹¹¹ L'utilisation, ainsi que les difficultés et limites de l'élaboration d'une carte composite sont décrites par Rodhain (1997).

une boucle¹¹², et unissant les participants d'une organisation. Cossette (1994 [2]), à la différence de Bougon et al. (1977) se demande dans quelle mesure une carte collective peut résulter de l'agrégation de cartes individuelles. Pour cette raison, après avoir procédé à la construction des différentes cartes collectives, nous avons fait réagir des groupes du PLIE sur les résultats obtenus.

Après cette présentation des différents types de cartes collectives, sera maintenant abordée la question des choix des catégories utilisées pour scinder le groupe des répondants en sous-groupes relativement pertinents. L'objet est ici de se s'interroger sur la pertinence des catégories choisies pour l'élaboration des cartes collectives. A partir des cartes individuelles ont été élaborées la carte assemblée, qui réunit toutes les cartes individuelles en une, puis huit cartes moyennes. Les mesures moyennes ont été élaborées en calculant les moyennes des mesures¹¹³ concernant les liens contenus dans chaque carte individuelle. Les huit cartes moyennes correspondent à une double catégorisation des cartes individuelles, d'abord par rapport à la classification PLIE, puis par rapport à la position du répondant dans l'organisation qui l'emploie. Les cartes ont été numérotées dans l'ordre chronologique dans lequel elles ont été traitées :

Tableau 35 – La double catégorisation des cartes individuelles

	Classification PLIE	Classification par positionnement dans l'organisation du répondant
Carte assemblée	Carte opérateurs (cartes 1, 2, 5, 9, 20, 22)	Carte Dirigeant Organisme Conventionné (DOC) (cartes 1, 2, 9, 11)
	Carte Commission Intégration et Veille de Parcours (CIVP) (cartes 3, 6, 7, 8, 13, 14, 19, 21, 24)	Carte Chargé de mission Organisme Conventionné (COC) (cartes 5, 10, 12, 19, 20, 22)
	Carte de l'Assemblée Générale – Comité de pilotage – Comité Opérationnel Technique (cartes 4, 10, 15, 16, 17, 18, 20, 23, 24)	Carte Opérationnel Organisation Publique (OOP) (cartes 3, 6, 7, 8, 13, 14, 17, 21, 24)
	Carte salariés (cartes 11, 12)	Carte Pilote Organisation Publique (POP) (cartes 4, 15, 16, 18, 23)

Les cartes moyennes ont été élaborées par catégories d'acteurs. Une double catégorisation a été effectuée en se fondant sur l'appartenance à des groupes de travail du PLIE, ainsi que sur le statut et

¹¹² Une boucle est un chemin, unissant plusieurs variables, et ayant le même point de départ et le même point d'arrivée.

¹¹³ Les mesures utilisées seront présentées plus en détail ultérieurement.

sur l'organisation d'appartenance de l'acteur interrogé. Cette approche multi-niveaux a pour objectif de dégager, de manière synthétique, des grandes lignes de consensus ou de dissension, si elles existent. La première catégorisation correspondait à l'appartenance des répondants aux instances du PLIE : groupe de direction de l'association, de référents, d'opérateurs, de salariés. Les différents groupes se réunissent régulièrement, ont développé des habitudes de travail en commun. Il est donc possible de supposer qu'ils ont des représentations communes cohérentes qui permettraient d'assurer la cohésion du groupe. La seconde catégorisation tient compte de variables organisationnelles ne concernant pas le PLIE, et sous-entend l'hypothèse que l'organisation d'appartenance et la position dans cette organisation peut avoir des conséquences sur les représentations de l'acteur, et donc sur ses actions.

Le développement précédent avait pour objet de présenter la méthodologie utilisée pour bâtir les cartes collectives à partir des cartes individuelles. Le développement suivant aborde la restitution des résultats aux groupes d'acteurs. Nous aborderons la question des objectifs de ces présentations collectives, puis leur déroulement. Au-delà de l'obligation contractuelle de présenter les résultats au sein de l'organisation dans laquelle s'est déroulée la recherche, cette restitution peut être considérée comme un instrument d'enquête complémentaire : les réactions des intéressés devant certains « faits » relationnels permet de compléter l'analyse, par la dynamique de la discussion (Friedberg, 1993). Les représentations collectives se manifestent dans et par les interactions ; elles sont toujours en train de se faire. Les résultats ont donc été présentés à des collectifs. Cinq rencontres ont été réalisées : avec la structure d'animation et de gestion du PLIE, c'est-à-dire les salariés, avec le comité opérationnel technique, avec la commission d'intégration et de veille de parcours, avec le comité de pilotage, ainsi qu'avec les opérateurs. Plusieurs difficultés ont émergé dans la programmation de ces réunions. Tout d'abord, certains entretiens individuels ont été longs à obtenir, ce qui a décalé dans le temps les réunions. Ensuite, les assemblées générales sont rares, et donc denses. Il pouvait être difficile de trouver une heure pour notre présentation dans un ordre du jour foisonnant. Enfin, les groupes « projet » ne se réunissent plus, et les liens entre les opérateurs et le PLIE se sont tendus. Cette tension était palpable lors des entretiens avec les opérateurs. Certains d'entre eux, lors de la partie ouverte des entretiens, ont d'ailleurs fourni certaines réponses qu'il est possible de qualifier d'instrumentales, moyen utilisé par le répondant pour atteindre un but extérieur à la recherche (Ghiglione et Matalon, 1991). Certains opérateurs ont peut-être profité de cette recherche pour décharger quelques-unes de leurs frustrations dans leur travail dans le cadre du PLIE. D'ailleurs, la dernière rencontre avec les opérateurs est la seule réunion qui se soit déroulée sans la présence du directeur du PLIE. Les cartes cognitives sont cependant moins sujettes à ce biais potentiel, du fait de la densité des questions posées. Elles permettent de s'attacher à l'action elle-même, à des concepts

ayant une signification par rapport à l'action du répondant. Finalement, tous les groupes prévus ont été rencontrés. Plus d'information concernant les participants figure dans le tableau ci-dessous.

Tableau 36 – Les groupes de travail rencontrés

Date	Nom de la réunion	Type de participants
4-04-03	Restitution aux salariés	3 salariés PLIE
15-04-03	Comité opérationnel technique	3 salariés PLIE Conseiller principal ANPE Chargée de mission PAIO 2 Conseillers techniques DDTEFP Chargée de mission DDES – Conseil Général
17-04-03	CVP	Salarié PLIE 8 référents de parcours PLIE
13-10-03	Comité de pilotage	Salarié PLIE Maire Conseiller Général Maire – Conseiller Général – Sénateur Chargée de mission DDES – Conseil Général Chargé de mission Préfecture Conseiller technique DDTEFP Directeur d'Agence Conseil Général Conseiller principal ANPE 2 Chargés de mission CCI Stagiaire
4-12-03	Opérateurs	Salarié PLIE 12 opérateurs Formateur intervenant pour le PLIE Conseiller principal ANPE

Lors des présentations collectives, le logiciel Powerpoint a permis d'exposer un résumé des principaux résultats émergents des entretiens individuels¹¹⁴. La présentation devait durer une vingtaine de minutes, suivies de questions et commentaires des groupes. A trois reprises, lors des réunions de la commission d'intégration et de veille de parcours, du comité de pilotage, ainsi que des opérateurs, nous avons été deux chercheurs, un animateur et un observateur¹¹⁵. Pour des raisons logistiques, il n'a pas été possible de le faire dans les mêmes conditions lors des autres rencontres, et nous avons assumé seul les deux fonctions. Les questions posées ont été de plusieurs ordres. Ceux qui n'avaient pas été interrogés lors

¹¹⁴ La présentation est en annexe 13.

¹¹⁵ Nous jouons le rôle de l'animateur. Après les réunions, un échange entre avec l'observateur a permis de compléter les notes prises.

de la phase des entretiens individuels avaient des questions quant à la technique utilisée pour élaborer les analyses. Nos réponses étaient les plus brèves possibles. Par ailleurs, les personnes étaient curieuses des résultats. Chaque groupe s'est appesanti sur certains aspects des résultats, amenant des réflexions et des questions. Nos interventions étaient relativement neutres, se composant de relances, afin d'obtenir des réactions de la part des participants. Les analyses de ces entretiens de groupe ont été intégrées à une analyse finale, rendue sous forme de rapport écrit au PLIE.

Finalement, parce qu'il n'y a pas d'approche générale pour analyser les cartes causales (Eden et al., 1992), les mesures utilisées ici sont celles qui permettaient le mieux de répondre aux questions de recherche, et qui étaient les plus adaptées au cas PLIE. Les principales difficultés pour l'analyse peuvent tenir à l'abondance des relations et à l'existence de nombreuses relations en boucle obtenues dans les cartes individuelles. A l'issue des entretiens individuels, des matrices 24x24 ont été obtenues, avec en tête de ligne et de colonne les concepts. Ces matrices sont des tableaux dans lesquels les concepts sont mis en relation les uns avec les autres, avec des 1, pour un lien de causalité positif, c'est-à-dire quand une augmentation de A entraîne une augmentation de B ; 0, pour aucun lien de causalité ; et -1, pour un lien de causalité négatif. Dans ces matrices, les incohérences, qui feront l'objet d'un prochain développement, ont été entourées de rouge. Le logiciel Decision Explorer, un logiciel de traitement de cartes cognitives, a été utilisé en adoptant les conventions suivantes : les concepts étaient en cercle, les liens entre les concepts se présentaient sous forme de flèche avec des signes + ou -, et les liens existants mais dont ni le sens ni le signe n'étaient spécifiés apparaissaient sous forme de traits. Ces deux présentations se sont avérées peu lisibles, même pour un œil averti, et révélaient des modèles compliqués, où tout semblait lié avec tout. Pour augmenter la lisibilité, et pouvoir partager les résultats avec d'autres, les analyses ont été présentées sous forme de tableaux récapitulant les différentes mesures par concept. Elles ont aussi été présentées sous forme matricielle, pour classer les concepts en terme de degré d'influence les uns par rapport aux autres.

Cette partie 1 avait pour objet de proposer un cadre théorique et méthodologique pertinent au regard de l'étude du pilotage de la performance interorganisationnelle. L'approche conceptuelle conduit à se pencher sur le problème de l'identification des processus qui mènent à la performance. La performance peut être appréhendée par les représentations des acteurs, lesquelles se construisent dans le processus organisationnel. L'organisation est donc analysée en termes de processus inscrits dans une dynamique fondée sur les comportements. Une approche par les représentations des acteurs permet de déterminer ce qui fait sens pour eux, et permet de préciser ce qui guide leurs comportements. Avec leurs limites cognitives, les acteurs interagissent entre eux. Ces interactions contribuent à structurer l'organisation ; et, en retour, les comportements des acteurs sont structurés par le processus organisationnel.

L'intérêt d'une approche interprétative de la performance est qu'elle permet d'en avoir une vision holiste et contextualisée. Cette contextualisation, si elle ne conduit pas à une généralisation, présente néanmoins l'avantage d'apporter une pierre à l'édifice de la compréhension de la performance et de son pilotage. Le contexte interorganisationnel implique, d'un point de vue théorique, que la performance soit définie en termes de performance interne, c'est-à-dire de chaque organisation, et de performance globale. Ces deux performances semblent délicates à identifier, et la question de la compatibilité des intérêts individuels et collectifs mérite d'être posée. La perspective cognitive permettra de préciser ce qu'est la performance et ce que sont les processus qui y mènent au travers de la définition qu'en donnent les acteurs.

L'étude d'un contexte interorganisationnel est particulièrement intéressante dans le cas des organisations publiques. D'une part, ces organisations utilisent un modèle de coordination de type hiérarchico-fonctionnel, dont les limites sont relevées par de nombreux auteurs, sans qu'un modèle de coordination n'émerge véritablement de la modernisation. D'autre part, elles doivent coopérer avec d'autres organisations afin d'atteindre une performance. Se posent au pilote de la performance les questions de la définition d'objectifs pertinents, ainsi que de la recherche de cohérence, dans un contexte interorganisationnel où les finalités sont ambiguës, et où les objectifs et les activités sont hétérogènes.

Analyser la performance et les processus qui y mènent au travers des représentations qu'en ont les acteurs devrait permettre d'obtenir une modélisation plus processuelle que celle utilisée actuellement par les institutions, fortement marquées par une représentation rationnelle, au sens traditionnel du terme, des modèles de gestion. Afin d'identifier les processus qui mènent à la performance dans l'objectif de piloter celle-ci, se pose le problème de la mise en place d'une méthodologie adaptée. La réalité est appréhendée par la compréhension de la construction interprétative qu'en font les acteurs, chercheur compris. Le premier terrain choisi est celui du Dispositif RMI d'un département métropolitain, dans lequel a été menée une étude exploratoire, par entretiens et observations. Les objectifs de cette étude étaient de contribuer à la problématisation de la recherche, ainsi que d'identifier des concepts ayant trait aux processus qui mènent à la performance. Une seconde étude a été menée dans un Plan Local d'Insertion par l'Economique. L'objet de cette seconde étude était de modéliser les processus qui mènent à la performance, afin d'en permettre le pilotage. A cette fin ont été construites des cartes cognitives individuelles puis collectives, en procédant par entretiens individuels et de groupes. La seconde partie de cette thèse se penchera plus particulièrement sur les enseignements de ces terrains pour le pilotage de la performance.

- PARTIE 2 -

**LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN POUR LE
PILOTAGE DE LA PERFORMANCE**

Partie 2 LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN POUR LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE INTERORGANISATIONNELLE

L'objet de cette partie 2 est de présenter les résultats découlant d'observations de cas concrets de pilotage de performance dans un contexte interorganisationnel. Afin de contextualiser le propos, seront utilisés deux cas exemplaires de contextes interorganisationnels dans lesquels se posent la question du pilotage de la performance. Dans les cas choisis, les objectifs et le contrôle sont rationnellement¹¹⁶ déterminés. Au-delà d'une configuration formelle, qui dispose de toute une batterie d'outils qui révèlent leurs impasses, la question du pilotage de la performance se pose très concrètement, en terme de coordination interorganisationnelle. Pour résoudre cette dernière, les pilotes ne semblent disposer que d'un petit nombre d'outils réellement efficaces, et souvent fondés sur des démarches de type essais-erreurs. Cette recherche a pour projet de dépasser les modèles formels rationalisants en s'appuyant sur les représentations qu'ont les acteurs de la performance. Celles-ci tiennent en effet compte des effets d'expérience, des savoirs accumulés, et permettront de modéliser les chemins qui mènent à la performance. D'une part, les indicateurs financiers sont quasi inexistant dans le cas du Dispositif RMI, ce qui permet de se concentrer sur d'autres indicateurs de performance. D'autre part, une approche par les représentations des acteurs permet d'aborder une large part de la performance organisationnelle, et pas uniquement de manière conceptuelle. Ainsi, le passage d'une problématique de la mesure à une problématique de la représentation peut permettre d'intégrer des éléments socio-politiques, afin de tenir compte des comportements des acteurs de l'organisation et des contextes organisationnels (Nobre, 1999). De la sorte chaque acteur est considéré ici comme pouvant détenir un savoir utile pour l'organisation (Lorino, 1995).

Les résultats des premières observations issues de l'étude du cas du Dispositif RMI d'un département métropolitain font l'objet du chapitre 3. Ce cas a permis d'approfondir la problématique et les propositions de recherches découlant de l'approche conceptuelle exposées dans le chapitre 1. Les résultats de la recherche exploratoire ont conduit à mener une seconde étude, plus localisée territorialement. Les objectifs de cette étude étaient de déterminer des inducteurs de performance, dans une perspective de pilotage de cette performance. Une proposition de définition de la performance et des processus qui y mènent dans un contexte interorganisationnel est exposée dans le chapitre 4.

¹¹⁶ Au sens traditionnel du terme.

Chap. 3 *Coordination formelle et coopération informelle : une articulation difficile*

Le Dispositif RMI présente toutes les caractéristiques d'un système interorganisationnel dont le pilotage de la performance pose problème. La première difficulté concerne l'identification de ce qui rend le système cohérent, car les structures dessinées par les institutions rendent compte d'une cohérence illusoire si le gestionnaire souhaite piloter la performance. En effet, le mode de pilotage utilisé, relativement hiérarchisé, coordonne par un modèle rationnel de gestion. Le modèle de rationalité du Dispositif RMI, qui postule la décomposition de chaque tâche en opérations élémentaires, est fortement convergent avec l'idéal-type tayloriste, dans lequel la prise de décision est effectuée par un décideur déterminé et rationnel, célébrant ce « *rituel sacré* » qu'est la prise de décision, où la vie est sous contrôle de l'homme, contrôle s'exerçant à travers des choix fondés sur l'anticipation explicite des options et de leurs conséquences (March, 1991, [5]). Cependant, des hétérogénéités et des ambiguïtés subsistent, et ne permettent pas un réel pilotage de performance si seuls sont retenus les modes formels de pilotage.

Il s'agit donc de dépasser le modèle de coordination utilisé par les Institutions pour s'intéresser aux pratiques coopératives à l'œuvre dans ce système. Celles-ci sont formalisées par les différentes lois de modernisation. Et, surtout, elles sont mises en œuvre par des parties prenantes qui n'ont aucun intérêt rationnel à le faire d'après le modèle institutionnel. L'hypothèse est que ces pratiques coopératives permettent, localement, de résoudre certaines ambiguïtés¹¹⁷, en intégrant les hétérogénéités, et donc contribuent à la performance du système. La coopération devenant un élément de la performance, il ne s'agit plus de piloter celle-ci de manière locale et isolée comme c'est actuellement le cas dans le dispositif formel et institutionnel. Aborder cette question des coopérations présente un certain nombre de difficultés : ainsi, il n'est pas possible de décrire exhaustivement toutes les coopérations à l'œuvre, car elles sont trop nombreuses. Un tableau de leurs déterminants peut cependant être brossé, déterminants dont les implications en terme de pilotage de performance seront discutées. Les convergences relevées dans la littérature traitant de la question de la performance dans un contexte de réseau organisationnel amènent à aborder la question de la performance sous l'angle des représentations.

Les enseignements de ce cas sont de deux ordres. D'une part, le mode formel de pilotage de la performance semble complété par des modes informels de coordination (1.). D'autre part, les

¹¹⁷ Elles en créent d'autres, qui sont ponctuellement résolues dans l'action.

coopérations, qui semblent primordiales pour la réalisation de la performance, sont peu prises en compte par le mode formel de pilotage de la performance (2.). L'articulation entre coordination formelle et coopération informelle semble donc particulièrement délicate.

1 Un mode formel de pilotage de la performance bureaucratique complété par des modes informels de coordination

Le Dispositif RMI a été créé dans le contexte de la modernisation par la loi du 1^{er} décembre 1988¹¹⁸. Il s'agissait de relever un double défi : d'une part, permettre aux plus démunis de bénéficier d'un minimum de ressources, et d'autre part, favoriser l'insertion de ces personnes. Sur ces volets, la loi a dès le départ posé le principe de l'intervention de multiples acteurs, publics, parapublics et privés qui, départementalement, doivent dessiner ensemble leur mode de fonctionnement. Le dispositif législatif est en perpétuel changement, puisque la loi de 1988 incluait, ce qui est original, un projet d'évaluation des mesures prises. L'évaluation a donné lieu à des modifications, inscrites dans la loi de 1992¹¹⁹. D'autres lois de base existent dans l'action sociale. Les plus importantes sont la loi dite contre les exclusions de 1998¹²⁰, remaniée en 2001, et, depuis 2003, la nouvelle disposition relative au Revenu Minimum d'Activité (RMA). Au niveau européen, la politique de lutte contre l'exclusion vient d'être avalisée. Enfin, le mouvement actuel du Dispositif RMI est de se rapprocher des Dispositifs de droit commun. Dans les textes de loi, le RMI apparaît comme un système dual. Tout d'abord, c'est une allocation, un droit pour tous à pouvoir bénéficier d'un revenu minimum. S'il en était resté là, le système aurait pu être considéré comme une allocation classique, avec un coût. Néanmoins, ce n'est pas cette seule logique d'assistance, prévalant jusque là, qui a été retenue par le législateur. Présentée comme un droit et comme un devoir pour l'utilisateur, l'insertion est le résultat attendu du système. Les finalités du RMI telles que disposées par la loi¹²¹ sont donc d'une part l'octroi d'un minimum de ressources, accompagné de droits sociaux -couverture maladie, aide au logement-, et d'autre part l'insertion ou la réinsertion, par un engagement réciproque de l'utilisateur -engagement à participer à des actions définies avec lui- et de la collectivité -engagement à offrir des actions et activités d'insertion correspondant aux besoins-.

¹¹⁸ Loi n°88-1088.

¹¹⁹ Loi n°92-722 du 29 juillet 1992 parue au journal officiel du 30 juillet 1992, en vigueur le 1^{er} janvier 1993.

¹²⁰ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, parue au journal officiel numéro 175 du 31 juillet 1998 page 11679.

¹²¹ Délégation interministérielle au RMI et Ministère des affaires sociales et de l'intégration, 1993.

Le mode de coordination bureaucratique utilisé dans le Dispositif RMI, modèle formel de référence, semble effectivement limité pour piloter la performance interorganisationnelle. Ce modèle formel part des finalités, qui sont décantées en objectifs. Ces derniers conduisent à mettre en place des activités, dont la performance sera évaluée en fonction des objectifs pré-déterminés. Or, à chaque étape de cette modélisation particulière de pilotage de la performance, des problèmes se posent en termes de cohérence, et se traduisent en difficultés opérationnelles. Les finalités ambiguës conduisent à définir des objectifs hétérogènes (1.1.), dont la convergence et dont la cohérence sont problématiques (1.2.). Il semblerait que la cohésion est assurée plus par des coopérations, largement de l'ordre de l'informel, que par une structuration formelle des activités.

1.1 L'hétérogénéité des objectifs conduit à un pilotage de performance centré sur l'allocation de ressource reconnu comme incomplet

La finalité du système, l'insertion, est disposée dans l'article premier de la loi fondatrice du RMI¹²² :

« toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler, a le droit d'obtenir de la collectivité des moyens convenables d'existence. L'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national ».

La loi de lutte contre les exclusions¹²³ reprend en d'autres termes ces dispositions, toujours dans son article 1 :

« la présente loi tend à garantir sur l'ensemble du territoire l'accès effectif de tous aux droits fondamentaux dans les domaines de l'emploi, du logement, de la protection de la santé, de la justice, de l'éducation, de la formation et de la culture, de la protection de la famille et de l'enfance ».

Il ne semble pas y avoir au niveau légal de définition plus précise de ce qu'est l'insertion, si ce ne sont ces dispositions légales que nous pourrions qualifier de profession de foi. L'ambiguïté de la finalité d'insertion conduit l'institution à définir des objectifs hétérogènes. Le lien lâche entre les objectifs déterminés institutionnellement et les besoins des usagers (1.1.1.) semble conduire à piloter la performance en se concentrant sur l'allocation de ressources financières, tout en reconnaissant que ce mode de pilotage est incomplet (1.1.2.).

¹²² Loi n° 88-1088.

¹²³ Loi n° 98-657.

1.1.1 *Un lien lâche entre les objectifs et les besoins des usagers*

La loi¹²⁴ pose formellement la finalité du Dispositif RMI : au-delà de l'octroi d'un revenu minimum, il s'agit d'insérer les usagers. Cette notion d'insertion est relativement ambiguë, et ses définitions se décalent départementalement. C'est à l'échelon départemental que se pilote la performance de ce Dispositif, de manière formellement partenariale. Le Plan Départemental d'Insertion, dont l'élaboration est finalisée par le Conseil Départemental d'Insertion, a pour rôle de donner une teneur aux objectifs du Dispositif. Le processus de définition des objectifs, observé longitudinalement, vise à être organisé afin que les objectifs soient déterminés de manière rationnelle et objective. Le processus est censé répondre à des normes administratives. En outre, les coopérations qui légitiment les objectifs choisis sont souvent une mise en scène des coopérations, ainsi que le montreront différentes illustrations.

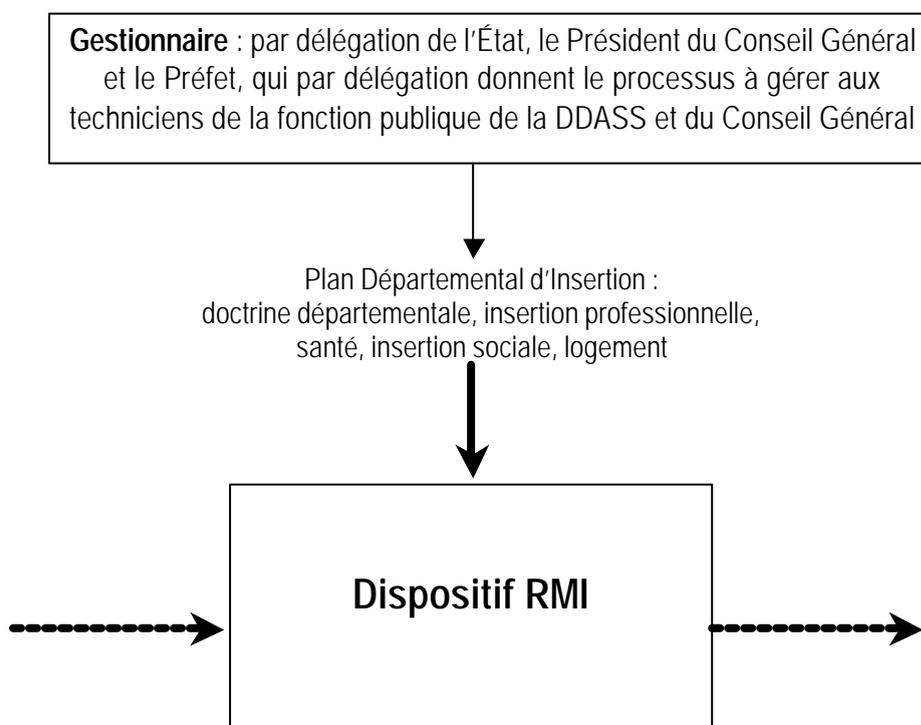
- ***La définition des objectifs***

Tous les ans, chaque Département doit mettre en place un Dispositif territorialement adapté, qui décline à l'échelon départemental la finalité d'insertion en objectifs, lesquels doivent correspondre aux besoins locaux. Cette procédure est très hiérarchisée et structurée : le Conseil Départemental d'Insertion élabore et adopte les propositions pour le Plan Départemental d'Insertion¹²⁵, puis en suit l'application. Le système décrit dans les développements qui suivent est propre au Département observé. Il fait effectivement intervenir de nombreux acteurs, avec un pilotage organisé, « *même si se pose une question de partage des rôles* » pour l'un des répondants pilote d'une organisation publique, et a été l'objet d'évaluations. De plus, l'initiative départementale est allée dans le sens des projets de lois actuels, en se rapprochant des dispositifs de droit commun, comme l'ANPE.

¹²⁴ Loi n°88-1088.

¹²⁵ Article 36 de la loi n° 92-722.

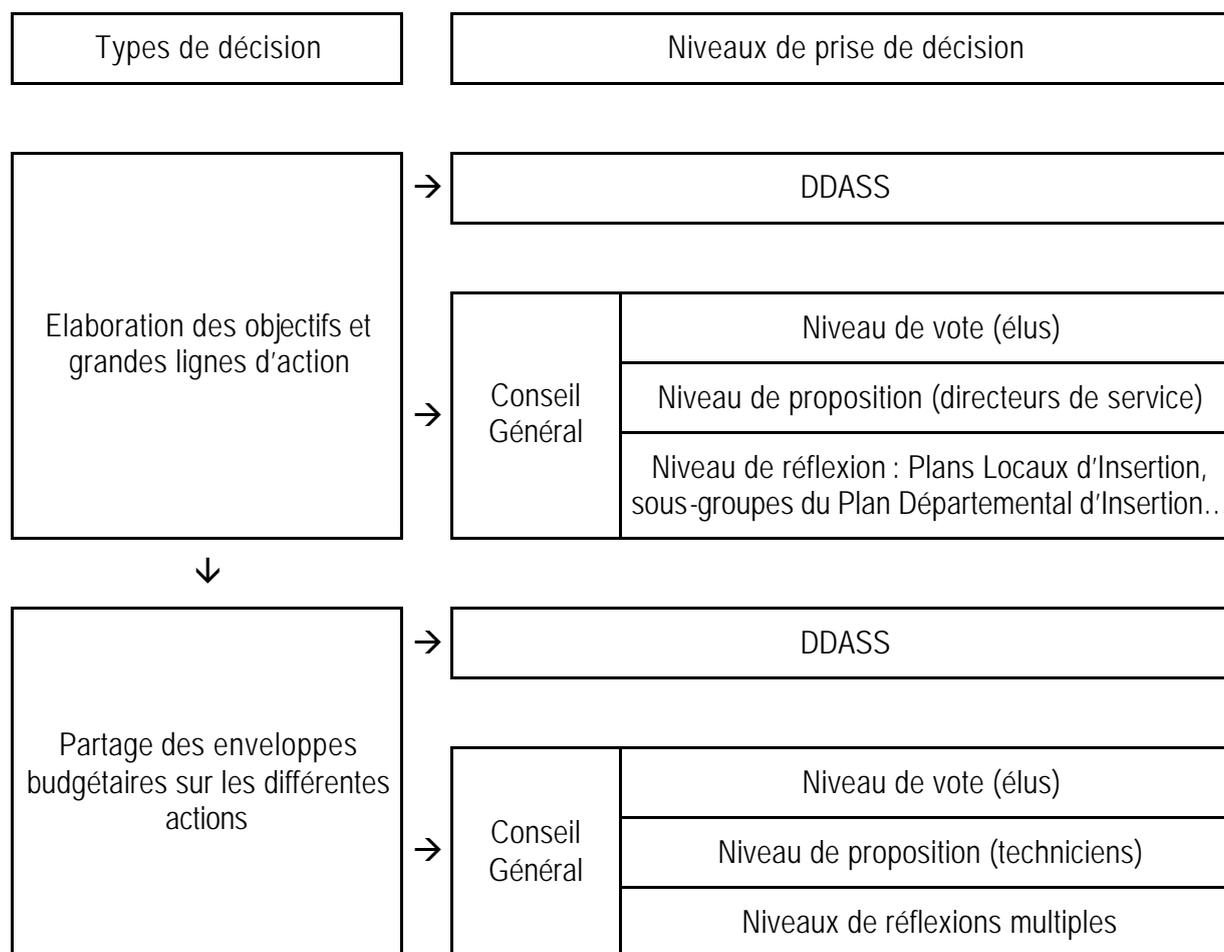
Figure 17 – Le modèle de gestion du Dispositif RMI¹²⁶



Cette représentation du système de gestion du Dispositif RMI positionne volontairement le gestionnaire-décideur à l'extérieur du Dispositif opérationnel. Celui-ci, pour l'instant, est une « boîte noire ». Le gestionnaire -ou pilote- du Dispositif est désigné par la loi. Il met en place un Plan Départemental d'Insertion, qui permet de définir les actions qui seront mises en œuvre. Concrètement, le Plan Départemental d'Insertion concerne les lignes budgétaires qui seront octroyées aux actions RMI dans le Département. Afin d'élaborer les objectifs du Plan Départemental d'Insertion, différents niveaux de prise de décision sont mis en place, représentés dans la figure ci-dessous :

¹²⁶ Dans les nouvelles dispositions légales, le Préfet et la DDASS n'ont plus cette position. Cette représentation a été conservée car elle correspond au système observé, et parce que les nouvelles dispositions ne sont pas complètement mises en œuvre.

Figure 18 – Les types et niveaux de prise de décision pour l'élaboration des objectifs¹²⁷



Deux grands types de décision peuvent être différenciés : l'élaboration des objectifs et des grandes lignes d'action permettent de déterminer ce que sera le partage des enveloppes budgétaires. Elles sont dissociées ici car elles ne semblent pas participer du même processus. Il semble que le couplage soit lâche entre l'élaboration des objectifs et la fixation des enveloppes budgétaires, c'est-à-dire des moyens financiers dévolus à la réalisation des objectifs.

Le Plan Départemental d'Insertion, ou PDI, recense les deux types de décision et les amalgame dans un même document. Cependant, son élaboration en groupes de travail ne concerne que les décisions du premier type ; et le partage des enveloppes financières n'y est pas discuté de manière collégiale. Un lien existe peut-être entre le montant de l'enveloppe financière et l'importance et/ou la difficulté de

¹²⁷ En fait, les objectifs choisis (emploi, santé, logement, social, doctrine) sont des thèmes récurrents dans ce département, et ne sont pas réellement remis en question d'une année sur l'autre. Ce sont les sous-objectifs et surtout les moyens qui font l'objet de discussions : par exemple, en ce qui concerne la création d'activité par les usagers sont déterminés les moyens à mettre en place en terme d'accompagnement.

l'objectif, supposition qui reste à vérifier. En effet, le dernier document du PDI, période 2002 à 2004 - distribué courant 2003-¹²⁸, contrairement aux PDI précédents, fait état des seules fiches-actions. Il n'y a pas trace du partage des enveloppes financières par type d'action. Ceci explique pourquoi les chiffres commentés datent de 1999¹²⁹. L'exemple des crédits à l'aide à la création d'entreprise fournit quelques indices par rapport à l'hypothèse émise précédemment sur le lien potentiel entre les objectifs et les moyens alloués à leur réalisation. Pour ce Département, les crédits à l'aide à la création d'activité s'élèvent à environ 900.000 euros par an¹³⁰, soit moins de 1% du total du budget « insertion ». D'une année sur l'autre, l'enveloppe reste relativement stable. Comment expliquer que le montant moyen d'aide par usager dans une démarche intitulée « mesure vers l'emploi » est de 4.878 euros, alors que celui de l'aide à un créateur d'entreprise s'élève à 1.981 euros ? La logique de ces affectations et de ces proportions laisse penser que la part de la création d'entreprise est somme toute relativement négligeable. Est-ce un calcul délibéré effectué par les financeurs, en prenant en compte le retour sur investissement des différentes actions ? Aucune explication ne figure dans les documents officiels, dans le Plan Départemental d'Insertion notamment, sur le calcul des montants alloués. Ces montants ne sont pas non plus discutés lors des séances d'élaboration du Plan Départemental d'Insertion, du moins lors de celles auxquelles nous avons été invité en tant que salarié d'un organisme conventionné, comme en tant que doctorant. Et, à notre connaissance, dans la négociation sur le montant des conventions, qui se produisent quelquefois entre le financeur et l'organisme conventionné, c'est le nombre d'usagers reçus qui est négocié, et non le montant perçu par usager accompagné. Le gestionnaire a tout lieu de s'interroger sur le mode de calcul du montant accordé, car de ce montant vont dépendre les moyens susceptibles d'être mis en place par l'organisation prestataire de service. Deux hypothèses peuvent être avancées. La première hypothèse, qui tient difficilement, est que l'usager qui crée une entreprise a un retour sur investissement pour la Société inférieur au chômeur qui retrouve du travail : les effets sociétaux positifs induits par le créateur seraient inférieurs aux effets induits par celui qui a retrouvé du travail. La deuxième hypothèse est que le coût pour aider un créateur d'entreprise est inférieur au coût pour aider un demandeur d'emploi, pour un même type d'efficacité -le créateur crée, le chômeur trouve du travail- : les compétences en accompagnement seraient moindres, les infrastructures pour aider les demandeurs d'emploi plus onéreuses par usager. Les crédits alloués à la création d'entreprise sont faibles, qu'il s'agisse du montant par allocataire ou de leur niveau relatif par rapport au montant total des crédits d'insertion, soit environ 900.000 euros par rapport à 91,5 millions

¹²⁸ Le décalage temporel est très répandu dans ce Dispositif.

¹²⁹ Les sommes, alors en francs, ont été traduites en euros.

¹³⁰ Préfecture X – Département X, 1999.

d'euros. Là encore, la réponse institutionnelle sur ce choix de financement est absente. Est-ce parce que la création d'entreprise n'est pas un choix politique prioritaire ? Ou encore est-ce parce que les créateurs usagers du RMI sont peu nombreux, et donc que leurs demandes ne sont pas répercutées par les organismes conventionnés, les services instructeurs, ou encore les Commissions Locales d'Insertion notamment ? Le nombre d'usagers qui créent réellement leur activité est en effet relativement faible par rapport au nombre d'usagers orientés sur des actions d'aide à la création. La question reste cependant entière en ce qui concerne les montants alloués pour l'aide à la création d'entreprise/d'activité. Ces questions ont été posées à l'un des pilotes du Dispositif. Il a été très surpris par ce calcul, qu'il n'avait jamais effectué. Il n'avait donc pas de réponse de gestionnaire quant à la pertinence de ce niveau de dépense. C'est pourquoi a été qualifié ici de « lâche » le lien qui existe entre la détermination des objectifs et celle des moyens budgétaires relatifs à la réalisation de ces objectifs.

Le Conseil Départemental d'Insertion élabore un Plan d'Insertion qui propose, sur une année, des actions adaptées territorialement. Comment se construit ce Dispositif ? Sera tout d'abord examiné le rôle du Conseil Départemental d'Insertion, puis seront exposées l'élaboration et l'organisation du Plan Départemental d'Insertion.

Le mode de fonctionnement du processus de prise de décision du Conseil Départemental d'Insertion, ou CDI, est proche des modèles de planification présentés par Sartori (1991), même si cet auteur définit la planification par opposition au marché, ce que nous ne pouvons faire ici car il n'y a pas de marché. Les types de planification dans le cas étudié sont de deux ordres. Il s'agit d'abord d'une planification qui permet de mettre en place une organisation rationnelle, laquelle est caractérisée par des objectifs. Elle est aussi une planification limitée, au sens où elle propose à la fois une coordination et une action orientée par des objectifs. La rationalité de la planification tient à la cohérence du plan, cohérence dirigée vers des finalités. Sartori (1991) ajoute qu'il est difficile de mettre en place une planification rationnelle, difficulté qu'il lie aux acteurs-planificateurs. Si ceux-ci sont des élus, le risque est qu'ils soient polarisés sur le court terme, sur les gains et coûts électoraux, et qu'ils n'aient par ailleurs pas nécessairement les compétences adéquates pour planifier. Une planification effectuée par des experts a selon Sartori plus de chances d'être rationnelle. Nous dirons qu'elle suit une rationalité différente. La planification serait ici décidée à trois niveaux : les élus votent à partir des propositions des directeurs de service, lesquelles sont construites par des groupes de réflexion.

Le Conseil Départemental d'Insertion était, au moment des investigations, co-présidé par le Président du Conseil Général et le Préfet de la Région¹³¹. Dans le Conseil Départemental d'Insertion interviennent

¹³¹ Articles 34 et 35 de la loi n° 92-722.

des représentants de différentes organisations : de l'État et du Département, de la Région et des communes, des institutions, organismes et associations du social du domaine économique, ou de la formation professionnelle, des entreprises, ainsi que des représentants des Commissions Locales d'Insertion¹³². L'élaboration du Plan Départemental d'Insertion est donc interorganisationnelle. Les services de l'État regroupent la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale (D.D.A.S.S.)¹³³ et le service public de l'emploi. La D.D.A.S.S., dont la Cellule d'Ouverture des Droits fait partie, gère jusqu'à présent le Dispositif RMI avec les autres services de l'État, et est en charge du suivi des besoins médico-sociaux et sanitaires de la population. Le Service Public de l'Emploi est composé de la D.D.T.E.F.P. (Direction Départementale du Travail, de l'Emploi, et de la Formation Professionnelle), de l'A.F.P.A. (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes), de l'A.N.P.E. (Agence Nationale Pour l'Emploi). Son but est d'améliorer l'insertion professionnelle des usagers du RMI. Dans les services du Conseil Général, la D.S.D. (Direction de la Solidarité Départementale) a pour missions l'insertion sociale et la lutte contre la précarité, la santé et l'accès de tous au droit aux soins, l'habitat et le logement. La Direction de l'Action Économique et de l'Emploi, Direction de l'Economie Solidaire¹³⁴ soutient notamment les organismes d'insertion par l'activité économique. Les changements officiellement effectifs depuis janvier 2004 prévoient que le seul pilote du RMI est le Département. La co-présidence du Dispositif n'est donc plus d'actualité. L'élaboration du PDI continuera-t-elle néanmoins à être interorganisationnelle, malgré ce changement de présidence ? La question reste ouverte dans cette période de transition. Des collaborations continueront à perdurer, semble-t-il, au moins avec le service public de l'emploi, du fait de l'importance que devrait prendre le volet emploi -importance au niveau du nouveau dispositif légal pour l'instant- dans les années qui viennent.

L'élaboration du Plan Départemental d'Insertion doit intervenir avant le 31 décembre de chaque année. Six mois après, le Conseil Départemental d'Insertion doit en examiner les conditions de mise en œuvre et suggérer des mesures d'adaptation si nécessaire. Un rapport annuel lui est soumis. Le Conseil Départemental d'Insertion a aussi une obligation d'évaluation de l'insertion¹³⁵, pour laquelle il doit mettre en place un dispositif indépendant et régulier, sur lequel nous reviendrons ultérieurement. Une convention¹³⁶ entre le Préfet et le Président du Conseil Général reprend les conditions de mise en œuvre du programme d'insertion, et inscrit l'action dans un cadre très légaliste. Des adaptations

¹³² Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, 1993.

¹³³ Du fait des nouvelles dispositions législatives, la DDASS est en train de se retirer du RMI. Cependant, elle reste chargée des besoins médicaux-sociaux des usagers au niveau départemental. Le positionnement de la DDASS dans le Dispositif RMI, en tant que cette fois qu'organisme de droit commun et non plus que co-pilote, reste à définir.

¹³⁴ Anciennement Service Insertion Emploi.

¹³⁵ Article 37 de la loi n° 92-722.

¹³⁶ Article 39 de la loi n° 92-722.

départementales sont possibles, malgré ce cadre relativement rigide. Ainsi, dans le Département étudié, le rythme d'élaboration du PDI est tri-annuel. En outre, la mise en place du Dispositif RMI de manière partenariale est prévue par la loi, mais aucune sanction effective n'existe si ce partenariat ne se réalise pas. Si ces adaptations sont censées permettre une meilleure adéquation aux besoins des usagers, se pose aussi la question de l'universalité du service et de l'égalité de traitement sur tout le territoire. Finalement, le Plan Départemental d'Insertion définit les actions et initiatives à mener, en recensant les moyens correspondant¹³⁷ aux actions. En métropole, l'aide à l'insertion sur les actions inscrites au Plan Départemental d'insertion doit être un crédit au moins égal à 17% des sommes versées par l'État au titre de l'allocation de RMI¹³⁸. Pour avoir un ordre d'idée des budgets : le total des dépenses « insertion » prévues pour 1999 au budget du Plan Départemental d'Insertion étudié s'élève approximativement à 101 millions d'euros¹³⁹ ; il est financé à part quasiment égale par l'Etat et le Conseil Général, soit respectivement 53% et 47%. Cela signifie que plus les allocations payées augmentent, plus les crédits disponibles s'accroissent. Et, a contrario, si le nombre d'allocations versées diminue, les crédits s'amenuisent proportionnellement.

Les groupes de travail, constitués par l'État et par le Conseil Général, sont composés des membres des organisations précédemment citées. Chaque groupe doit rendre des propositions pour l'élaboration et le suivi du Plan Départemental d'Insertion. Les groupes sont organisés par thèmes, lesquels varient peu d'une année sur l'autre. Le groupe « doctrine départementale » concerne l'amélioration de la gestion du dispositif administratif de l'allocation RMI, et l'amélioration de l'animation du dispositif d'insertion. Le groupe « insertion professionnelle » s'occupe de la redynamisation de l'action d'insertion professionnelle des usagers du RMI : augmenter les sorties des usagers vers l'emploi ou vers des formations qualifiantes. Le volet « santé » comporte l'accès aux droits, et l'accès aux soins. Le groupe « insertion sociale » développe l'accompagnement social des usagers du RMI. Enfin, le groupe « logement » travaille sur l'accès et le maintien dans le logement. Nous avons là une idée de l'hétérogénéité des questions abordées. Chaque groupe et chaque sous-groupe est animé par des intervenants locaux ou départementaux. Ces thèmes sont une manière pour les pilotes de décanter la finalité d'insertion en objectifs.

Ces groupes de travail fonctionnent formellement de manière coopérative, ce qui sert de caution légitimante pour les décisions prises. Ainsi, dans le développement sur la méthodologie d'élaboration

¹³⁷ Loi n° 88-1088.

¹³⁸ Article 13-III de la loi n°99-641.

¹³⁹ Rappelons que le transfert de crédit au Département étudié, prévu pour la mise en œuvre du RMA, est de 145 millions d'euros au titre de l'exercice 2004.

du PDI 2002-2003-2004¹⁴⁰, celui-ci est présenté comme traduisant « *l'approche globale et volontariste de l'Etat, du Département et de l'ensemble des partenaires du champ de la prévention et de la lutte contre les exclusions* » (p.4). Pourtant, cette configuration soulève plusieurs questions. Tout d'abord, les rôles joués par les membres des groupes peuvent être ambigus. Ainsi, dans le sous-groupe relatif à la création d'entreprise, l'animation est confiée au directeur d'une association d'accompagnement à la création d'activité. Ce groupe est constitué principalement d'opérationnels, qui doivent faire des propositions pour le financement futur d'actions, financement qui sera octroyé à des associations. En ce qui concerne les participants aux groupes et sous-groupes, plus on monte dans la hiérarchie du processus de prise de décision, moins on rencontre d'opérationnels. Il s'agit d'une organisation hiérarchisée du processus de prise de décision. Les groupes en haut de la pyramide sont relativement fermés, beaucoup plus que les sous-groupes quasi exclusivement composés d'opérationnels. La constitution des groupes est soumise à l'aval des deux co-pilotes. Enfin, il existe des réunions « in » et « off » : les réunions d'élaboration sont des réunions de présentation de projets travaillés par ailleurs. Quant aux projets de financement, ils sont bâtis par deux ou trois personnes, occupant des positions institutionnelles élevées, qui semblent décider du partage des enveloppes financières par grands thèmes, de la négociation des coopérations inter-institutions¹⁴¹. Le dernier PDI (2002-2003-2004) ne fait pas état des enveloppes financières accordées par type d'action à cause du flou actuel sur les positions des différentes institutions dans le financement du RMI pour sa partie insertion. L'autorisation formelle obtenue pour cette recherche a permis d'observer une réunion apparemment très confidentielle, celle du bureau du Conseil Départemental d'Insertion, où les directeurs des différentes institutions préparent le CDI et le PDI, lieu de négociation habituellement « off ». Nous avons insisté fortement pour assister à cette réunion, nous appuyant sur le courrier d'autorisation qui avait explicitement ouvert ce lieu à nos investigations. La gêne occasionnée par notre présence était palpable. Lors de cette réunion, certaines fiches-action, travaillées dans les différents groupes du PDI, ont été remises en question. Ces fiches avaient été réfléchies et élaborées au fil de nombreuses réunions de concertation. Les directeurs présents n'avaient pas assisté aux rencontres, dans lesquelles ils avaient été représentés par des porte-parole. Et pourtant ces fiches n'ont pas été considérées comme étant un produit fini à présenter au vote des élus, mais comme une base de discussion. Les directeurs ont semble-t-il joué là un rôle de mise en « cohérence » de la politique du Dispositif RMI.

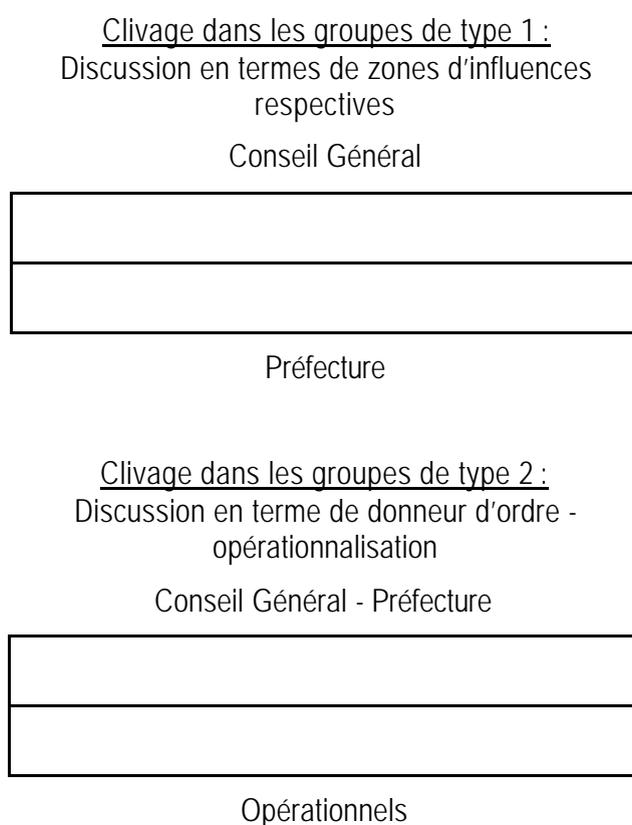
¹⁴⁰ Préfecture de X, Département de X, 2003.

¹⁴¹ Nous n'avons pu assister à ces rencontres, il s'agit donc d'une hypothèse.

L'organisation formelle du processus d'élaboration du PDI est donc, sous une apparence coopérative, relativement hiérarchisée. En fin de processus, les propositions du CDI sont co-validées, par la Préfecture et par le Conseil Général.

Deux types de clivages peuvent être relevés. Le premier, de type 1, apparaissait lors des réunions entre le Conseil Général et la Préfecture. Le second, de type 2, était visible quand des opérationnels assistaient aux réunions. Ces clivages étaient matérialisés par les positions autour de la table.

Figure 19 - Les clivages observés lors des réunions d'élaboration du PDI



Le clivage de type 1 concernait des questions relatives aux zones d'influence respectives du Conseil Général et de la Préfecture dans la gestion du RMI. Il est apparu lors des réunions regroupant exclusivement des acteurs de ces deux organisations. Courant 2002, les groupes d'élaboration du PDI se sont élargis aux opérationnels pendant plusieurs mois. Le clivage de type 1 a disparu, et une autre forme de clivage, dit de type 2, s'est installé. Les opérationnels avaient été invités à rejoindre les groupes pour permettre au PDI de bénéficier de l'apport des expériences complémentaires de tous les participants. Or, au lieu de contribuer à la construction du PDI, ces réunions étaient l'occasion de débats entre d'un côté les opérationnels et de l'autre les représentants des institutions. Les décisions relatives au PDI étaient présentées comme déjà prises, alors qu'elles étaient censées être prises lors

de ces réunions, et il s'agissait de les justifier aux yeux des opérationnels, qui les qualifiaient souvent comme impossibles à mettre en œuvre sur le terrain. Une dernière réunion a été particulièrement houleuse. Aucune nouvelle date à notre connaissance¹⁴² n'a été fixée suite à cette rencontre. Le PDI 2002-2003-2004 a été présenté courant 2003 aux parties prenantes du Dispositif RMI. Ce repli du dialogue semble symptomatique de la difficulté de l'institution à intégrer dans sa réflexion une démarche réellement partenariale, avec des opérationnels, rappelant le gaullien « l'intendance suivra ». Le groupe, d'abord fonctionnant en comité restreint (configuration de type 1), s'élargit pour intégrer des éléments nouveaux (configuration de type 2). Le comité restreint, composé des directeurs de services et décideurs institutionnels, intègre des opérationnels. Puis le groupe élargi se dissout. L'hypothèse de la constitution d'un nouveau groupe restreint, auquel nous ne sommes pas invité, peut être formulée.

Finalment, le lien entre la détermination des objectifs et la détermination des moyens financiers associés est un lien relativement lâche, et le système de prise de décision, censé être coopératif, est une mise en scène de coopération.

- ***Les besoins des usagers***

Les objectifs étant finalement censés répondre aux besoins des usagers, cette question va faire l'objet du prochain développement. Tout d'abord, sera examiné le niveau de la relation de service, par le biais de la question de l'évaluation des besoins des usagers. Puis sera abordé le problème de l'efficacité de la consultation des usagers, d'un point de vue plus global, consultation pour laquelle aucune expérience menée à ce jour n'a fait ses preuves.

Une relation de service est caractérisée par la nature immatérielle de la prestation, par la réalisation de celle-ci avec la participation du client, ce qui induit une grande variabilité dans la nature du service, et l'output présente un caractère intangible, ce qui rend difficile la mesure du résultat, qui peut se manifester au-delà de la réalisation de la prestation (Gervais et Thenet, 2002). En outre, la relation de service dont il est question ici est particulière, car l'utilisateur n'a pas vraiment la possibilité de refuser la prestation, même si certains le font. De plus, l'accueillant ne peut non plus évincer une demande. Il peut cependant éviter de convoquer trop souvent certains usagers. Cette recherche s'intéresse ici aux relations effectives, dont les modalités sont décrites dans le tableau ci-dessous.

¹⁴² Les secrétariats ont été relancés plusieurs fois.

Tableau 37 – Les organisations visibles pour l'utilisateur, le type prépondérant de contact, et la fréquence approximative du contact

Organisme d'accueil	Type de contact usager-accueillant	Fréquence du contact
Service Instructeur	Entretien	⇒ Demande de RMI : une fois ; ⇒ renouvellement du contrat d'insertion : une à quatre fois par an ; ⇒ à la demande de l'utilisateur.
Commission Locale d'Insertion	Courrier	A chaque contrat d'insertion.
Organisme conventionné	Entretien	Deux fois par semaine au moins.
Caisse d'Allocations Familiales ou Mutualité Sociale Agricole	Courrier	Une fois par trimestre.

Le RMI marque un tournant dans les modes d'action sociale, car il responsabilise l'utilisateur dans son parcours, et peut-être, aussi, dans son exclusion. L'engagement dans le RMI est bi-partite, la collectivité et l'utilisateur signant un contrat d'insertion. Ce contrat a surtout une valeur symbolique de responsabilisation. Le contrat d'insertion est mis sous le regard de la Commission Locale d'Insertion, instance étrangère à l'accord initial conclu entre l'utilisateur et son service instructeur, celui-ci ayant représenté la collectivité au moment de la discussion du contrat avec l'utilisateur. L'utilisateur voit son allocation acceptée temporairement¹⁴³. Celle-ci peut être suspendue, voire supprimée. Toute suspension, quand elle intervient, se fait avec un grand décalage temporel -plusieurs mois entre l'action déclenchant la suspension et la suspension effective- et avec la possibilité quasi immédiate de refaire une demande de RMI. On peut donc se demander si le système s'est réellement donné la capacité de faire peser ses objectifs sur l'utilisateur¹⁴⁴.

En outre, le caractère commun de tous les utilisateurs, c'est une situation financière temporairement¹⁴⁵ difficile¹⁴⁶, et non une situation de « désinsertion » sociale. Ces personnes ne sont pas pour la plupart hors société. Accompagner un parcours, c'est accompagner une vie, et cet accompagnement peut ne

¹⁴³ C'est une allocation à durée déterminée, renouvelée depuis 10 ans pour certains.

¹⁴⁴ Le poids de la relation à l'utilisateur, qui peut être un moyen de pression exercée par l'administration sur celui-ci sera traité ultérieurement.

¹⁴⁵ Un temporaire qui peut durer plus ou moins longtemps.

¹⁴⁶ Sauf cas très exceptionnels.

jamais avoir de fin, sauf en cas de sortie du RMI, laquelle n'est pas nécessairement synonyme d'une insertion, si ce terme est entendu comme l'accès à l'ensemble des droits prévus dans les lois relatives au RMI, présenté dans les développements précédents. En effet, « *l'insertion, envisagée comme un processus, n'a plus de fin. Les personnes 'en insertion' sont, pour nombre d'entre elles, en permanence en situation de transition* » (Darmon, 1998). Cette notion d'insertion peut être complétée par celle de citoyenneté, terme très utilisé dans le Dispositif. Le traitement opéré par les politiques sociales permet d'assurer cette citoyenneté, dans le sens où un citoyen « *se comporte comme un individu utile à la collectivité [et] a aussi le sentiment d'être perçu comme tel* » (Batifoulier, 1995). La question du pouvoir moralisateur du monde politique sur la vie sociale se pose, ainsi que le remarque Certaines (2000) dans un article sur les politiques familiales en France, idée qu'il est possible de lier avec la tradition française d'organiser l'assistance afin d'aider et surtout de contrôler les pauvres et mendiants (Timbal et Castaldo, 2000).

La relation de service entre l'utilisateur et l'accueillant est singulière. La relation entre usager et accueillant peut être qualifiée de relation de co-production de service au sens de Lamarche (2000) : l'utilisateur spécifie la nature de la demande, et l'accompagnant adapte le service au client ; le service a lieu uniquement avec l'intervention de l'accompagnant, et se réalise uniquement au contact de l'utilisateur. L'interaction entre ces deux protagonistes permettrait l'amorce d'une coproduction de valeur. La demande de l'utilisateur est censée conditionner l'offre. Or, le système est fortement borné par la loi, avec sous-jacent un principe fort, celui de l'égalité. Le dilemme se joue entre le maintien d'un accueil universel, le même pour tous, et la discrimination positive. Potentiellement, l'égalité de la procédure devrait laisser place à une égalité de résultat (Trosa, 1999). Cependant, le Dispositif est limité. Ainsi, par exemple, les compétences des accompagnants peuvent trouver leurs limites dans l'écoute de certains besoins : les artistes en sont un bon exemple (Santelman, 2000). La tentation d'orienter les demandes des usagers est alors forte. La qualité de cette relation de service singulière ainsi que sa performance sont donc d'autant plus difficiles à appréhender, si l'on considère que l'un des points à évaluer est la satisfaction apportée à l'utilisateur (Gervais et Thenet, 2002).

Dans les lieux de prise de décision, les usagers sont absents physiquement. Leur représentation pose en effet un certain nombre de difficultés. En premier lieu, le RMI, vécu comme un stigmata par les usagers, n'est en aucun cas reconnu par eux comme une identité. L'un des paradoxes constaté est que les usagers qui ont le plus pris part aux différentes expériences de participation aux processus de décision y ont vu une reconnaissance, laquelle passait par une reconnaissance du statut de « *RMIste* », alors qu'ils sont censés s'extraire du système correspondant. Se pose aussi la question de la représentativité de ces usagers particuliers par rapport aux usagers du Dispositif. En effet, les usagers

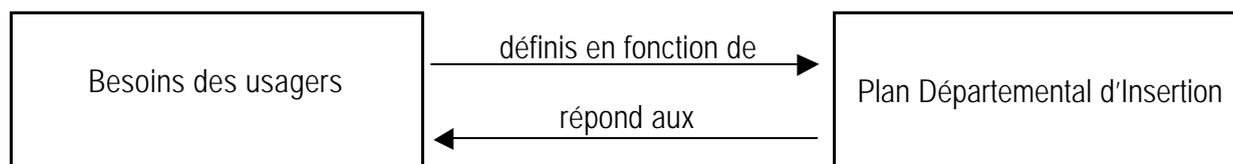
du RMI forment un groupe très hétérogène, et leur mobilité individuelle, géographique comme dans leurs projets, est très grande (Briole et Rascol-Boutard, 2000).

Leurs demandes sont représentées par les contrats d'insertion. Les contrats individuels, censés être représentatifs des besoins des usagers en terme d'insertion, sont agrégés et permettent d'évaluer les besoins de manière globale. En procédant ainsi, les besoins sont édulcorés, ce qui peut occasionner des dysfonctionnements, et donc fragiliser l'ensemble de la gestion du Dispositif. Cette construction peut aussi permettre d'apporter une caution à des choix déjà réalisés par les techniciens qui organisent ces données quantifiées. Construire une représentation de l'utilisateur permet d'évacuer les questions posées par une expertise qui va au-delà du cadre de l'action administrative.

Les besoins de l'utilisateur sont censés être le guide de ce que doit proposer le Dispositif RMI en terme d'accompagnement vers l'insertion. Or, au niveau local, c'est-à-dire dans la relation de coproduction de service usager-accueillant, les réponses apportées sont souvent limitées. Elles le sont par la capacité à faire saisir à l'utilisateur un système compliqué d'aides, dont la teneur est difficile à expliquer, ainsi que par les compétences des accueillants. Enfin, elles sont limitées par le système lui-même, qui suggère un éventail restreint de réponses. En outre, dans les processus de prise de décision, l'utilisateur est physiquement absent. Sa représentation y est construite et globalisée, ce qui n'est pas sans conséquences sur le système de détermination des objectifs du Dispositif RMI.

Finalement, le système de détermination des objectifs semble fonctionner de manière circulaire, et c'est sur lui, au-delà du dispositif législatif, légitime de fait, que semble résider toute la légitimité du Dispositif mis en place. La circularité peut être décrite de la manière suivante : le système a pour finalité l'insertion de l'utilisateur. Les besoins de celui-ci sont définis et représentés en fonction de schémas-types, et sont repris dans les grands thèmes des Plan Locaux d'Insertion et du Plan Départemental d'Insertion. Ceux-ci sont censés répondre aux besoins des usagers, ce qui les rend légitimes.

Figure 20 – La circularité du système de détermination des objectifs



C'est là que les systèmes d'évaluation trouvent leurs limites, et pourtant c'est là que se joue leur efficacité. Placer l'utilisateur « au centre des préoccupations » est présenté comme un moteur de

changement des pratiques de travail, car alors la logique d'action devient une logique de résultat et de qualité (ENA, 1999). La question du comment reste posée. En effet, le système de détermination des objectifs propose des réponses présentées comme rationnelles, censées répondre aux besoins des usagers. Or, il dessine des schémas-types auxquels les besoins des usagers doivent se référer pour être légitimes. Le problème est que les catégorisations ordinaires deviennent inopérante quand les repères d'identification traditionnels se brouillent (Ion, 2001)¹⁴⁷. En outre, les contours de l'exclusion dessinés par les modalités administratives ou encore par les classifications ne rendent pas compte des parcours individuels des usagers, car ils fusionnent des caractéristiques individuelles en caractéristiques moyennes (Jaeger, 1999). Si la valeur est la plus-value perçue par un tiers, bénéficiaire ou financeur, apportée par une prestation technique, dans un cadre organisationnel donné (Vinot, 1998), la question se pose ici de l'identité du tiers, car l'utilisateur a finalement une place restreinte dans la définition des besoins qui vont entraîner la détermination des objectifs.

Au-delà de la question, cruciale, de la représentation des besoins des usagers, se pose une autre question liée au système de détermination des objectifs et à la coordination de ceux-ci, abordée dans les développements suivants. L'approche conceptuelle de cette recherche induit que le lien entre l'intention et la mise en œuvre peut être lâche : à la limite, la mise en œuvre d'une stratégie est moins importante pour ses auteurs que sa proclamation ; la stratégie n'est pas une directive pour guider l'action, elle est aussi l'expression d'une conviction, dans son aspect symbolique ; enfin, des individus ou des groupes soutiennent l'adoption de mesures symbolisant des affirmations importantes, et peuvent être indifférents à leur mise en œuvre (Baier et al., 1991). Ces éléments conduisent à relativiser l'approche déterministe utilisée par les pilotes.

1.1.2 Un pilotage de performance centré sur l'allocation de ressources, reconnu comme incomplet

Le contrôle exercé par le financeur semble le seul mode de pilotage de la performance formel, contrôle étant compris ici comme « *l'ensemble des mécanismes et processus qui permettent à une organisation de s'assurer que les décisions et comportements développés en son sein sont en cohérence avec ses finalités* » (Langevin, 1999, p.188), car c'est en ces termes que se pose le problème du contrôle ici. Il semble donc important de porter le regard sur ce mode particulier de coordination, en se penchant tout

¹⁴⁷ Cet auteur utilise l'exemple du RMI, dans lequel il arrive que des usagers aient un capital scolaire supérieur au travailleur social. En outre, le classement des usagers en fonction d'un seul besoin ne tient pas compte de la mobilité des besoins et de leur caractère non unique.

d'abord sur les modes de contrôle organisationnels, au niveau des organisations publiques et au niveau des organisations privées. Puis sera posée la question du pilotage de la performance au niveau du système, qui se traduit ici en terme de coordination institutionnelle s'appuyant formellement exclusivement sur le contrôle de l'allocation des ressources, et donc qui s'intéresse aux performances locales, peut-être au détriment de la performance du système.

Le pilotage de la performance des organisations, publiques et privées, semble reposer sur des modes de contrôle prenant leur source dans une représentation hiérarchico-fonctionnelle du système interorganisationnel. La question du contrôle comme mode de pilotage de la performance sera d'abord abordée dans le cas des organisations publiques, puis dans le cas des organisations privées.

- ***Les organisations publiques***

Les modes de contrôle de l'activité des organisations publiques sont quantitatifs. Or, les quantités déterminées sont difficiles à globaliser, parce que de natures différentes. En outre, le lien entre la mesure du niveau d'activité –notamment en taux de contrat d'insertion– et l'atteinte des objectifs –la finalité de l'insertion décantée en objectif d'insertion à l'emploi notamment– n'est ni clair ni évident, d'autant plus que certaines dimensions des activités sont difficilement quantifiables. Des dispositifs internes à chaque organisation publique existent pour le contrôle du fonctionnement des services placés sous leur autorité. Les différents types de contrôle interne peuvent être dissociés en moyens classiques et outils nouveaux (Auby, 1996). Les moyens classiques comprennent le contrôle politique, le pouvoir hiérarchique, ainsi que les procédures financières et comptables. Les outils nouveaux comprennent notamment les tableaux de bord, la comptabilité analytique, le contrôle de gestion. Ces différents outils seront présentés dans les développements qui suivent, au travers des modes organisationnels de contrôle utilisés, contrôles externes et contrôle de l'activité. Puis sera discutée la question du lien, ténu, qui existe entre la mesure du niveau des activités et l'atteinte des objectifs.

Seront successivement examinés deux modes de contrôle, le contrôle externe et le contrôle interne. Le mode de contrôle externe principalement exercé sur les organisations publiques politiques est le vote des électeurs. Cependant, le rapport de cause à effet entre la décision des politiques et la sanction par le vote est difficile à établir. En outre, ici, les électeurs sont peu informés sur les actions de leurs élus concernant le RMI. Le RMI n'est pas un projet très vendeur pour un politique, en comparaison d'un programme immobilier ou d'embellissement du centre-ville. Il paraît donc d'autant plus difficile de connecter décision de vote et action de l'élu au niveau du RMI, celui-ci étant peu utilisé

médiatiquement. D'ailleurs, même quand le RMI est médiatisé, comme cela s'est passé en 2001 avec les rapports, pourtant incendiaires, des Chambres Régionales des Comptes concernant la gestion du Dispositif, il n'y a eu aucune réaction notable du grand public, et donc des électeurs, sur cette question. Il n'y a pas de groupe de pression, et aucun phénomène de lobbying dans le Dispositif RMI. Seules quelques actions très ponctuelles sont menées par des demandeurs d'emploi, mais aucun contrôle externe n'exerce réellement de poids dans le Dispositif RMI, ce qui rejoint les analyses précédentes sur la représentation des usagers dans le Dispositif.

Les modes de contrôle interne se concentrent sur les procédures mises en place pour contrôler l'activité et la performance des agents des organisations publiques dans leur participation au Dispositif RMI. Le critère prépondérant, celui qui est le plus utilisé dans le Dispositif, est le nombre de contrats d'insertion¹⁴⁸. En plus de ce nombre, souvent exprimé en taux, d'autres critères quantitatifs peuvent être utilisés. Par exemple, l'un des opérationnels exerçant dans une organisation publique rencontré doit fournir hebdomadairement le décompte des éléments suivants : les dossiers étudiés, les appuis techniques aux services instructeurs, les relations avec les organismes d'insertion, la prospection d'entreprises, les relations avec l'Agence Nationale Pour l'Emploi, les relations avec les usagers du RMI, ainsi que la gestion de l'activité. L'intéressé y voit plus un contrôle de son activité qu'une mesure de sa performance :

« c'est un outil quantitatif pur et dur. Ce n'est pas parce qu'on fait 25 entretiens par jour qu'on aura un bon résultat.¹⁴⁹ ».

La mesure choisie ici est celle du niveau d'activité, et non celle de l'atteinte des objectifs. Il est plus difficile, en effet, ainsi qu'un développement l'a montré, de fixer des objectifs non ambigus et opérants :

« On n'a pas tellement de critères de performance, ce sont des objectifs en début d'année, mais il n'y a pas de vérification en fin d'année. Les objectifs sont... philosophiques. Ce qui est important, c'est le respect des délais sur les demandes de RMI. » assure un répondant travaillant dans une organisation publique.

« Nous c'est très compliqué effectivement [au niveau des objectifs poursuivis]. [...] on n'a pas d'objectif franchement évident à part que ça tourne au niveau du territoire, au niveau des acteurs. Notre travail est surtout jugé de façon subjective. On n'a pas de critères objectif. Le

¹⁴⁸ Ce qui peut être illustré par deux témoignages, de deux autres opérationnels exerçant dans des organisations publiques : pour l'un d'entre eux, « la validation des contrats d'insertion, c'est notre activité principale, [alors que ça] devrait être une tâche secondaire » ; et pour l'autre, son objectif est de « permettre qu'un maximum d'allocataires bénéficient d'un contrat d'insertion ».

¹⁴⁹ La définition d'un bon résultat pour lui intègre des éléments quantifiables -tels que l'utilisateur trouve un emploi-, et des éléments non quantifiables -par exemple, des mois après un entretien, l'utilisateur remet en question son projet professionnel, et s'engage dans une formation-.

seul critère qu'on peut avoir, c'est le nombre de contrats signés, il doit être supérieur à 50 % [or] on ne maîtrise pas le nombre de contrats. [...] La loi dit 100%, ce qui est totalement idéaliste, ce serait même une catastrophe financière, tous les services seraient complètement...[soupir et sourire] » témoigne un autre répondant, lui aussi opérationnel exerçant dans une organisation publique.

D'ailleurs, dans le dernier Plan Départemental d'Insertion, l'objectif national est d'augmenter de 20% le taux de contractualisation des allocataires présents dans le Dispositif depuis plus de six mois, objectif qui est en concordance avec la prédominance de ce mode de contrôle quantitatif.

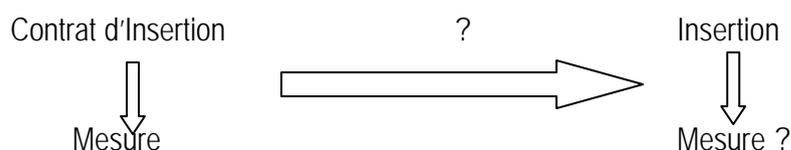
Le système de mesure n'est ni figé, ni homogène. Ainsi, jusqu'à présent, les Commissions Locales d'Insertion n'avaient pas de méthode commune d'évaluation de leur activité :

« Je ne vois pas vraiment, si ce n'est de dire [sourire] si le taux de contrat est de tel ou tel ordre. On n'a pas non plus de méthode rigoureuse pour évaluer ce qu'on fait. C'est des petits bouts comme ça : sur les enveloppes financières dépensées par exemple. Rien ne nous est demandé [...] Nous faisons le bilan du travail de l'année. En 2001, une trame de bilan est mise en place, valable pour toutes les [organisations locales du même ordre]. Auparavant, on suivait les pratiques des prédécesseurs, et on regardait les bilans des autres [...] Jusqu'à présent on n'était même pas outillé, parce que ne serait-ce qu'au niveau de la méthode chacun se débrouille », ainsi que le décrit l'un des salariés de cette organisation publique.

Une trame commune, au niveau départemental, est en cours d'élaboration. Son objet sera d'harmoniser les mesures, en reprenant les mesures jugées les meilleures. Celles-ci sont des mesures quantitatives de l'activité.

Au-delà du contrôle externe, inopérant, et de l'utilisation de critères principalement quantitatifs, la question qui se pose est celle du lien entre la mesure de l'activité et l'atteinte des objectifs, lien qui est schématisé dans la figure ci-dessous.

Figure 21 – Le lien entre la mesure des contrats d'insertion et l'objectif d'insertion



Les approches quantitatives du niveau d'activité permettent-elles de servir l'atteinte des objectifs, et donc dans une certaine mesure de piloter la performance ? En d'autres termes, par exemple, un pourcentage élevé de contrats d'insertion traduit-il un taux élevé d'« insertion » des usagers ? Si les

répondants sont polarisés sur les critères de mesure de leur activité, et établissent un lien implicite entre le contrat d'insertion et l'insertion, la discussion de ce lien semble nécessaire. En effet, le contrat d'insertion est pour l'usager une démarche administrative qui peut lui permettre d'accéder à un accompagnement. En conséquence, si le contrat d'insertion est un droit, il n'est pas garant d'un accès à l'insertion, uniquement d'une proposition d'accompagnement. Se pose donc la question du lien entre l'accompagnement, activité du Dispositif, et l'insertion, critère de performance, qui peut se traduire de la manière suivante : les actions d'accompagnement ont-elles un effet positif sur la performance ? La mesure de cet effet semble difficile¹⁵⁰, car, par exemple, les actions d'insertion peuvent avoir un effet ambivalent sur le taux d'allocataires. Multiplier les actions d'insertion permettrait de faire diminuer le taux d'allocataires du RMI dans un Département selon la logique utilisée par les décideurs institutionnels. Or, ces actions peuvent aussi entraîner une augmentation de ce taux, en multipliant par exemple la communication sur la mesure RMI. En outre, même si une politique d'insertion est très efficace dans un Département, le nombre d'allocataires peut augmenter, par une migration en provenance d'autres Départements par exemple. Enfin, se pose la question de la contrôlabilité, pour l'accompagnant jugé sur ce critère, des éléments qui influencent l'insertion. Par exemple, l'accompagnant ne maîtrise pas tous les éléments qui vont permettre à un usager à accéder à un emploi.

Ce lien potentiel entre la coordination formelle quasi exclusivement axée sur des modes de contrôle quantitatifs de l'activité et la performance du système sera discuté plus amplement. Au préalable seront abordés les modes de contrôle utilisés dans les organisations privées.

- ***Les organisations privées***

Les organisations privées mettent en place des modes de contrôle de leur activité en lien direct avec le contrôle exercé par les financeurs de l'activité « RMI ». Ceux-ci utilisent un mode de contrôle formel des résultats. Or, l'utilisation de ces critères peut aller jusqu'au paradoxe suivant : ce qui peut être considéré comme une réussite localement peut devenir un échec au niveau du système. Et inversement, un échec local peut correspondre à un résultat positif pour le Dispositif RMI. La régulation par la règle, sur laquelle s'appuie le mode de contrôle formel de l'activité, est complétée, de manière informelle, par

¹⁵⁰ Pour la Commission Locale d'Insertion, les financements de formations sont par exemple recensés en terme d'enveloppe globale dépensée pour les usagers demandeurs, ce qui induit un raisonnement en terme de coût. La réussite de la formation, en terme d'obtention de diplôme ou d'accès à l'emploi, n'est pas évaluée, excepté de manière individuelle, si un même usager fait plusieurs demandes de financement, les unes près les autres. La pertinence de ces demandes sera alors discutée.

d'autres modes de régulation. Seront abordés successivement sur les modes de contrôles utilisés dans les organisations privées, modes de contrôle essentiellement quantitatifs, avec des normes imposées par le financeur RMI, puis sur l'émergence de modes de contrôles et de coordinations informels dont la trace a été trouvée lors de la phase exploratoire. Afin d'illustrer les analyses, l'exemple du traitement des organismes ayant pour objectif l'accompagnement d'usagers créateurs d'entreprises sera utilisé. Dans les organisations privées, le mode de contrôle privilégié est essentiellement celui qui est exercé par le financeur principal, c'est-à-dire le Dispositif RMI. Ce mode de contrôle sera discuté au regard de modèles de la contingence, puis sera abordée la question de la pertinence des modes de contrôle exercés.

En interne, les organisations privées utilisent pour la plupart des mesures quantitatives de la performance afin de piloter celle-ci. Ces mesures reposent plus sur une mesure de l'efficacité que sur une analyse de l'efficience.

La mesure de l'efficacité utilisée par la majorité des organismes conventionnés s'appuie sur des modes d'évaluation quantitatifs, qui concernent notamment le nombre d'accueils, de sorties, de création d'entreprise, d'accompagnements. Dans la plupart des organisations, les critères sont déterminés par la convention qui lie au financeur, enrichis d'autres chiffres par les techniciens. Dans d'autres organisations, moins nombreuses dans le Dispositif, aucun objectif quantitatif n'est fixé dans la convention. Dans le bilan d'activité de l'organisation apparaissent des chiffres de présence et d'utilisation par le public visé. Ces chiffres sont demandés implicitement et explicitement par les partenaires, financeurs et membres de l'organisation :

« c'est facile à commenter sur un rapport d'activité, les gens ils attendent ça, les extérieurs ils attendent ça » d'après un salarié d'organisme conventionné.

Certains, dont fait partie ce répondant, tentent en plus d'intégrer une analyse qualitative :

« l'analyse qualitative de ce que les commissions¹⁵¹ ont généré, c'est la partie la plus importante ».

L'évaluation est dans cette organisation un outil, créé par les membres du groupe de travail, qui permet à un comité de piloter l'action de chaque groupe de travail. L'important est de rester dans les objectifs généraux de l'association, ce que pose l'animateur des groupes de travail dans l'élaboration et l'utilisation des instruments.

D'ailleurs, il ajoute que ces grilles sont *« faites pour les acteurs et non pour le financeur »*.

¹⁵¹ Les commissions sont des groupes de travail composés d'acteurs issus de différentes organisations. Elles ont pour objet le traitement d'un aspect particulier de l'insertion, par exemple le transport des usagers.

Cet exemple d'évaluation reste cependant anecdotique dans le Dispositif, les organismes privés utilisant des critères très quantitatifs, correspondant aux objectifs quantitatifs fixés par le financeur institutionnel.

L'analyse de l'efficacité n'est pas effectuée, ou peu, dans les organismes conventionnés. La plupart des répondants ont semblé surchargés de travail, et souffrent de manque de temps qui les empêche de mener à bien des accompagnements. Les questions gestionnaires sont loin des préoccupations quotidiennes des personnes sur le terrain de l'insertion. Les répondants se sentent contraints par l'urgence des situations individuelles des usagers du RMI, et les problèmes de gestion se situent sur un plan jugé moins important. Pourtant, la situation financière de ces organisations, souvent dans des positions très délicates, les oblige à gérer au plus près, ce que la comptabilité analytique ou le contrôle de gestion leur permettrait de mieux faire. Savent-elles exactement ce qui leur rapporte de l'argent, ou les activités qui leur en font perdre ? Il semblerait qu'elles ne raisonnent pas en terme de rentabilité, mais plutôt d'opportunité : ainsi un des directeurs d'organisme conventionné rencontré a multiplié les activités de son organisation, quelquefois hors des compétences de base de celle-ci, sans se demander si sur telle ou telle activité l'organisation ne perdrait pas de l'argent. L'hypothèse implicite utilisée par les répondants pourrait être que les activités sont très liées entre elles, chacune d'entre elles impliquant d'autres. Si l'une des activités fait perdre de l'argent, mais qu'elle permet d'obtenir d'autres financements, elle ne mérite pas d'être abandonnée. Cela reste une hypothèse difficilement vérifiable dans la mesure où les gestionnaires des organisations semblent piloter à vue et s'appuyer plus sur des intuitions subjectives que sur des données gestionnaires qu'ils n'ont -ne se donnent- pas le temps de produire. Ces organisations étant pour la plupart associatives, elles ont uniquement un objectif explicite d'équilibre. Fondées sur des finalités solidaires, elles ont pour priorité l'action sociale. Les aspects financiers importent, pour mener à bien les actions, pour pouvoir embaucher et payer le personnel -le plus gros poste de dépense-, ainsi que pour engager d'autres actions. Cependant, le court terme exerce une forte pression : recevoir une personne en difficulté reste toujours une priorité explicite, et semble passer pour les gestionnaires de ces organisations avant la gestion financière, mettant ainsi en arrière plan l'analyse de l'efficacité.

Les modes de contrôle exercés dans les organisations privées émanent en fait des normes imposées par leur financeur principal, c'est-à-dire le Dispositif RMI. Ce contrôle est très marqué par une représentation hiérarchico-fonctionnelle, ce qui sera montré en prenant appui sur les modèles de la contingence. Dans un second temps sera posée la question de la pertinence des modes de contrôle utilisés.

Les modèles de la contingence insistent sur la pertinence des modes de contrôle des organisations, en fonction de paramètres propres à l'organisation étudiée. De très nombreux modèles existent, qui utilisent des variables de contingence différentes, car il n'y a pas de théorie générale en comptabilité-contrôle de la contingence actuellement (Chapman, 1997). Ils ne seront pas tous présentés ici. Trois modèles d'analyse faisant référence, et particulièrement pertinents ici, seront utilisés : les modèles de Perrow (1967), d'Ouchi (1979) et de Snell (1992). Dans un premier temps seront décrits ces modèles, puis sera discutée de la pertinence des modes de contrôles exercés dans le RMI sur les organismes conventionnés au regard de ces modèles.

Le modèle théorique de Perrow (1967) propose un contrôle adapté aux configurations organisationnelles. Ce modèle a été appliqué par Abernethy et Brownell (1997), dans le secteur de la recherche et du développement ; leur application semble confirmer le modèle : quand les tâches sont incertaines -analysabilité faible et nombre d'exceptions élevé-, s'appuyer sur des formes de contrôle du personnel a un effet significatif sur la performance.

Tableau 38 – Le modèle de Perrow, adapté de Perrow (1967)

		Connaissance, compréhension des tâches	
		Problèmes analysables	Problèmes non analysables
Nombre d'exceptions	Faible	Contrôles administratifs formels, contrôle des comportements	Contrôle des résultats
	Élevé	Contrôle des comportements, « personnel control »	Mécanisme de coordination informelle, « personnel control »

La question de départ que se pose Ouchi (1977) concerne aussi le lien entre la structure organisationnelle et le contrôle : comment la structure de l'organisation détermine-t-elle le type de contrôle utilisé par l'organisation ? Il décrit tout d'abord trois mécanismes fondamentaux de contrôle et d'évaluation : le contrôle des résultats -ou « *outputs* »-, le contrôle des comportements -« *behavior* »-, et le contrôle clanique -« *ritual* » en 1977, « *clan* » en 1979, le type de contrôle le plus subtil à mettre en œuvre-. Toute organisation contient un mélange de tous les types de contrôle, avec une prédominance d'un type ou d'un autre. Des conditions, résumées dans la figure ci-dessous, déterminent cette prédominance.

Tableau 39 – Le modèle de Ouchi (adapté de Ouchi, 1979, p.843)

		Connaissance des processus de transformation	
		Parfaite	Imparfaite
Possibilité de mesurer les résultats	Forte	Contrôle des comportements, des résultats	Contrôle des résultats
	Faible	Contrôle des comportements	Mécanismes de socialisation, « clan »

Pour Ouchi (1979), mieux le gestionnaire connaît le processus de transformation, plus il instaure des procédures, alors que quand il connaît peu le processus, il utilise plus efficacement des mécanismes de socialisation. Cette conclusion est d'ailleurs en accord avec les résultats de l'étude menée par Rockness et Shields (1984) dans le secteur de la recherche et du développement. Ceux-ci sont plus mitigés en ce qui concerne la possibilité de mesurer les résultats. Ils remarquent que, même si cette possibilité est faible, le contrôle des résultats peut être utilisé pour, par exemple, légitimer une tâche, c'est-à-dire pour tout autre chose que le contrôle réel de l'organisation.

Snell (1992), quant à lui, s'intéresse aux modes formels de contrôle dans la gestion des ressources humaines. Il dissocie lui aussi trois types de contrôle, en s'appuyant sur les travaux de Ouchi (1977, 1979) : le contrôle des comportements, qui induit la connaissance des rapports de cause à effet ; le contrôle de la production, où il faut définir les standards requis de performance ; et le contrôle des inputs, ou « *clan control* » (Ouchi, 1979), à choisir quand les standards de performance sont ambigus, et quand la connaissance des relations de cause à effet est incomplète. Snell ajoute à son analyse théorique une recherche conduite auprès d'entreprises industrielles. Ses résultats sont résumés dans la figure ci-dessous.

Tableau 40 – Le modèle de Snell (adapté de Snell, 1992, p.295)

		Connaissance des relations de cause à effet	
		Complète	Incomplète
Standards désirés de performance	Cristallisés	Contrôle des comportements et/ou des résultats	Contrôle des résultats : décentralisation, critères de résultats, liens performance-récompense
	Ambigus	Contrôle des comportements : centralisation, procédures articulées...	Contrôle des inputs : recrutements rigoureux, formation, socialisation...

Les modes d'analyse des liens entre l'organisation et le contrôle présentés précédemment permettent de se poser la question de la pertinence des modes de contrôle dans le Dispositif RMI, au sens des auteurs évoqués. Sera discuté le mode de contrôle formel actuel -contrôle des résultats-, et, suivant les degrés de connaissance des processus, des relations..., le type de contrôle préconisé par les auteurs.

Tableau 41 – Le Dispositif RMI et le modèle de Perrow (1967)

		Connaissance, compréhension des tâches	
		Problèmes analysables	Problèmes non analysables
Nombre d'exceptions	Faible		Le choix du financeur est ici : « result controls »
	Élevé		Or, n'y a-t-il pas une grande variété des tâches ? Ne faudrait-il pas utiliser des mécanismes de coordination informelle (Abernethy et Brownell, 1997) ?

Tableau 42 – Le Dispositif RMI et le modèle de Ouchi (1979, p.843)

		Connaissance des processus de transformation	
		Parfaite	Imparfaite
Possibilité de mesurer les résultats	Bonne		Le choix du financeur est ici : contrôle des résultats
	Mauvaise		Or, mesurer l'insertion est difficile. Ne faudrait-il pas utiliser des modes de contrôle de type claniques ? des mécanismes de « socialisation » ?

Tableau 43 - Le Dispositif RMI et le modèle de Snell (1992, p.295)

		Connaissance des relations de cause à effet	
		Complète	Incomplète
Standards désirés de performance	Cristallisés		Le choix du financeur est ici : contrôle des résultats
	ambigus		Or, n'existe-t-il pas des standards désirés de performance ambigus ? Ne faudrait-il pas plutôt contrôler les inputs ?

Au regard des analyses proposées par ces auteurs, le type de contrôle formel utilisé dans le RMI - contrôle des résultats- ne semble pas correspondre pas aux caractéristiques du Dispositif RMI. Le

mode de contrôle choisi peut être donc considéré comme étant inadapté au regard de la littérature. Comment le gestionnaire public pourrait-il exercer un contrôle plus pertinent ? Un contrôle de type clanique, plus subtil, pourrait compléter le contrôle des résultats : par exemple s'assurer d'un niveau de formation minimum dans les organismes de suivi. L'utilisation de formes moins fermées de contrôle, comme l'intégration de mécanismes sociaux ou d'auto-contrôle, est une stratégie qui semble efficace, si le manager sait utiliser à bon escient ces formes de contrôle. L'observation d'un grand hôpital australien effectuée par Abernethy et Stoelwinder (1995) encourage à utiliser cette orientation, avec des précautions bien sûr, telles que la gestion d'un choc culturel entre les experts et les non experts. Au-delà de la difficulté soulignée ici de piloter la performance par le contrôle des résultats, les modèles insistent sur d'autres modes de contrôle, que les auteurs qualifient de « claniques », d'« informels », ou encore de « socialisation ». Cependant, comme dans la recherche menée par Rockness et Shields (1984), il semble que la mesure des résultats, même si elle ne sert pas le contrôle réel et le pilotage du Dispositif RMI, joue un rôle indéniable. Elle sert de moyen de re-connaissance, en ayant une fonction identitaire et de légitimation. Le gestionnaire public a-t-il réellement le pouvoir d'opérer un contrôle par les comportements/clanique ? Au niveau des organismes conventionnés, qui sont des organisations privées, le gestionnaire public dispose d'un réel pouvoir d'intervention, du fait de son poids financier. L'organisation de formations transversales permet de mettre en place des mécanismes de socialisation. Une démarche intéressante à ce titre est celle des Plans Locaux d'Insertion par l'Economique (PLIE), qui organisent des « *form'actions* », selon leurs propres termes, c'est-à-dire des formations qui prennent appui sur l'action, sous-traitées à des consultants. Le but de ces formations est de faire connaître les différents intervenants, les missions de leurs organisations, leurs modes de fonctionnement, ainsi que de faire se rencontrer les intervenants. La difficulté, souvent relevée dans les PLIE, est qu'en général l'efficacité potentielle de ces formations souffre d'un manque de suivi individuel, car les organisations invitées y envoient chaque fois des salariés différents. Or, la socialisation sert à maintenir les groupes en favorisant l'adaptation de l'individu à ces groupes, elle permet à l'individu de s'adapter et à la culture de se maintenir (Lacaze et Chandon, 2001) : en cas d'absences répétées des individus le processus de socialisation a du mal à se développer.

En résumé, de nombreuses modélisations d'analyse des modes de contrôle dans les organisations existent. Parmi elles, figure celle de Chiapello (1995), qui différencie six dimensions d'analyse : l'identité du contrôleur, le type de contrôle exercé, l'attitude du contrôlé, le moment du contrôle, le processus de contrôle, ainsi que les moyens du contrôle. Ce modèle permet de synthétiser les modes de contrôle formels utilisés par le financeur sur les organismes conventionnés. Par les règlements et conventions, le financeur contrôle les réalisations des organisations en terme de création d'activité. L'objectif est fixé avant l'action par la convention : l'organisme conventionné doit accompagner un nombre donné de

créations d'activité, lesquelles doivent aboutir. Le contrôle s'exerce après l'action, au terme de la convention, lorsque le financeur vérifie le nombre effectif de créations. Le processus de contrôle est très mécaniste, il s'attache aux performances locales de chaque organisme conventionné. La question de la consolidation de ces mesures au niveau du Dispositif RMI départemental fera l'objet d'un prochain développement. Enfin, le contrôlé est aliéné à la convention, dans une situation de forte dépendance vis-à-vis du financeur.

Dans le domaine du contrôle et du pilotage des organisations, le Dispositif RMI est un exemple type de la difficulté à mettre en œuvre des outils adaptés au pilotage de la performance. Cette difficulté peut être illustrée au travers de l'exemple du traitement des usagers créateurs d'entreprise. Tout d'abord, la connaissance des processus de transformation est imparfaite: comment un usager du RMI devient-il un entrepreneur, comment susciter et déceler l'envie d'entreprendre ? En outre, la possibilité de mesurer les résultats est mauvaise: combien de personnes sont sorties du RMI parce qu'elles ont créé leur entreprise ? Ce nombre est difficile ; voire impossible à évaluer. La variété des tâches est très élevée: l'accompagnement d'une personne, étant entièrement adapté à la personne elle-même, fait que ce processus a beaucoup d'exceptions. La connaissance des relations de cause à effet est incomplète. Enfin, les standards désirés de performance sont ambigus, notamment sur la notion d'insertion.

En raisonnant en terme d'allocation de ressource et de performance locale, le critère explicite et formel de règlement du financeur est le nombre d'entreprises créées. Or, pour une entreprise créée, l'organisme conventionné doit recevoir dix créateurs potentiels. Et cet accueil inutile de neuf personnes, au regard de la convention signée, n'est pas pris en compte financièrement¹⁵² : seule la création est rémunérée. Un paradoxe émerge : le financeur ne comprendrait pas que les neuf accueils soient bâclés, car ils entrent dans une obligation de service public plus vaste qui est l'accueil de parcours d'usagers avec pour finalité l'insertion de ceux-ci. En effet, la logique d'action du financeur est de service public, il finance les organismes dans cette optique.

En appliquant stricto sensu des « normes » imposées, les mesures sont quantitatives. Par exemple, un organisme sera financé à hauteur de 1.500 euros par création d'entreprise effectuée, norme formelle retenue par le financeur. Faire créer sera l'objectif de l'organisme s'il veut réaliser les termes de la convention qui le lie à son financeur et être payé. Or, n'est-il pas aussi important, voire aussi utile, de

¹⁵² Certains organismes sont conventionnés aussi pour le nombre d'accueils et/ou d'accompagnements en plus des objectifs de sortie. Mais le réel critère de réussite sera le critère de sortie, car c'est le niveau de celui-ci qui sera utilisé comme argument de négociation.

décourager quelqu'un de créer s'il va à l'échec ? Les chargés de mission qui accueillent de futurs créateurs reçoivent des personnes qui ne créeront pas. Ils ont aussi, et surtout, un rôle de conseil à la création et à la « non création ». Dans une étude de terrain, Libert (1995) a observé deux fonctionnements dans les organismes, observations qui correspondent aux nôtres. Certains organismes, les moins nombreux, choisissent d'intervenir uniquement économiquement, proposant des conseils uniquement, par exemple, sur la viabilité financière du projet ; d'autres accompagnent le porteur de projet et l'aident à faire le deuil de celui-ci s'il ne conduit pas à une création. Ceux qui refusent de faire ce travail d'accompagnement pensent que leur mission centrale est le suivi à la création ; ils sont légitimés en cela par leur financement, lequel prend en compte le nombre de créations et le nombre de parcours. En outre, ils pensent n'avoir ni les moyens, en terme de compétences, ni les outils pour accompagner autre chose que les créations.

Deux logiques s'entremêlent : le marché de l'organisme d'insertion, qui n'a pas intérêt financièrement à faire autre chose que de la création d'entreprise, et donc de l'accueil d'entrepreneurs ; et la logique de service public du financeur, qui souhaite qu'à chaque endroit du Dispositif existe un traitement adapté aux besoins des usagers du RMI, sans pour autant utiliser des moyens de reconnaissances adéquats.

Finalelement, les mécanismes formels de contrôle semblent s'avérer incomplets, voire inopérants pour piloter la performance. Or, *« lorsqu'on ne peut s'appuyer sur aucun système formel de contrôle, les seuls éléments qui semblent dès lors assurer la cohésion d'ensemble seraient à rechercher dans les mécanismes informels »* (Naro, 1999 [2], p.542). La difficulté est d'observer ces mécanismes informels, si leur existence est présupposée. Des indices de l'existence de tels mécanismes ont été mis à jour, et seront exposés dans un premier temps. Puis un modèle sera proposé, présentant la juxtaposition de ces deux modes de contrôle, et de coordination.

Des échanges d'information se font à l'occasion du bilan annuel de l'action pour tous les organismes conventionnés. La règle explicite est que les conventions sont payées si les objectifs quantitatifs sont atteints. Cependant, mesure et contrôle intègrent des éléments informels, ambigus, tacites, et implicites, qui semblent permettre le pilotage du système, et sur lesquels les acteurs et leurs interactions agissent. L'indice de l'existence de ces éléments est que dans les organismes conventionnés rencontrés, les techniciens du Conseil Général sont présentés par les répondants comme ouverts au dialogue, et attentifs à d'autres critères de réussite que ceux de leur convention. Par exemple, un répondant, directeur d'un organisme conventionné, n'avait pas réalisé ses objectifs quantitatifs lors du dernier exercice. De plus, il avait été audité par un cabinet de consulting commandité par le Conseil Général, et

le rapport d'audit avait été très négatif¹⁵³. Or, sa convention a été payée, renouvelée et augmentée. Le directeur de l'organisation, appuyé par son président, est allé expliquer son action au service conventionnement du Conseil Général¹⁵⁴, qui a choisi de continuer à soutenir l'action. Les critères utilisés par le Conseil Général pour prendre cette décision sont opaques. De même, un autre directeur d'organisme conventionné rencontré pense que les ré-orientations « *bénéfiques* » sont prises en compte. Il s'agit d'usagers qui ne créeraient pas d'entreprise, car n'étant pas en capacité de le faire, et qui trouvent du travail. Comment ces ré-orientations sont-elles évaluées et prises en compte ? Dans ce cas précis, elles n'augmentent pas le règlement de la convention, qui dépendra des objectifs initiaux fixés à l'organisme conventionné. L'hypothèse ici est que la mise en valeur de ces résultats, annexes à la convention mais importants au regard du Dispositif, participent à la bonne réputation¹⁵⁵ de l'organisation, et renforcent la confiance. Finalement, elle vise à asseoir l'organisation dans son territoire.

Une récapitulation de ces illustrations est proposée dans le tableau ci-dessous, qui reprend le système de pilotage utilisé par l'Institution et le fonctionnement de l'accompagnement à la création d'entreprise tel que décrit par les répondants.

¹⁵³ Le Conseil Général utilise quelquefois des organismes évaluateurs extérieurs, pour contrôler les organismes conventionnés, ou pour obtenir des éléments d'évaluation complémentaires sur le Dispositif dans son ensemble.

¹⁵⁴ Les techniciens du service conventionnement sont souvent perçus comme les interlocuteurs privilégiés pour demander une révision de la convention.

¹⁵⁵ « *Le concept de **réputation** [renvoie à] une notion post relationnelle. La réputation est évaluée à partir de relations passées tandis que confiance et légitimité trouvent leurs substance pendant et après l'action et sont, pour partie, spécifiques à la relation engagée.* » (Chabin, 2001, p.109).

« *La notion de légitimité d'un acteur peut être définie par ses attributs majeurs, en l'occurrence son degré de stabilité dans une organisation et son degré d'adaptation c'est-à-dire de conformité aux normes sociales, valeurs et attentes de ses partenaires* » (Chabin, 2001, p.108)

Tableau 44 – Le traitement de l'accompagnement à la création d'entreprise

Finalité : insertion Objectif : création d'entreprise Action : accompagnement de créateurs d'activité potentiels Financement d'organisations privées qui feront cet accompagnement	
Système de pilotage utilisé par l'Institution	Fonctionnement décrit par les répondants
Objectif clair, en lien direct avec la finalité du Dispositif: si la personne crée, elle sortira du RMI et sera insérée.	Une personne qui crée ne sort pas nécessairement du Dispositif.
Les créateurs potentiels sont orientés sur des conseils gratuits, octroyés par des experts (formation poussée en gestion, finance, comptabilité, commercial...) Les experts sont financés par le Dispositif pour accompagner l'usager du RMI dans la création. Compétence de l'orienteur : généraliste sur toutes les questions de l'insertion. Compétence de l'accompagnant : expertise sur la création d'entreprise, formation en finance, droit, gestion, commercial...	Repérage des usagers par des services instructeurs qui n'ont pas de compétence en création d'entreprise → expertise nécessaire des professionnels dès le départ du projet. Par extension, utilisation des organismes privés pour vérifier pertinence et opportunité du projet, voire pour aider la personne à faire le deuil de son projet → développement de compétences transverses : l'accompagnement doit pouvoir accueillir des non créateurs d'entreprise
Contrôle des organismes conventionnés sur les objectifs réalisés, en terme de nombre d'accueils. C'est le nombre de créations qui débloque le financement.	Des objectifs non atteints ne signifieront pas nécessairement le non paiement de la convention : d'autres critères, informels et ambigus, entrent en ligne de compte, comme par exemple l'accompagnement du deuil de projet, l'expertise sur certains projets non viables.
→ Un minimum de règles communes qui permettent à chacun de se positionner par rapport à des limites formelles, qui décrivent le système.	→ Des liens indispensables permettent aux organisations de répondre aux besoins du système : repérer les usagers qui souhaitent créer, ceux qui en sont capables, les accompagner, ne pas sanctionner systématiquement l'organisation qui n'a pas réalisé ses objectifs si elle a contribué au système.

L'utilisation des conventions induit un type de contrôle basé sur une mesure quantitative de la performance, et constitue un mode de coordination. Cependant, d'après les répondants, existe un autre mode de coordination. En effet, il est impossible au financeur de coordonner directement ou seulement mécaniquement les organisations privées : directement car physiquement il ne peut donner des ordres directs à tous les intervenants, mécaniquement car le niveau d'expertise requis, par exemple dans le cas de l'aide à la création d'entreprise, est élevé. La contractualisation s'opère en fait sur un minimum, ce qui laisse la place à d'autres modes d'intervention. Ce type de représentation a un autre avantage :

elle est simple à comprendre, alors que les processus à l'œuvre ne le sont pas. L'ambiguïté est inhérente à tout système de gestion, la question restant celle du degré de précision que le contrôleur doit -et peut- atteindre (Dupuy Y., 1999). S'il y a trop de précision, les normes deviennent trop contraignantes. Dans le cas contraire existe un problème de cohérence de l'organisation, car les acteurs doivent en avoir une lisibilité.

D'un point de vue théorique, le mode de coordination bureaucratique revient à réguler par la règle. Il est possible de distinguer les modes de coordination formalisés, qui se révèlent insuffisants pour générer une transversalité effective, et les modes de coordinations informels (Defélix, 1998). Des liens réciproques existent entre ces deux modes de coordination. Ainsi que le souligne Barnard (1938), l'informel trouve ses origines et s'appuie sur les structures formelles, lesquelles en favorisent l'émergence, et, réciproquement, les organisations informelles soutiennent les structures formelles. L'existence de modes informels de coordination montre à la fois les insuffisances des modes formels de pilotage, ainsi que la possibilité pour le système interorganisationnel d'évoluer vers plus de transversalité car les modes informels de coordination semblent être de type coopératif. Ces deux modes de coordination coexistent ici. La coordination formalisée est posée comme le mode de fonctionnement du Dispositif, et est légitimée par les lois successives relatives au RMI ainsi que par l'utilisation généralisée qu'en fait l'institution. Elle présente des insuffisances, décrites précédemment. D'autres modes de coordination formalisée existent : la coordination par des personnes ou des organisations transverses officielles. Les Commissions Locales d'Insertion sont censées jouer ce rôle, mais elles sont absorbées par leur travail administratif. Les autres modes de coordination formalisée relevés par Defélix sont inexistants ou inopérants dans le Dispositif : la coordination par les outils de gestion est insuffisante, les indicateurs étant centrés sur des mesures locales de performance. Si les outils de gestion, et notamment de contrôle, permettent d'obtenir une certaine représentation de la performance, ils ne coordonnent pas complètement les activités des organisations menant à la performance. La coordination par les méthodes de travail a fait l'objet de tentatives, avec par exemple l'essai de création d'une plate-forme sur la création d'entreprise, tentatives qui cependant ont avorté ou n'ont pas abouti. La coordination par le travail officiel sur les processus fait aussi l'objet de tentatives, par exemple dans les groupes de travail sur le Plan Départemental d'Insertion, mais semble présenter des limites ainsi que nous l'avons vu. Des modes de coordination informels coexistent avec les modes formels de coordination, et concourent à la transversalisation du système : coordination par les normes, par supervision au quotidien, et par ajustement mutuel (Mintzberg, 1982). Par exemple, des groupes de travail se mettent en place pour résoudre des problèmes transversaux à plusieurs organisations.

Les seuls modes de contrôle prévus par les conventions de financement, c'est-à-dire les contrôles formels, s'inscrivent dans un modèle de contrôle purement instrumental, qui ne suffirait pas pour le pilotage. Deux modèles sont en fait juxtaposés, s'appuyant sur deux paradigmes de l'évaluation, le paradigme de la mesure, et le paradigme du pilotage, l'un et l'autre mêlés, dont les principales caractéristiques sont présentées ci-dessous :

Tableau 45 – Les paradigmes de l'évaluation de Lorino (1996, p.28)

Paradigme de la mesure	Paradigme du pilotage
Norme établie hors pilotage	Etablissement de la norme au cœur du pilotage
Question : combien ?	Question : pourquoi ?
Image fidèle, représentation photographique	Représentation instrumentale et « jetable », support d'apprentissage
Modèle d'allocations, flux input/output	Modèle de diagnostic, chaînes causales
Rationalité substantielle	Rationalité procédurale
Recours à des médiations universelles	Abandon des médiations universelles
Qualité de la recherche : exactitude et précision	Qualité de la recherche : pertinence pour l'action
Séquences savoir/agir, plan/contrôle	Intégration de connaissances par rapport à l'action, apprentissage continu dans l'action
Déploiement algorithmique des objectifs	Déploiement causes-effets des objectifs

Le mode de contrôle formel s'appuie sur le paradigme de la mesure tel que présenté dans le tableau ci-dessus. Il est possible de lier ce mode de contrôle formel à une représentation hiérarchisée, fondée sur la règle, proche du modèle bureaucratique. Il est complété par des modes de contrôle et de coordination informels, qui correspondent à la colonne du paradigme du pilotage dans le tableau de Lorino. Dans le Dispositif RMI ces modes de coordination sont plus diffus, et de l'ordre de l'informel. Ils participent à la transversalisation du système, dépassant et s'appuyant sur la structure hiérarchique. La production de règles formelles et la formalisation de pratiques n'atteint pas les objectifs fixés, car dans l'action collective le produit de la rencontre de plusieurs acteurs ne peut être complètement réglé à l'avance : existent toujours des règles coutumières, de la coopération, de l'apprentissage, et de l'initiative (Tersac et Lalande, 2001). Ces deux logiques ne s'opposent pas forcément : les systèmes formels et informels sont deux sources de régulation (Reynaud, 1988).

Dans la même perspective, Chauvin (1999) dissocie deux idéaux types de contrôle, qu'il nomme le contrôle traditionnel et le contrôle actuel.

Tableau 46 – Le changement de référentiel du contrôle de gestion (Chauvin, 1999, p.224)

Contrôle traditionnel	Contrôle actuel
Surveiller	Proposer
Programmer	Orienter
A posteriori	A priori
Passif	Actif
En réaction	En anticipation
Méfiance	Confiance
Exécutants	Décideurs
Subalternes	Collègues
Directif	Participatif
Exhaustif	Sélectif
Flux descendant	Flux ascendant
Information filtrée	Information brute
Indicateurs financiers	Indicateurs physiques
Résultats	Facteur inducteur
Richesse consommée	Richesse produite et consommée
Maintenir les acquis	Gagner du terrain
Normes internes	Cibles externes
Système fermé	Système ouvert
Système figé	Système modulable
Lecture unique	Lecture multiple
Plutôt opérationnel	Plutôt stratégique
Introversion	Extraversion
Activité de transformation	Activité de cycle de vie
Mécanicité	Organicité

Coexistent ici ces deux modèles, le contrôle traditionnel correspondant au contrôle formel exercé par le pilote, et le contrôle actuel étant composé des différents modes de contrôle informels se mettant en place pour suppléer au contrôle formel. Le système fonctionne grâce aux deux modèles : le modèle formel et explicite, celui de la mesure, et le modèle du pilotage, pour une large part informel.

En résumé, Les finalités ambiguës conduisent les Institutions à déterminer des objectifs hétérogènes, dont la convergence et la cohérence sont contestables. Le lien lâche entre les objectifs déterminés institutionnellement et les besoins des usagers pose problème. Le pilotage de la performance se concentre sur l'allocation de ressources financières aux organismes d'accueil, tout en reconnaissant que ce mode de pilotage est incomplet, d'autant plus que le lien

entre les objectifs et les enveloppes financières allouées à la réalisation de ces objectifs semble lui aussi lâche. La cohésion interorganisationnelle est assurée par des coopérations informelles prenant pour base les activités des acteurs, plus que par la structuration formelle de ces mêmes activités définie par le modèle institutionnel. L'Institution en effet traduit la question du pilotage de la performance en termes de contrôles essentiellement basés sur l'allocation de ressources financières, exercé sur les organisations participantes, ce qui conduit à privilégier les performances individuelles, sans piloter efficacement la performance globale. En outre, un tel mode de coordination s'appuie sur l'hypothèse que contrôler l'activité des organisations par des mesures quantitatives permet d'atteindre les objectifs organisationnels et interorganisationnels. Or, cette hypothèse se révèle fautive. Enfin, la pertinence des modes de contrôle utilisés se révèle très discutable au regard des modèles de la contingence, même si le contrôle quantitatif utilisé semble jouer un rôle identitaire et de légitimation. Ces limites du mode de coordination utilisé par l'Institution sont dépassées par des modes de coordination informels basés sur des pratiques coopératives.

1.2 Le pilotage de la performance centré sur l'allocation de ressources et la performance locale

Au niveau du Dispositif RMI dans sa globalité, le système formel de pilotage privilégie la mesure des performances locales. Ce mode de coordination pourrait constituer le premier volet d'un pilotage par la convergence des buts, fondé sur une solidarité organique et sur une solidarité communautaire (Fiol, 1999). En effet, la solidarité organique se base sur la convergence des résultats individuels, et peut être suscitée par une gestion par les résultats, ce que constitue la mesure des performances locales. Cependant, l'utilisation de cette mesure présente de nombreux biais (1.2.1.). Se pose aussi la question des effets, difficiles à évaluer (1.2.2.).

1.2.1 Une consolidation des mesures inopérante

Le système de coordination formel revient finalement à privilégier la coordination locale par le contrôle des performances individuelles, avec une hypothèse implicite de consolidation possible des performances locales en performance globale, et repose sur une représentation linéaire du lien de causalité entre l'activité et le résultat.

L'institution publique est soumise à plusieurs types de contrôles : le contrôle de la régularité, dont font partie les contrôles administratifs et juridictionnels, et le contrôle des comptes, qui s'assure de la

conformité de l'emploi des fonds publics (Auby, 1996). Ces contrôles vérifient que l'emploi des ressources correspond à ce qui avait été prédéterminé (Le Duff et Papillon, 1988). Le gestionnaire public a donc un raisonnement en terme d'allocation de ressources financières, comme traditionnellement dans la gestion publique. Dans le Conseil Départemental d'Insertion et comme dans le Plan Départemental d'Insertion apparaissent les prémisses de ce raisonnement : les différentes enveloppes budgétaires sont décidées par actions d'insertion. Ces actions sont recensées dans les Plans Locaux d'Insertion ainsi que dans le Plan Départemental d'Insertion, et prévoient le nombre de personnes qui pourront bénéficier d'une action près d'un an à l'avance. Et ce sont les rapprochements budgétaires qui sont privilégiés en fin d'exercice. Ce qui compte alors pour le gestionnaire public est que l'allocation des ressources a bien été respectée. Finalement, ce sont les performances locales qui sont comptabilisées : par exemple, le Conseil Général pourra dire combien d'usagers ont été reçus par tel organisme -mesure des services délivrés-, mais il ne saura pas le nombre exact de personnes différentes qui ont émis le souhait de créer une entreprise, ce qui pose un problème pour la mesure des besoins. La mesure se fera en « actions d'insertion » : le nombre d'orientations effectuées vers tel ou tel organisme sur un an donnera le nombre de projets de création¹⁵⁶. Pour ce qui concerne la création d'activité, les actions recensées sont les suivantes: accompagnement à la création d'entreprise, accompagnement post-crédation, activité artistique, création d'entreprise ou d'activité, poursuite d'activité indépendante. Le biais est énorme, puisqu'une même personne peut être orientée jusqu'à quatre fois dans l'année. Elle sera alors comptée quatre fois. De même, un usager qui ne signe pas de contrat d'insertion, et donc qui ne sera jamais orienté, ne sera pas comptabilisé, et, s'il crée son entreprise, ne sera jamais connu. Ainsi, les 30 à 40.000 usagers ayant un contrat d'insertion dans l'année représentent uniquement 53% des allocataires. En outre, un usager peut être orienté plusieurs fois dans l'année, et un contrat d'insertion peut concerner plusieurs membres de la famille de l'usager.

Un tel système de gestion privilégie les relations contractuelles bi-partites, entre le financeur et le prestataire de service, en l'occurrence ici l'organisme conventionné, pour recevoir des usagers du RMI créateurs d'entreprises. L'hypothèse sous-jacente, utilisée par les pilotes, est que l'agrégation des mesures locales donnera une mesure globale fiable. Or, il existe une contradiction entre une représentation par processus, approche transversale, et une description classique par les coûts et la consommation de ressources (Bouquin, 1994). La modélisation formelle s'appuie ici sur la consommation de ressources financières, laquelle est implicitement liée à l'atteinte des objectifs. Or, ce lien implicite n'est pas évident. L'hypothèse de représentation qui semble implicitement admise par les

¹⁵⁶ Une limite que l'on peut souligner ici : l'orientation concerne des usagers qui émettent l'idée de créer leur entreprise. Or, l'idée de créer une entreprise n'est pas assimilable à un projet de création.

parties prenantes repose sur une vision linéaire et statique des causalités, schématisée dans les figures ci-dessous.

Figure 22 – L'hypothèse implicite du lien de causalité entre l'activité et l'insertion

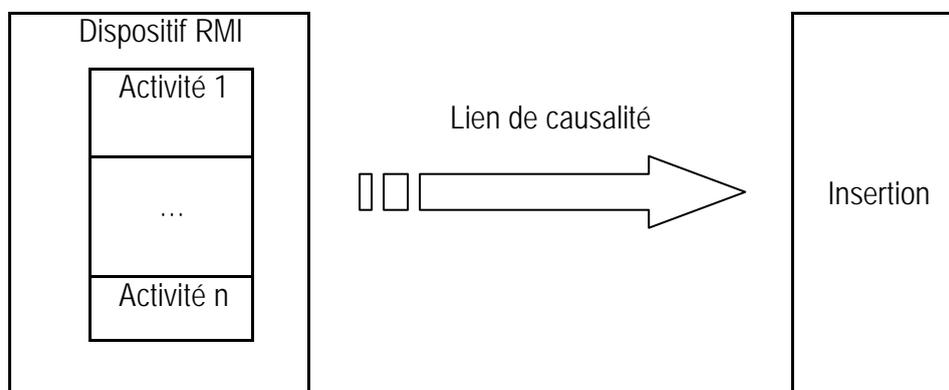
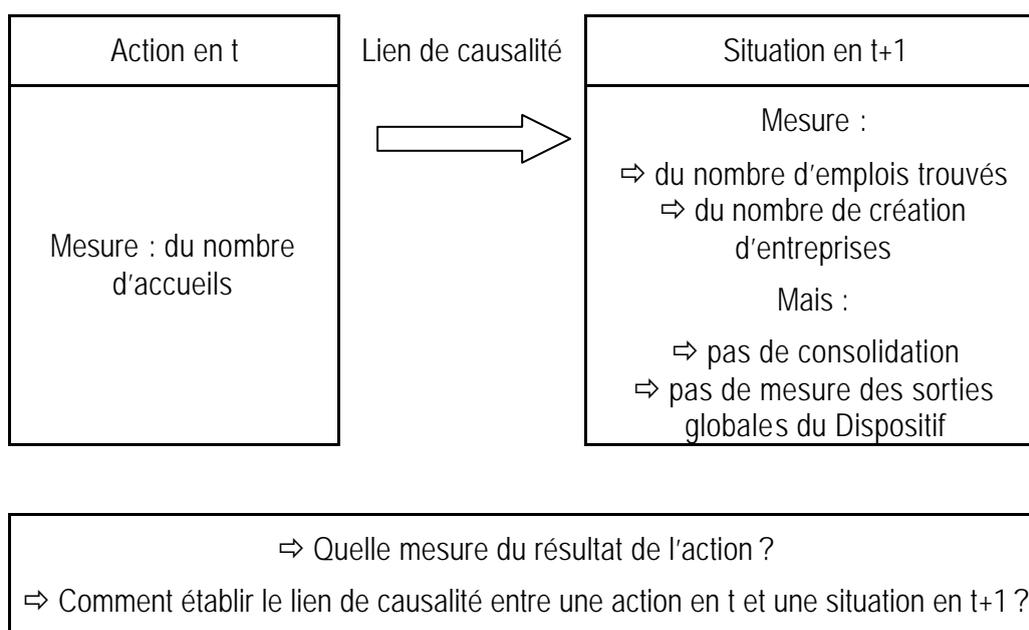


Figure 23 – L'hypothèse implicite du lien de causalité entre une action en t et une situation en t+1, et ses conséquences sur la mesure



Utiliser les hypothèses présentées ci-dessus sous-entend qu'existe un rapport de cause à effet, direct ou indirect, entre les moyens utilisés pour l'insertion et les sorties du Dispositif. Or, la Chambre Régionale des Comptes souligne « l'absence de suivi réel, par les services départementaux, des bénéficiaires du RMI [...] aucun instrument ne permet actuellement de connaître le parcours d'insertion suivi par un bénéficiaire [...] il est impossible de connaître le nombre de bénéficiaires sortant du dispositif et les raisons de cette sortie » (2000 [3], p.39). Comment dans ce cas contrôler, ce que

remarque aussi la Chambre Régionale des Comptes ? De plus, le paradigme du contrôle repose sur des rapports de causes à conséquences, qui ici ne sont pas utilisables, ou en tout cas dont l'explicitation est insuffisante. Le ratio taux de sortie/dépenses pour l'insertion repose donc implicitement sur l'hypothèse d'un rapport de cause à effet entre l'action et l'insertion, ainsi que sur celle de l'efficacité des crédits dépensés. Or, une comparaison entre trois Départements voisins, reproduite en annexe 6, d'après les rapports des Chambres Régionales des Comptes (2000 [1], [2], et [3]) établis la même année, montre que le Département qui dépense le plus pour l'insertion en terme d'enveloppes votées et dépensées, et qui a le plus fort taux de contrat est aussi celui qui comporte le plus grand nombre d'usagers.

1.2.2 La difficile évaluation des effets

Au-delà de la détermination des objectifs, les effets d'un tel Dispositif sont très difficiles à évaluer. Cette difficulté est illustrée par le cas de l'impact du Dispositif RMI sur la création d'entreprise par les usagers. Au niveau local, comme au niveau national, les chiffres sont inexistantes ou incohérents, ce qui fera l'objet d'un premier développement. Des démarches évaluatives des effets ont été tentées. Elles ont toutes mené à des impasses opérationnelles, ce qui sera l'objet d'un second développement. D'une part, la question de la complétude et du partage des informations n'est pas résolue. D'autre part, les tentatives d'évaluation ont souvent avorté : le modèle rationalisant de l'évaluation essaie de modéliser des processus informels et ambigus, et a du mal à les saisir.

L'impact du Dispositif RMI sur l'insertion des usagers est excessivement difficile à appréhender. Afin de fournir une illustration de cette difficulté, l'exemple de l'impact du Dispositif sur l'insertion d'un segment d'usagers a été tentée. Le segment choisi est celui des usagers ayant un projet de création d'entreprise, car l'effet du Dispositif sur la réussite de ceux-ci semble être l'un des effets de ce Dispositif les plus faciles à appréhender¹⁵⁷. En effet, ces usagers ont été repérés comme ayant un projet de création d'entreprise, et sont accompagnés pour réaliser cet objectif. L'effet des actions d'accompagnement mises en place dans le cadre du RMI pourrait donc, a priori, être mesuré, et ainsi la performance de ces actions pourrait être appréhendée. Plusieurs sources ont été utilisées ici, car il n'existe pas de consolidation de données, ce qui est la première grande difficulté à laquelle se heurte toute mesure concernant l'impact du Dispositif, et donc sa performance. Les modes de recueil de données diffèrent souvent suivant les sources ce qui invalide toute tentative d'exactitude.

¹⁵⁷ L'expérience pourrait être tentée sur d'autres segments d'usagers, les difficultés seraient plus ardues.

Au niveau national, le fichier SINE (Système d'Information sur les Nouvelles Entreprises)¹⁵⁸ a été mis en place avec l'INSEE, afin d'étudier la survie et le développement d'entreprises créées au milieu des années 1990 (Aucouturier, 1997). Le paramètre « créateur allocataire du RMI » n'a pas été renseigné dans ce fichier. Cela signifie que les entreprises créées par les usagers du RMI ne pourront être étudiées avec précision selon ce critère. En revanche, la situation de demandeur d'emploi a été repérée, ce qui donne une idée de l'ampleur des créations d'entreprises par des personnes en « difficulté »¹⁵⁹. Un autre biais de ce fichier est que son élaboration, hypothèse haute, a été effectuée à partir du recueil d'information dont la source est déclarative. Or, l'expérience ainsi que l'étude exploratoire tendent à laisser penser que les usagers oublient souvent de déclarer certains aspects de leur situation, et que sans rapprochement nominatif entre des fichiers de différents organismes, la marge d'erreur reste importante¹⁶⁰.

En 1999, le nombre total de créations d'entreprises en France s'élevait à 268.919, dont 169.674 créations « pures », 56.085 réactivations, 43.160 reprises, soit 2% de plus qu'en 1998 (Hervé, 2000). 15.732 entreprises ont été créées en 1999 dans la Région dans laquelle se trouve le Département objet de l'investigation, soit une augmentation de 0,8% par rapport à 1998. Parmi les créateurs, près d'un sur deux n'a pas eu recours à des conseils spécialisés avant de se lancer. 44,6% n'ont fait aucune étude financière préalable, et moins de 10% des créateurs ont eu recours à un organisme spécialisé. 60 % des créateurs n'ont bénéficié d'aucune aide à la création d'entreprise. Pour les allocataires du RMI, tous ceux qui sont sous contrat d'insertion -soit 53% des allocataires dans le Département étudié- et qui souhaitent se lancer dans la création d'entreprise peuvent bénéficier d'un appui technique, de conseils. Aucune donnée n'existe sur les allocataires du RMI qui se sont lancés sans avoir été aidés, car ils ne sont référencés nulle part. Les créateurs ayant bénéficié d'aides ont souvent joui d'aides indirectes : les exonérations représentent 31,4% des aides publiques, la plus large part étant constituée de l'ACCRES, puis d'exonérations diverses. Or, le fait d'accéder à l'ACCRES incite à une plus grande préparation du projet, par une sorte d'effet pédagogique, avec par exemple une meilleure identification des ressources, celle-ci étant est demandée au créateur dans le dossier d'accès à l'ACCRES (Aucouturier, 1997). Pour une moindre part, 2,2% des créateurs ont bénéficié d'apport en matière grise. Ce chiffre de 2,2% paraît être sous-estimé. Ainsi, en 1998, le réseau des Boutiques de Gestion a accueilli 11.000 porteurs de

¹⁵⁸ Le fichier SINE suit un échantillon de 30.000 entreprises depuis leur immatriculation en 1994 jusqu'en 1999. Sont retenues des variables relatives au créateur, telles que son âge ou encore son expérience professionnelle antérieure, des variables relatives à la création de l'entreprise, comme le capital de départ ou le recours par le créateur à des organismes de conseils, ainsi que des variables propres à l'entreprise, comme l'existence de prêts bancaires ou sa position sur le marché.

¹⁵⁹ Difficulté relative car certains demandeurs d'emploi ont des apports financiers substantiels.

¹⁶⁰ La discussion sur la pertinence d'un tel rapprochement n'est pas discutée ici, elle est pourtant problématique. En outre, il serait inexact de rapprocher systématiquement l'oubli de déclarer sa situation exacte avec une volonté délibérée de l'usager.

projet, pour 5.000 créations (Anton, 2000), ce qui correspond à 3% des créations de l'année 1998. Or, les Boutiques de Gestion ne sont qu'une partie des organismes d'aide : interviennent aussi les chambres consulaires, ou encore le réseau Entreprendre, pour ne citer que quelques organismes. Le biais évoqué précédemment sur le renseignement des fichiers fondé sur les déclarations des usagers est peut-être responsable de cet écart.

La probabilité de survie est accrue de 4% si des aides publiques ont été accordées (INSEE, 1999). Le Dispositif RMI, par les aides publiques octroyées, permettraient de limiter le risque du créateur d'entreprise. Ces aides permettent-elles aussi d'augmenter la profitabilité des entreprises créées ? Il n'y a pas de données globales à ce sujet, mais pour beaucoup d'organismes de suivi, le conseil technique englobe aussi des conseils financiers, commerciaux, de marketing... ce qui d'une certaine manière aurait tendance à s'assurer de, voire à augmenter la profitabilité des organisations créées. Cette assertion reste cependant à confirmer.

Ces données générales, recensées chaque année par l'Agence Pour la Création d'Entreprise ou encore par l'I.N.S.E.E., ne donnent aucune information directe sur les créateurs allocataires du RMI. Il est difficile de trouver des chiffres sur ce public car, au moment de l'enregistrement de l'entreprise à la Chambre de Commerce et d'Industrie ou à la Chambre des Métiers, aucune question visant à déterminer si un créateur est un usager du Dispositif RMI n'est posée. En procédant par extrapolation des données existantes, dans lesquelles 43% des nouveaux chefs d'entreprise sont des demandeurs d'emploi, dont 38% de longue durée -plus d'un an d'inscription à l'A.N.P.E., on obtient le taux de 17% de nouveaux chefs d'entreprise qui étaient demandeurs d'emploi longue durée (Libert, 1999). Combien d'entre eux étaient au RMI ? La durée du chômage n'est pas un indicateur suffisant du degré d'exclusion, et les usagers du RMI ne sont pas identifiés par les statistiques nationales quand ils créent une entreprise.

Les flux sont eux aussi difficiles à appréhender. En effet, les créateurs peuvent s'être adressés à plusieurs organismes ou être suivis par plusieurs d'entre eux. Ils peuvent être comptabilisés plusieurs fois, et, biais supplémentaire, le compte des flux varie suivant les organisations accueillantes. Par exemple, les définitions de l'accompagnement et de l'accueil n'étant pas les mêmes d'une organisation à l'autre, un usager ayant reçu la même prestation dans deux organisations différentes n'aura pas été comptabilisé de la même manière.

Ces difficultés pour déterminer les effets au niveau national ne sont pas vraiment contournées au niveau départemental. Par exemple, des enquêtes ont été effectuées auprès des organisations accueillantes elles-mêmes afin de mieux appréhender leurs effets quantitativement. Anton (2000) a essayé d'extrapoler les chiffres de la création d'activité concernant les allocataires du RMI d'un

département. Elle est partie des avis d'opportunité -de maintien dans le RMI pour des allocataires du RMI ayant créé leur entreprise par exemple- demandés à la Cellule d'Ouverture des Droits. 16% de ces allocataires créateurs sont inconnus des Commissions Locales d'Insertion. Ils n'ont donc pas bénéficié d'un contrat d'insertion, et a priori n'ont pas été accompagnés par un organisme conventionné. Et il ne s'agit que d'une étude ponctuelle.

Libert (1999) a lui aussi tenté de recueillir des données relatives aux résultats des organismes d'accompagnement. En moyenne 230 personnes sont accueillies par an et par organisme d'accueil. Par exemple, le réseau des Boutiques de Gestion -96 sites recensés par Libert, 119 à l'heure actuelle- accueille 25000 porteurs de projets par an. 35 à 40% des personnes accueillies entrent dans un processus d'accompagnement et 25 à 50%¹⁶¹ des personnes accompagnées créent, ce qui donne 10 à 17% des primo-accueils qui créent effectivement. 20 à 30 % des personnes accueillies trouvent une autre solution d'insertion que la création. 80 à 95% des personnes accompagnées sont demandeuses d'emploi. La moitié d'entre elles sont demandeuses d'emploi longue durée et/ou allocataires du RMI. 25.000 à 30.000 créations d'entreprises sont effectuées par un public en « difficulté », ce qui correspond à un total annuel de 30.000 à 35.000 nouveaux emplois, soit 1,2 emplois créés par entreprise nouvelle¹⁶². Les entreprises créées par des personnes en difficulté ne sont pas moins pérennes que les autres -43% de décès au bout de trois ans-. Celles qui ont bénéficié de conseils et d'appui résistent mieux que les autres -leur taux de survie est supérieur de 16%-, ce qui est le cas des usagers suivis par des organismes. 57% des créateurs d'entreprises passent le cap des trois ans dans la Région concernée ici, ce qui est un peu en dessous de la moyenne française, laquelle se situe autour de 58,8%.

La difficulté à trouver des chiffres est symptomatique d'un mode de gestion et d'une représentation de la performance particuliers, et n'est pas propre au Département étudié. Ainsi, dans un Département voisin, la Chambre Régionale des Comptes « *déplore le manque de données statistiques du Département en matière de suivi des populations bénéficiaires du RMI* » (2000 [3], p.6).

En conclusion, il n'est pas possible de donner des chiffres cohérents et fiables concernant les effets du Dispositif RMI sur la création d'entreprise par les usagers. Ceux-ci ne sont pas référencés dans les

¹⁶¹ Les écarts entre les pourcentages montrent encore une fois la difficulté qu'il y a à mesurer.

¹⁶² Si l'on revient sur un développement précédent, dans lequel était posée la question du lien lâche entre les objectifs et les enveloppes financières y étant dévolus dans le Plan Départemental d'Insertion, l'une des interrogations portait sur la comparaison entre les aides à l'emploi et les aides à la création d'entreprise rapportées au nombre d'usagers concernés par ces aides, les secondes étant plus faibles que les premières. Si l'on considère qu'une entreprise créée induira 1,2 emplois, la faiblesse des aides à la création d'entreprise comparativement aux aides à l'emploi illustrent à nouveau le lien lâche entre objectifs et enveloppes financières.

statistiques nationales. Les extrapolations sont difficiles à faire. Le rapprochement de différents fichiers, issus d'organismes différents, pose un problème de décalage, voire de fiabilité des données. Et, même à l'échelle locale, les fichiers sont poreux. Ajoutons que les usagers créateurs d'entreprise ne constituent qu'une petite partie des usagers du RMI. On peut supposer que les difficultés de mesure sont les mêmes, voire sont pires, pour d'autres types d'usagers, si tant est qu'il soit possible de sérier les usagers en fonction des besoins qu'ils expriment¹⁶³, ce qui là encore est une hypothèse implicite utilisée par le système de gestion du RMI.

Les démarches évaluatives posent les questions de la complétude et du partage des informations sur les impacts, questions non résolues. En outre, les tentatives d'évaluation des effets se sont soldées par des échecs.

A l'heure actuelle le système ne détient pas les informations en terme d'insertion sur tous les usagers. Le taux de contractualisation est d'environ 53% sur le Département étudié. Donc, 47% des allocataires n'a été vu par les services sociaux qu'à l'occasion de la demande de RMI. Ces usagers se trouvent dans le Dispositif sans y être aidés en terme d'insertion, en tout cas pas par les organisations conventionnées. Ils le sont peut-être par ailleurs : par l'ANPE par exemple pour la recherche d'emploi, mais tous les allocataires du RMI ne sont pas demandeurs d'emploi. Seul l'organisme payeur saura si la famille est toujours bénéficiaire du RMI, ou pas, puisque le seul lien au Dispositif est le règlement de l'allocation. La mise en place actuelle d'un nouveau système de passage obligé de tous les dossiers par les Commissions Locales d'Insertion tente de pallier ce manque. Une évaluation à une échelle territoriale plus petite permettrait-elle de mesurer l'insertion ? Certaines organisations, comme les Plans Locaux d'Insertion par l'Economique, suivent nominativement toutes les personnes qui entrent en parcours, mutualisant ainsi le travail de plusieurs accompagnants, ce qui permet d'avoir une meilleure visibilité des sorties. De plus, en étant proches des accompagnants, les PLIE ont l'information sur ce que deviennent les personnes, sur leurs échecs et leurs réussites en terme de parcours. Cette hypothèse sera discutée dans un prochain développement.

Même la mesure des sorties, qui paraît simple à obtenir, ne l'est pas. Les organisations agissant dans le système sont multiples. Elles possèdent chacune une partie de l'information, sur une partie des usagers. L'information n'est pas globalisée systématiquement, et en tout cas il n'y a pas de

¹⁶³ Cette hypothèse ne se vérifie pas dans les faits ainsi que nous l'avons montré : les usagers sont mobiles dans leurs besoins.

rapprochement par nom d'usager. Cela permet de dire que telle organisation a aidé 200 personnes à retrouver du travail, mais aucun rapprochement manuel ou informatique n'est fait systématiquement sur les listings de la Caisse d'Allocations Familiales, ou du Conseil Général, ou de la Commission Locale d'Insertion, pour noter les sorties de ces 200 personnes.

Une possibilité pour consolider les mesures locales serait d'utiliser des systèmes d'informations compatibles entre les différentes organisations agissant dans ce système, avec des mesures de sécurité pour filtrer les informations transmissibles¹⁶⁴. Il reste que l'hétérogénéité des équipements informatiques, quand ils existent, pénalise le travail transversal. En outre, cette piste ne doit pas négliger la question de la confidentialité, question importante pour les intervenants de ce secteur, qui ont souvent accès à des informations très personnelles, et qu'ils ne souhaitent pas transmettre sur un réseau¹⁶⁵. La légalité de la transmission de ce type d'information est aussi à vérifier auprès de la Commission Nationale Informatique et Liberté. La question du temps de traitement administratif n'est pas non plus à négliger : les organisations ne vivent pas dans les mêmes sphères temporelles, et leur rapidité dans le traitement des dossiers, très variable, peut entraîner des différences de comptage. Enfin, ce qui est envisageable en terme d'emploi l'est-il sur les autres questions de l'insertion ? D'après les techniciens, c'est dans ce domaine que les questions de confidentialité sont les plus cruciales. Le fichage de parcours implique d'aller encore plus loin sur le chemin de l'« individu transparent ». Dans le RMI, les personnes sont devenues « *visibles* » (Sauvage, 1997), avec leurs problèmes sociaux, familiaux -etc...-, qui s'étalent, souvent nominativement, sur la place publique. Ce fichage est-il souhaitable ? Est-il possible ? Constituera-t-il un outil pertinent en terme de pilotage de la performance du Dispositif ?

Des Chambres Régionales des Comptes ont mené une démarche évaluative sur les Dispositifs RMI de plusieurs Départements¹⁶⁶. Dans leur démarche, l'évaluation porte sur deux niveaux : la mesure des

¹⁶⁴ Le retard d'équipement dans ce secteur est probant. Par exemple, depuis des années, certains conseillers en insertion professionnelle, qui sont sur des postes transversaux au Dispositif RMI et à l'ANPE, demandent en vain à obtenir des ordinateurs portables pour faciliter la transmission d'information. Ils assurent des permanences hors Agence Nationale Pour l'Emploi, leur bureau est souvent dans les Commissions Locales d'Insertion. Un tel équipement leur permettrait d'avoir accès par exemple aux offres d'emploi. De tels exemples de sous-équipement sont légion.

¹⁶⁵ Nous avons assisté à un essai de mise en place de fiche commune d'entretien, recensant des informations destinées à plusieurs institutions. Des assistantes sociales, notamment, étaient très réticentes pour utiliser et faire circuler cette fiche.

¹⁶⁶ - Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000), Lettre d'observations définitives n°006/6568 du 14 décembre 2000, Département du Gard, Exercices 1994 et suivants, 34 p. ;

- Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000), Lettre d'observations définitives n°006/6594 du 21 décembre 2000, Département de l'Aude, Exercices 1994 et suivants, 15 p. ;

- Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000), Lettre d'observations définitives n°6602 du 26 décembre 2000, Département de l'Hérault, Exercices 1992 et suivants, 42 p.

services délivrés en terme de dépenses sur l'insertion ; et la « *mesure de l'impact* », qualifiable de mesure de l'efficience, puisqu'il s'agit de l'« *efficacité du dispositif d'insertion au regard des moyens humains et financiers mis en œuvre* » (p.39). Cette démarche évaluative a une portée limitée, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle utilise les chiffres d'une enquête effectuée par l'INSEE en 1999 sur les taux de sortie. L'utilisation de ces taux est discutable, pour toutes les raisons évoquées dans les développements précédents. Pour résumer, il n'est pas possible d'assimiler sortie du RMI et insertion. D'autre part, la Cour des Comptes et la Chambre Régionale des Comptes ont notamment pour mission de contrôler la gestion des collectivités. Elles fournissent à ce titre des éléments d'évaluation. Mais parce qu'elles interviennent des mois, voire des années après que l'objet de l'analyse ait eu lieu, elles ne sont pas utilisés à des fins de pilotage, mais plutôt par exemple à des fins de communication.

Le Département étudié a été précurseur, en son temps, de la mise en place d'une démarche évaluative. Dans l'évaluation, les politiques ont joué un rôle important, pour avoir été facilitateurs, au milieu des années 1990, de la démarche au niveau départemental. Un changement politique a stoppé cette démarche évaluative, au dire de son concepteur, rencontré lors d'un entretien, car les nouveaux élus ont eu peur de prêter le flan aux critiques. Cette anecdote donne un indice de l'importance des stratégies d'acteurs dans un système de ce type : « *l'analyse des acteurs et de la méthode d'évaluation est souvent plus éclairante que les résultats proclamés* » (Auby, 1996, p.87). Busson-Villa et Le Gall (2001) ont abouti aux mêmes analyses dans leurs récents travaux sur une démarche évaluative, présentée à l'origine comme un outil de démocratie locale. Or, du fait du peu d'implication de la direction générale et des élus, cet outil a essuyé des revers. Une autre démarche d'évaluation a été effectuée sur tout le Département étudié, à la demande des pilotes, par un cabinet de consulting. Cette évaluation n'a pas été rendue publique. Toutes ces démarches avortées posent aussi la question de l'indépendance de l'évaluateur par rapport à l'évalué : il n'y a pas en France d'institution indépendante de l'Etat ou des organisations publiques, ce qui limite fortement les démarches d'évaluation (Chevallier, 1997).

Pour appuyer ces analyses, il est possible d'examiner de manière plus détaillée l'une des démarches évaluatives effectuée dans ce Département, à laquelle nous avons assisté. L'expérimentation est une méthode parmi d'autres préconisée pour améliorer l'action publique, car elle est dynamique, pédagogique, elle permet de s'adapter, et laisse une certaine marge de liberté (ENA, 1999). Elle peut aussi être détournée de son but initial et explicite, qui est celui de la mesure, en étant utilisée comme pseudo-caution scientifique à des décisions déjà prises (Le Duff et Papillon, 1988). Et l'hypothèse est forte que cette dérive s'accroît dans un contexte où les organisations sont dans un processus de légitimation de leur existence et de leurs actions.

Une expérimentation a été menée, en 2001-2002, sur une partie du Département, afin de tester la mise en place d'une nouvelle organisation des parcours des usagers, notamment sur la mise en cohérence des actions des différentes organisations intervenantes. Des groupes de travail pour réfléchir sur la mise en place et le suivi de la réorganisation ont été constitués. Ils étaient composés d'opérationnels et de pilotes, « représentatifs » de toutes les organisations concernées par la réorganisation. Le choix du lieu d'expérimentation s'est avéré être avant tout politique et a été étayé par une rationalisation a posteriori. Le groupe de réflexion comportait des acteurs incontournables, c'est-à-dire les responsables locaux des organisations publiques ou les représentants du Conseil Général ou de la Préfecture. Y figuraient aussi des opérationnels d'organismes conventionnés. Le critère de choix de ces derniers est plus opaque, et semblait plus dépendre des relations interpersonnelles des participants que d'une réelle réflexion par rapport à l'apport sur le projet. Enfin la capacité du groupe à décider semble limitée, car les comptes-rendus ne rendaient pas nécessairement compte des réflexions du groupe, mais étaient très représentatifs des volontés des institutions. L'expérimentation telle que « décidée » par les groupes a eu lieu pendant un an. Là aussi, elle s'est révélée limitée. L'un des participants, opérationnel dans une organisation publique, a souligné que l'évaluation de l'expérimentation a été incomplète, pour deux raisons principales : tout d'abord, seuls 10 dossiers ont été effectivement évalués, sur plusieurs centaines traités. Ensuite, l'outil informatique, qui faisait pour une grande part l'objet de l'évaluation, n'a pas été opérant, et donc n'a pu être évalué. Or, la décision d'étendre l'expérimentation au niveau départemental a été prise, malgré les grandes carences de son évaluation et les remarques réitérées des opérationnels, et ce sans que les groupes de pilotage ne remettent en cause cette pseudo-évaluation. Plusieurs questions se posent ici. Ainsi, par exemple, quelle participation effective est-il possible de demander à des techniciens si leur avis et leur évaluation ne servent pas, en fin de compte, à évaluer¹⁶⁷ ? L'instrumentalisation de ces personnes, utilisées en fait pour accroître le degré de légitimité des décisions, ou encore pour communiquer sur le projet -les hypothèses peuvent être nombreuses- n'est-elle pas dommageable, à terme ? Quel est le coût de ce type d'opération ? L'intérêt de la participation est justement de faire participer, de co-construire, avec des vertus pédagogiques et d'apprentissage. Quelle est l'utilité du fonctionnement de cette pseudo-coopération ? Quel est l'intérêt en terme de pilotage ? En terme de performance ? Sur cette expérimentation, des changements électoraux, municipaux puis nationaux, ont amené des incertitudes.

Ainsi, l'un des techniciens, fortement porteur de l'expérimentation en question, et ressenti par la nouvelle équipe municipale, semble-t-il, comme impliqué dans la vie politique de la ville, a été « *mis sur la touche, alors qu'il était une locomotive sur le secteur. Il faut qu'on s'appuie sur une justification technique du projet, qui a lieu d'être généralisé. Elle devrait permettre d'aller au-*

¹⁶⁷ Faire participer, c'est aussi mettre sous le regard de.

delà des changements d'équipes politiques. » témoigne l'un des opérationnels ayant participé à cette expérimentation.

Certaines analyses, formulées par Boulaire et al. (1996) dans leur recherche sur l'allocation des fonds dans le secteur de la santé, peuvent être utilisées ici. Ainsi, cet outil particulier qu'est l'expérimentation est censé être un moyen pour clarifier des choix, objectif avancé de prime abord par ses utilisateurs. Or, son utilisation a contribué à déplacer et créer des jeux politiques au lieu de les neutraliser. En outre, le souci de validité s'est effacé au profit d'un souci de légitimation.

Un autre niveau de lecture peut être celui du lien entre l'information et le choix organisationnel. La conception classique du choix organisationnel dispose que les informations collectées doivent être pertinentes et analysées avant la prise de décision, que les informations disponibles sont examinées et les besoins déterminés avant toute demande de nouvelles informations, et qu'il est inutile de collecter des informations non pertinentes. Or, les relations entre l'information et la prise de décision sont éloignées de cette conception classique : une grande masse d'information est collectée et pas nécessairement utilisée, il n'y a pas de lien systématique entre la réception des données et le moment de la prise de décision, et il n'y a pas de relation cohérente entre les résultats de l'expérimentation et la décision prise. L'information est ici un symbole et un signal (Feldmann et March, 1991). C'est un symbole au sens où la collecte d'information est un moyen rituel pour s'assurer que l'attitude des décideurs en matière de prise de décision est appropriée, dans un contexte où la prise de décision a plus d'importance que ses résultats, c'est-à-dire dans tout contexte organisationnel, et donc notamment dans les organisations bureaucratiques¹⁶⁸. La collecte d'information démontre la compétence et la probité sociale du décideur, permet d'expliquer ses décisions, augmente sa légitimité. Pour Wathelet (2001), il peut même être tentant pour les gestionnaires publics de travestir la réalité en jouant d'artifices pour présenter avantageusement les chiffres. L'information est aussi un signal, car les décisions perçues comme légitimes sont grandes consommatrices d'informations, signal d'autant plus valable que les critères de performance ne sont pas clairs : quand la qualité d'une décision est difficile à évaluer, le processus de signal peut influencer sur cette qualité.

¹⁶⁸ « *Edifices construits sur l'idée de rationalité* » (Feldmann et March, 1991).

En conclusion des développements précédents, les processus de détermination des objectifs, s'ils relèvent formellement du modèle administratif, font intervenir informellement des processus coopératifs, dont certains d'entre eux sont mis en scène afin de légitimer les décisions prises. En outre, le lien entre les objectifs et les besoins des usagers en termes d'insertion semble lâche. Les difficultés se retrouvent à l'autre bout de la chaîne, quand il s'agit d'évaluer la performance du système. Les données éparses sont difficiles à globaliser, et les tentatives d'évaluation ont échoué dans leur mission de mesurer les effets.

2 Des coopérations primordiales pour la performance, peu prises en compte par le mode formel de pilotage de la performance

Aux objectifs hétérogènes correspond la mise en place d'activités hétérogènes. Celles-ci sont organisées, en effet, en référence aux objectifs poursuivis dans le système. Sera tout d'abord abordée la question des activités et de leur coordination. La tentative de pilotage de performance opérée par le pilote se traduit par une structuration formelle des activités afin de rendre cohérent le Dispositif RMI. Cette cohérence formelle serait génératrice de performance. Elle peut être lue comme un effort pour encourager une solidarité organique, fondée sur la convergence des résultats individuels, premier volet d'un mode de pilotage par la convergence des buts (Fiol, 1999). Au-delà de cette structuration, des transversalités, qualifiables en termes de coopérations, permettent d'apporter une réponse opérationnelle aux hétérogénéités et aux ambiguïtés (2.1.). Si dans l'élaboration de cette cohérence, les ressources humaines semblent primordiales, la gestion des ressources humaines semble absente d'un tel Dispositif (2.2.). Ainsi, si le premier volet d'un mode de pilotage par la convergence des buts, c'est-à-dire celui de la solidarité organique, semble présent dans le Dispositif RMI, le second volet, c'est-à-dire celui de la solidarité communautaire (Fiol, 1999), semble être un phénomène émergent mais non piloté.

2.1 Une définition problématique des organisations participantes et un système de pilotage fondé sur une cohésion tenant à une structuration formelle des activités

L'approche conceptuelle proposée dans le chapitre 1 suppose que l'environnement, le territoire, soit traité comme un output des organisations, et non comme un input, ce dernier étant une manière conventionnelle de concevoir l'environnement. Une organisation gère donc son rapport à l'environnement en fonction de l'évaluation qu'en font tous les individus et groupes qui la composent (Friedberg, 1993). Les contraintes internes structurent la vision de l'environnement, et donc de la réalité

à laquelle les membres de l'organisation ont à répondre : les organisations créent, donc, en partie, leur environnement, par la façon dont elles interagissent et dont elles l'interprètent (March, 1991, [3]). Dans ce processus d'élaboration des convictions dans l'environnement, se construisent des mythes, fictions, légendes et illusions, car les actions et événements sont souvent ambigus, ambiguïtés inhérentes aux événements, ou aux difficultés qu'ont les individus à les interpréter (March et Olsen, 1991). La conséquence est que la frontière organisationnelle est relativisée, et problématisée. Elle devient fluctuante, ce qui relativise le statut de l'organisation formalisée comme objet privilégié, et ouvre un champ pour la réflexion organisationnelle, celui des dynamiques et réseaux interorganisationnels.

Le pilotage de la performance se concentre formellement sur la structuration formelle des activités, ainsi que sur les liens bi-partites entre les différentes parties prenantes (2.1.1.), alors que les coopérations intra- et interorganisationnelles semblent être une source de cohésion, et donc hypothétiquement de performance (2.2.2.).

2.1.1 *Une concentration du pilotage de la performance sur la structuration formelle des activités et les liens bipartites*

Le défi auquel est confronté le Dispositif RMI est celui de la coordination d'organisations très différentes les unes des autres, aussi bien dans leurs activités, dans leurs compétences, que dans leurs cultures. Seront décrites les caractéristiques saillantes de ces organisations. Puis sera exposé en quoi les coopérations formelles, instaurées institutionnellement, sont complétées par des coopérations informelles entre ces organisations.

- ***Les caractéristiques des organisations***

De très nombreuses organisations interviennent dans le Dispositif RMI. Leur variété peut être ramenée à deux sous-ensembles : les organismes conventionnés d'une part et les organisations publiques et parapubliques d'autre part. Seront présentées les caractéristiques saillantes de ces organisations, pertinentes au regard des présentes questions de recherche, par la description de ces organisations, des compétences de leurs salariés, de la manière dont leurs actions et objectifs s'intègrent dans le système étudié, ainsi que du lien qui unit ces organisations. Les nouvelles dispositions relatives au RMI positionnent le Conseil Général comme le décideur départemental. Cependant, ces dispositions n'étant pas complètement mises en place d'un point de vue pratique, le système de prise de décision partenarial observé dans lequel interviennent le Conseil Général et la Préfecture sera décrit.

Les organisations publiques sont nombreuses à intervenir dans le Dispositif RMI. Elles seront présentées. Certaines d'entre elles sont des organisations publiques politiques, ce qui n'est pas sans conséquences sur leur intervention dans le RMI. A titre illustratif, sera proposée une analyse des tensions existant au sein de l'une d'entre elles, relativement au Dispositif RMI.

Par la loi sur le RMI¹⁶⁹, le Préfet et le Président du Conseil Général sont chargés conjointement du pilotage du Dispositif. Cette mission est confiée par délégation aux techniciens de la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale (DDASS), de la Cellule d'Ouverture des Droits notamment, et aux techniciens du Conseil Général, services de la Direction de la Solidarité Départementale et de la Direction Départementale de l'Economie Solidaire. Interviennent aussi le service public de l'emploi, DDTEFP et ANPE. L'accueil des usagers pour la demande de RMI est assuré par des organisations publiques : agents des Centres Communaux d'Actions Sociales des mairies et assistantes sociales du Conseil Général. D'un point de vue local, les Commissions Locales d'Insertion réceptionnent les dossiers de demande de RMI, avalisent les demandes d'insertion des usagers, bâtissent les Plans Locaux d'Insertion. Les Commissions Locales d'Insertion sont pilotées conjointement par le Conseil Général et la Préfecture. Les Commissions Locales d'Insertion « Etat » ont un chargé de mission de la Mission RMI (DDASS) pour supérieur hiérarchique, tandis que les Commissions Locales d'Insertion « Conseil Général » se trouvent sous la responsabilité d'un coordonnateur de la Direction de la Solidarité Départementale. Les Conseillers en Insertion Professionnelle, souvent détachés dans les Commissions Locales d'Insertion, ont eux trois hiérarchies. Ils sont agents ANPE, qui est une Agence d'Etat. Ils rendent des comptes au Dispositif RMI, co-géré par le Conseil Général et l'Etat. Et enfin, ils ont pour responsable opérationnel un chargé de mission RMI, agent ANPE détaché auprès du Préfet, lequel a mandaté la DDASS pour gérer le Dispositif. Le projet actuel du gouvernement prévoit de donner aux Départements la seule responsabilité du pilotage du Dispositif. L'application du Dispositif, pour la partie règlement de l'allocation, est confiée à la Préfecture, et par délégation à la Caisse d'Allocations Familiales et à la Mutualité Sociale Agricole. La partie insertion est dévolue à des organismes conventionnés -privés pour la plupart-, ou encore elle peut faire intervenir des mesures de droit commun, qui peuvent relever d'organisations publiques -les mesures Contrats Emplois Solidarité sont gérées par la DDTEFP-. Le RMI illustre ce que la décentralisation a conduit à créer : un système coopératif tentaculaire.

L'apparition du RMI a été en outre facteur de bouleversement interne au sein de ces institutions. L'accueil des demandes de RMI est assuré en plus des missions classiques d'accueil des mairies -dans les Centres Communaux d'Action Sociale- et agences départementales -assistantes sociales du

¹⁶⁹ Loi n°88-1088.

Conseil Général-. Le traitement du RMI est effectué en plus des missions de base des Caisses d'Allocations Familiales et des Mutualités Sociales Agricoles, entraînant une redéfinition des pratiques professionnelle et un repositionnement de ces organismes vis-à-vis de leurs partenaires (Volery, 2002, pour les Caisses d'Allocations Familiales). La réaction de beaucoup de services sociaux a été surtout de faire face, sans engager de prime abord de réflexion organisationnelle (Kaisergruber et Strobel, 1996). L'impact potentiel de ce nouveau Dispositif a été sous-évalué par la plupart des organisations concernées. Or, celui-ci a entraîné de grands changements dans ces organisations, changements dont les parties prenantes prennent conscience peu à peu.

« *L'originalité du Dispositif RMI est qu'il oblige à travailler différemment des traditions* » résume l'un des répondants pilote d'une organisation publique.

Ainsi le pilotage du Dispositif RMI est venu s'ajouter aux missions de base de la Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale, très bureaucratisée. En conséquence, la Cellule d'Ouverture des Droits a été réorganisée, pour mieux répondre à la nécessité de souplesse du Dispositif. Cette Cellule n'a semble-t-il plus lieu d'être avec les récentes dispositions légales. Le cas des Caisses d'Allocations Familiales a fait l'objet de nombreuses recherches. La transformation des publics relevant des Caisses d'Allocations Familiales a fait évoluer leur registre de légitimité (Aballéa, 1998). La mission traditionnelle, le registre « *familiariste* » prend une place moins importante au regard du registre du « *service public social* » (p.65). Et de nouveaux modes de gestion viennent soutenir ce changement. Une nouvelle conception de la gestion émerge, où notamment les salariés peuvent infléchir les règles proposées, en formuler d'autres, les systèmes de gestion deviennent plus contextuels (Laville, 1996). Les techniciens se rapprochent culturellement des associations, ils ont une volonté de ne plus seulement appliquer des règles, mais aussi d'avoir des valeurs d'équité, de justice, des convictions : une humanisation de leur travail semble s'opérer (Gautrat, 1996). La question qui peut se poser est la suivante : les agents publics peuvent-ils avoir des jugements moraux ? Ces jugements sont-ils compatibles avec l'application de la loi ? Le passage de l'objectif d'uniformité à la personnalisation et à l'individualisation rend inéluctable cette interrogation. La question se pose du choix entre le maintien d'un accueil universel ou la spécialisation qui permettrait des discriminations positives (Kaisergruber et Strobel, 1996).

Les organisations publiques sont sous le contrôle d'institutions politiques, renouvelées périodiquement et sensibles à l'opinion publique (Auby 1996). Dans le cas du RMI, certaines organisations sont des organisations publiques politiques -Conseil Général, mairies- où le politique local est très présent. Dans d'autres organisations publiques, comme par exemple la DDTEFP, celui-ci l'est moins, ce qui n'est pas sans effets sur les modes de gestion. Trois axes potentiels de tension/équilibre dans les organisations

publiques politiques peuvent être décrits : l'axe élus-technocrates décisionnaires, l'axe technocrates décisionnaires-technocrates opérationnels, et l'axe technocrates opérationnels-élus.

Le premier axe concerne les liens entre les élus et les technocrates décisionnaires, particulièrement étudié par notamment Bower (1983), ou encore Eggrickx (1998). Si le management technocratique et le management politique font apparaître des contrastes, Il existe des complémentarités entre les politiques et les technocrates : « *le chevauchement des deux systèmes de management politique et technocratique est inévitable, et souhaitable* » (Eggrickx, 1998, p.90). Les missions respectives des élus et des technocrates sont porteuses de tensions, ainsi que l'on peut le voir au niveau d'une organisation publique politique particulière, le Conseil Général. Différents acteurs peuvent être dissociés : l'élu, le directeur de service, le chargé de convention, les animateurs de Commission Locale d'Insertion, et les services instructeurs. Dans l'absolu, l'élu est celui qui a une vision large, collective : il défend les intérêts généraux (Sapin et Pecquerie, 1983). Il a aussi le souci de prendre les « bonnes » décisions : les décisions logiques par rapport à ses convictions, à ses pairs, à son électorat, à ses concurrents, à ses techniciens. En outre, les élus locaux ont une logique manageriale de plus en plus prégnante : ils ont une dimension d'animation, de déclencheur de projet, qu'ensuite ils entretiennent (Huron, 1998). Se posent donc les questions de la compétence de l'élu à la prise de décision, et de son rôle, au-delà de sa position formelle dans le processus de prise de décision. Les directeurs de services sont sous la responsabilité des élus. L'équilibre formel des rôles de chacun est le suivant : les politiques ont pour mission l'orientation générale et le contrôle, tandis que les agents publics assurent la direction et la gestion (Louart, 1997). Cet équilibre doit être maintenu (Huron, 1998), même si la clarté du partage des rôles entre les fonctionnaires et les politiques n'est pas garantie (Trosa, 1999), ainsi que l'ont montré les travaux d'Eggrickx (1998) dans les Chambres de Commerce et d'Industrie. Les directeurs et les élus doivent aussi veiller à la conformité des dépenses par rapport à ce qui a été initialement prévu, conformité qui est demandée par le comptable public. Enfin, l'élu local est particulièrement sensible aux actions engagées sur son territoire d'élection, alors que le directeur de service semble moins engagé sur un territoire en particulier. Les chargés de conventions entretiennent avec les organismes conventionnés des contacts formels, à l'occasion des remises de bilans sur les réalisations de conventions, ainsi que des contacts informels, pour des réévaluations, ou encore des discussions sur les objectifs de ces organismes. Ils vérifient l'adéquation entre les objectifs de la convention et la réalisation des objectifs formels par l'organisme conventionné. Ils apportent aussi des éléments informels d'évaluation auxquels il convient également de se conformer. Les animateurs de Commissions Locales d'Insertion réceptionnent les contrats d'insertion envoyés par les services instructeurs, vérifient leur validité administrative, puis font valider les contrats par la Commission. Ils sont aussi censés animer leur territoire, pour faire émerger des Plans Locaux d'Insertion, préparatoires

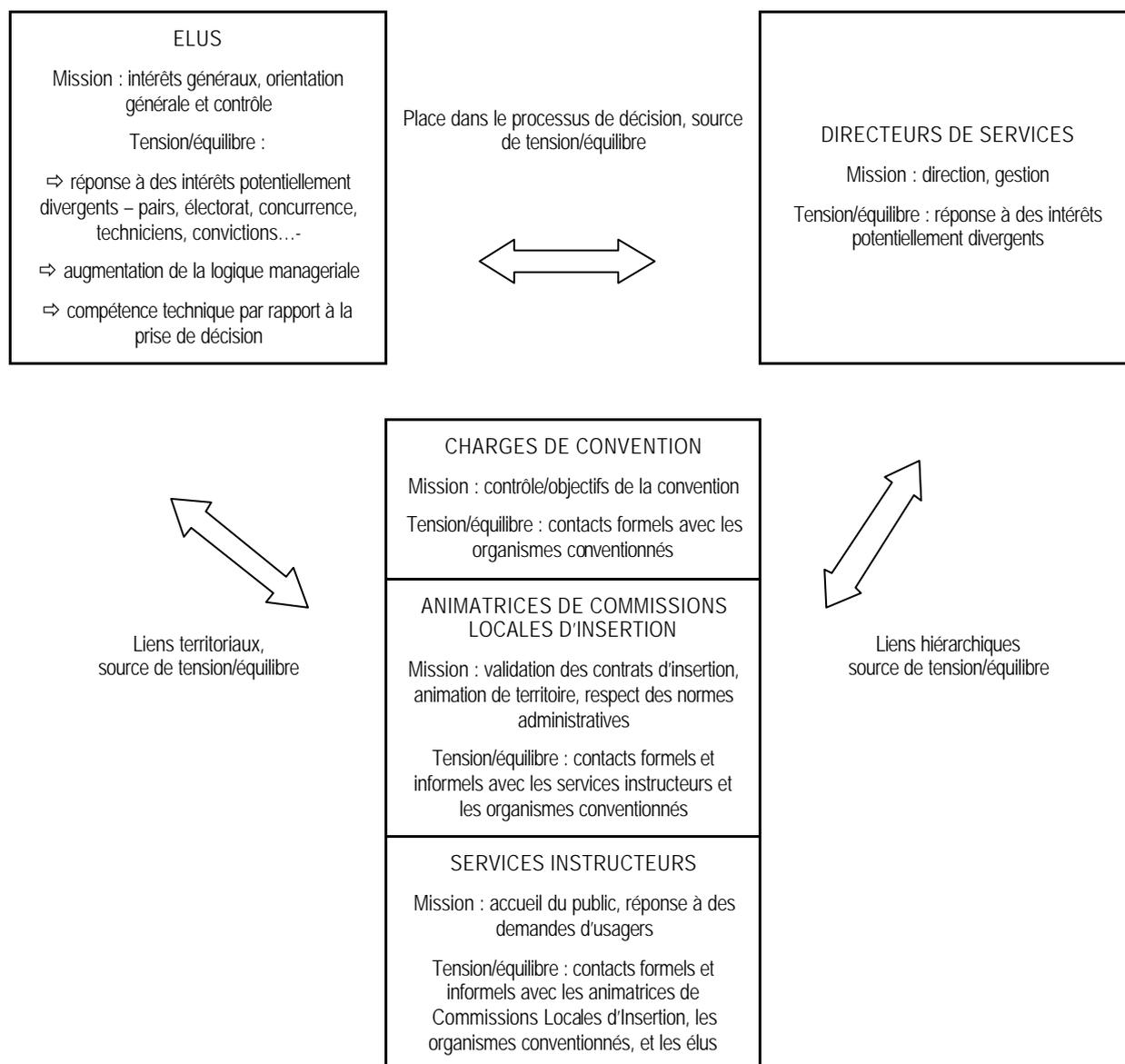
au Plan Départemental d'Insertion, mission qu'ils n'ont effectivement pas la possibilité de réaliser, du fait de la lourdeur de leur travail administratif notamment. Ils n'ont aucun lien hiérarchique, ni avec les organismes conventionnés, ni avec les services instructeurs, et pourtant ils doivent leur faire respecter les normes administratives auxquelles ils sont eux-mêmes soumis. Enfin, les services instructeurs du Conseil Général subissent plusieurs tensions inhérentes à l'accueil du public, c'est-à-dire à la nécessité de répondre aux demandes des usagers, aux rapports à entretenir avec les organismes conventionnés ainsi qu'avec la Commission Locale d'Insertion, et au respect des normes administratives auxquels ils doivent obéir. Les liens entre les services instructeurs et les organismes conventionnés, peuvent être lus en terme d'interdépendance, si l'on considère que l'action coopérative implique nécessairement l'interdépendance d'individus (Ouchi, 1991). L'interdépendance est en outre l'une des dimensions proposée par Rhodes (1991) pour différencier les structures de réseau. La classification des formes d'interdépendance entre les personnes de l'organisation proposée par Wageman (1995) s'avère particulièrement éclairante. Elle est transposée ci-dessous au cas du Dispositif RMI.

Tableau 47 – La classification des formes d'interdépendance d'après Wageman (1995) et le Dispositif RMI

Formes d'interdépendance (Wageman, 1995)	Caractéristique	Exemple dans le Dispositif RMI
Interdépendance des tâches	<p>⇒ Concerne les inputs et les processus</p> <p>⇒ Décrite par le degré d'action collective que requiert la tâche : peut être individuelle, collective, ou hybride (les personnes travaillent quelquefois seules, et d'autres fois en équipe)</p> <p>⇒ Pour certains, est inhérente à la technologie, pour d'autres à la manière dont les personnes font leur travail. En fait, toute tâche peut être menée avec différents degrés d'interdépendances. Peut être manipulable.</p>	<p>Interdépendance entre le service instructeur qui oriente le créateur d'entreprise et l'organisme conventionné qui fait l'expertise sur le projet de création. L'organisme conventionné accueille sur orientation du service instructeur, et propose un diagnostic au service instructeur.</p>
Interdépendance des rétributions	<p>⇒ Concerne la manière dont les objectifs sont définis et réussis et la manière dont la performance est rétribuée</p> <p>⇒ Une rétribution très interdépendante : la rémunération individuelle dépend très fortement de la performance d'autres.</p>	<p>Les organismes conventionnés sont dépendants des services instructeurs pour leur rétribution : si les services instructeurs leur orientent des personnes, ils pourront les accompagner et donc atteindre les objectifs de leur convention. La rétribution du service instructeur ne dépend pas de la performance des organismes conventionnés.</p> <p>La rétribution des organismes conventionnés dépend des services instructeurs.</p>

Les liens entre les trois pôles principaux que sont les élus, les directeurs de service, et les opérationnels, sont décrits dans la figure ci-dessous, dans laquelle sont repris les principales sources de tension, et donc d'équilibre potentiel à trouver.

Figure 24 – Les liens et tensions au sein d'une organisation publique politique dans le traitement du RMI



Dans le RMI existent des intervenants publics, qui viennent d'être décrits, et des intervenants privés, qui font l'objet du développement qui suit.

Dans le Département étudié, le Plan Départemental d'Insertion prévoit de financer par conventionnement annuel des organisations pour accompagner les usagers vers l'insertion. L'action

des associations dans le domaine social est très ancienne (Pontier, 1996). Elle s'est développée, en nombre et en ampleur, avec la montée en puissance du Dispositif RMI. Ces associations sont des entités solidaires, c'est-à-dire qui « *comportent dans leur processus productif un composant solidaire marqué* » (Socias et Herranz, 2002, p.4). Pour ces auteurs, le solidaire englobe des aspects sociaux, humanitaires, et postule que les revenus et les ressources sont distribués injustement. Certaines de ces organisations, comme par exemple les régies de quartier, ont une composante économique, car elles opèrent sur le marché, avec obtention d'un bénéfice à des fins sociales. Leur particularité est cependant que la plupart de leurs inputs proviennent de financeurs publics. Les organismes conventionnés sont en général spécialisés sur une activité particulière, par exemple l'accompagnement social, l'accompagnement vers l'emploi, ou encore l'aide à la création d'entreprise. Ils forment un ensemble hétérogène d'organisations de droit privé souvent sous forme associative. Si ces associations sont légalement indépendantes, les financements issus du Dispositif RMI y occupent une très large place, tellement importante qu'ils décident souvent des objectifs et activités de ces organisations. S'il est possible d'analyser le recours à des associations comme un effort institutionnel pour transformer les usagers en acteurs, les caractéristiques et le fonctionnement de celles-ci conduisent à relativiser ce point de vue (Renucci, 2001). Les organismes privés sont pour la plupart des associations loi 1901, qui sont donc légalement indépendantes du Dispositif RMI. Ces associations étant composées de bénévoles et de professionnels, seront décrits les liens entre ces deux types d'acteurs, ainsi que leurs conséquences en terme de régulation organisationnelle.

Dans ces associations, l'arrivée des financements RMI a eu pour conséquence une augmentation de la professionnalisation, et pour certains salariés de ces organismes, la perte de l'esprit associatif. La professionnalisation a pour une large part contribué à marginaliser l'impact des bénévoles dans le fonctionnement de l'organisation, bénévoles qui sont pourtant considérés comme les décideurs formels quand ils participent au conseil d'administration. En effet, les enjeux sont différents pour les bénévoles et pour les salariés : ceux-ci ont pour outil de travail l'association, leur salaire et leur emploi dépendent de sa santé financière. De plus, un clivage existe entre le travail social, de plus en plus professionnel, et les « bonnes œuvres » des bénévoles, qui ne sont pas pour la plupart formés aux questions sociales. Le RMI a donc permis le développement d'associations qui ont embauché des professionnels pour mettre en œuvre des activités induites par le RMI. Les personnes recrutées ont souvent des compétences en lien très direct avec les conventions signées dans le cadre du RMI. En embauchant, ces associations se sont engagées financièrement envers des salariés, et sont obligées, chaque année, de trouver des financements pour pouvoir les rémunérer.

Dans les associations, le lien entre les employeurs et les salariés est de nature composite (Hély, 2002). Il repose à la fois sur l'éthique associative, c'est-à-dire sur la vertu désintéressée, le don, et sur des

valeurs professionnelles, c'est-à-dire sur une contribution intéressée, sur un contrat. Une utopie peut se mettre en place dans les organismes de services à but non lucratif, fondée sur l'idéalisation de l'organisation par ses membres, idéalisation qui présente deux aspects liés (Cauvin, 1989). D'une part les membres identifient leurs objectifs personnels aux objectifs organisationnels, par un mécanisme de substitution. De manière concrète, cela peut se traduire par un mélange de leur vie privée et de leur vie professionnelle¹⁷⁰. L'implication dans l'organisation est très élevée. D'autre part, l'organisation est perçue comme différente des autres organisations, elle devient porteuse de valeurs chères à ses membres. La mission qu'elle poursuit est idéalisée. Cette idéalisation peut mener à des désillusions, du fait de l'évolution de l'organisation, qui peut s'éloigner de son fonctionnement initial : par exemple, elle peut s'agrandir. Il peut aussi se produire une montée en pression des contraintes financières : celles-ci peuvent devenir un objectif fondamental, et donc éloigner de l'utopie initiale fondée sur des valeurs plus solidaires.

Les bénévoles, portés à l'origine par un idéal social, solidaire, se trouvent finalement dans la position de membres du conseil d'administration, ce qui implique qu'ils sont aussi employeurs. Certains d'entre eux ont du mal à se situer dans ce double positionnement. Pour les salariés, il est difficile alors, par exemple, de demander une augmentation de salaire, ou de revendiquer la reconnaissance d'heures supplémentaires, quand le conseil d'administration considère comme normal le bénévolat. Gérer des rapports sur le mode employeur-salarié n'est pas aisé pour les membres des conseils d'administration. Ainsi, le militantisme des administrateurs des associations les pousse à vilipender les emplois précaires, peu payés. Or, dans les organisations qu'ils sont en position de gérer -légalement ce sont les membres de l'association qui décident-, les modes de gestion de l'emploi sont loin d'être exemplaires. Ainsi, au moment de la mise en place des 35 heures, les fonctionnaires du Conseil Général ont vivement revendiqué l'obtention de cet Aménagement et Réduction du Temps de Travail. Or, certains d'entre eux étaient administrateurs, voire membres du bureau d'organismes conventionnés, et donc en position de susciter une mise en place anticipée des 35 heures dans ces associations. Et ils ne l'ont pas fait, pour des raisons qu'ils ont eux-même du mal à comprendre quand c'est leur employeur qui les invoque. La régulation entre l'association et les salariés se fait sur un mode de compromis entre les acteurs en présence, rien n'étant formellement défini. Hély (2002) dissocie deux types d'intégration des salariés à l'entreprise associative, c'est-à-dire à l'association qui emploie des salariés. L'intégration de type communautaire repose sur la réciprocité et la prise de parole. Les salariés y contribuent à définir le projet associatif. L'intégration de type professionnelle quant à elle est plus centrée sur le rapport salarial. Ces caractéristiques peuvent être utilisées pour identifier des types d'association, avec

¹⁷⁰ Ainsi, beaucoup évitent de vivre dans la même zone géographique que leur lieu de travail, afin d'éviter ce mélange entre leur vie privée et leur vie professionnelle.

certaines des analyses de Mintzberg (1986) sur le conseil d'administration, coalition externe, transposables ici. Ainsi, cet auteur remarque que du point de vue du droit le conseil d'administration a le pouvoir de contrôler l'organisation, en ayant implicitement tous les moyens pour le faire, alors que, dans la pratique, le pouvoir réellement exercé est relativement faible. En effet, l'approbation par le conseil d'administration des décisions et performances de la direction semble souvent jouée d'avance. Le pouvoir réel du conseil d'administration paraît reposer sur la possibilité de démettre et nommer de dirigeant -ici le directeur et les salariés-, possibilité dont celui-ci est conscient. Pour distinguer, en pratique, les fonctions qu'assument les membres du conseil d'administration, ont été différenciées deux types d'associations, les associations de notables, et les associations dont les membres sont d'autres professionnels du secteur social.

Tableau 48 – Les équilibres et tensions dans les associations conventionnées par rapport à leur type de membres

	Partage des rôles	Equilibre fondé sur	Tensions
Association de notables	⇒ Membres de l'association : fonction de représentation ⇒ Salariés : gestion, politique générale	Complémentarités : ⇒ introduction dans un milieu (ex : politiques au Conseil Général)	⇒ Notables trop en retrait par rapport à la politique générale de l'association ⇒ Perte de la culture associative
Association de professionnels	⇒ Membres de l'association : rôle de gestion, évaluation ⇒ Salariés : rôle de gestion	⇒ compétences détenues par le salarié	⇒ Sert l'extérieur -membres professionnels- avant de servir les buts de l'association

Les associations de notables sont les plus nombreuses dans le système étudié. Leurs membres laissent le rôle de gestion aux salariés, en se consacrant plutôt à d'autres tâches, de représentation notamment¹⁷¹. Certains répondants trouvent souhaitable ce type de positionnement, tandis que d'autres regrettent que le conseil d'administration ne joue pas son rôle dans la détermination de la politique générale. Dans les associations composées d'autres professionnels du secteur social¹⁷², les membres

¹⁷¹ Les illustrations de cette fonction de représentation sont les suivantes :

- Action du conseil d'administration au niveau politique, ou encore rôle de lobbying pour l'un des directeurs d'organisme conventionné ;
- rôle unique du Président : la représentation extérieure pour l'organisme dans le secteur du handicap.

¹⁷² Même si l'un des répondants ajoute que «peut être membre de l'association qui veut», dans les faits sont membres presque exclusivement des professionnels du secteur social.

représentent leur propre organisation. Les intérêts qu'ils servent ne sont pas directement ceux de l'association dont ils sont membres, mais en priorité ceux de l'organisation qui les emploie. Ces membres sont actifs dans la gestion de l'association : le rôle du président dans la gestion est important, celui du conseil d'administration dans l'évaluation souligné, de même que celui du bureau concernant les actions et l'orientation des groupes de travail.

Mintzberg (1986) propose de faire une distinction entre les différents types de conseils d'administration, dans lesquels les fonctions assurées par les membres du conseil sont différentes. Cette distinction peut être utilisée dans le cas des organismes conventionnés.

Tableau 49 – Les fonctions qu'assument dans la pratique les membres du conseil d'administration, d'après Mintzberg (1986)

Type de conseil d'administration	Fonction assumée par les membres du conseil d'administration	Parallèle avec les organismes conventionnés
Dispositif de contrôle	Exercent un contrôle sur l'organisation	Cas des associations de professionnels
Outil	Ont pour finalité de servir l'organisation : établissent des contacts, cherchent des moyens de financement...	Cas de certaines associations de notables
Façade	Ne font rien : un individu ou un groupe contrôle complètement l'organisation et n'utilise pas le conseil d'administration	Cas de certaines associations de notables

Le conseil d'administration des associations de professionnels a plutôt un rôle de contrôle, ce dernier étant souvent exercé par un petit nombre de membres qui y trouvent un intérêt pour leur propre organisation. Les associations de notables ont un conseil d'administration outil ou un conseil d'administration façade. Le travail du conseil d'administration outil se fait sur un mode de partage des rôles de manière souvent tacite, entre le directeur et un petit nombre de membres du conseil d'administration. Dans le conseil d'administration façade, l'exercice réel du pouvoir et du contrôle est exercé par le directeur. Certains des problèmes soulignés par Pesqueux (2002) se posent aux conseils d'administration des associations observées. Ainsi, la compétence des administrateurs à contrôler et à contribuer à la gestion de telles organisations n'est pas un fait acquis. Les conseils d'administration sont composés de membres très hétérogènes dans leur parcours personnel et professionnel. Par exemple, certains sont recrutés comme administrateurs pour leur notoriété, et non pour leur compétence à réellement administrer.

Si les organisations associatives sont formellement indépendantes du Dispositif RMI, elles sont incluses dans un système de contraintes émanant du Dispositif auquel elles semblent constamment se référer, tandis que le rôle de leur conseil d'administration, qui pourrait consister en un contre-pouvoir par rapport aux institutions est relativement en retrait. Sera décrite l'influence exercée par le Dispositif RMI. Cette description de l'influence n'aurait pu être possible s'il n'y avait pas eu d'observations de terrain, car celle-ci n'est ni formalisée ni explicite. Puis se posera la question du système de détermination des objectifs et des activités de ces organisations, qui permet de déceler la forte contrainte qu'exerce le Dispositif sur ces organisations.

- ***Les relations entre les organisations et le Dispositif RMI***

Dumoulin (1998) utilise la théorie des contrats pour une analyse de relation de marché dans un réseau de sous-traitance. Cette théorie permet en effet de relever quelques-unes des particularités de la relation ainsi créée. Elle semble difficile à mettre en œuvre ici au regard de la richesse, en quantité et en qualité, des liens créés, de son enracinement dans les théories néo-classiques, ainsi que parce qu'elle voit la firme comme des nœuds de contrats (Bouquin et Pesqueux, 1999), ce qui semble ici trop limitatif étant donné les objectifs de cette recherche ; elle permet cependant de relever quelques caractéristiques de la relation entre le financeur et l'organisme conventionné. En effet, certains aspects de cette relation peuvent être qualifiés de « *sous-traitance de service public* ». La gestion d'une partie des services, notamment l'accompagnement, est effectuée par le secteur privé, tandis qu'une convention de financement est établie entre l'acteur public et l'acteur privé. Le contenu de la convention détermine la durée, les conditions de réalisation, et le financement. La relation établie entre les deux parties pourrait être analysée en terme de relation principal-agent. Le principal ne peut observer ni évaluer le niveau d'effort réellement consenti par l'agent, et il ne peut non plus déterminer si les informations détenues par l'agent ne sont pas utilisées en sa défaveur. L'agent peut donc capturer une « *rente informationnelle* » (Defeuilley, 2000, p.183). Le problème du principal est d'inciter l'agent à réaliser les efforts nécessaires pour atteindre les objectifs fixés, en liant l'action -inobservable- au résultat -observable- auquel elle conduit. Il existe des mécanismes dans le Dispositif RMI, susceptibles de diminuer l'asymétrie d'information, à la différence du cas des contrats de délégation de service public étudiés par Defeuilley (2000) par la théorie des contrats. Même s'il n'y a pas à proprement parler de concurrence entre les organismes conventionnés, nombreux sont les organismes conventionnés financés pour atteindre les mêmes objectifs. Les conventions sont comparables entre elles, car les documents sont standardisés, ce qui permet au financeur de diminuer l'asymétrie d'information en sa faveur. Le principal peut donc comparer les efforts des différents agents. Le problème pour les

organismes conventionnés est que les tarifs pratiqués sont peu contextualisés, c'est-à-dire qu'ils ne prennent pas nécessairement en compte les éléments de l'environnement : une création d'entreprise par un usager sera financée à l'accompagnant au même niveau, que l'organisme qui emploie celui-ci se situe en centre ville ou en zone rurale. Ensuite, les contrats sont signés pour une durée d'un an. Cette courte durée induit une précarité qui ne peut être supportée que par les organismes conventionnés déjà en place, ainsi favorisés. Ils sont les plus susceptibles de répondre aux appels d'offre, voire de suggérer des projets. En outre, les conventions étant réglées avec des mois de retard par rapport aux dates prévues, seuls les organismes conventionnés ayant une trésorerie solide peuvent survivre. Ces deux éléments, contrat court et règlement tardif, constituent des barrières à l'entrée. Les contrats, du fait des caractéristiques précédemment évoquées, posent des problèmes de contrôle et d'évaluation. L'agent n'aurait pas intérêt à montrer toute son efficacité, sous peine de voir ses revenus baisser, et aurait en outre tendance à surestimer son coût.

Dans les organismes conventionnés, le RMI occupe une place très importante dans l'équilibre financier de l'organisation, même en cas de financeurs multiples. En général, tous les salariés ou la majorité d'entre eux travaillent pour le RMI. Le rôle du financeur ne se cantonne pas à la signature de la convention, à son paiement, et à la vérification a posteriori de sa réalisation. Le financeur le plus cité comme exerçant une forte influence est le Conseil Général¹⁷³, notamment dans les conseils d'administration-dispositifs de contrôle. L'Etat semble avoir une autre attitude vis-à-vis des organismes conventionnés. Le mot d'ordre officiel pour les fonctionnaires d'Etat est de ne pas être membre d'associations conventionnées d'après le témoignage d'un salarié d'un organisme conventionné, car l'Etat ne veut pas être directement et formellement décisionnaire dans les organisations qu'il finance. Cependant, dans des organisations comme les Plans Locaux d'Insertion par l'Economique, la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle est présente dans les comités de pilotage, ce qui positionne l'Etat comme un décideur.

La question de la gestion de fait peut même se poser¹⁷⁴ dans certaines associations créées par la volonté du Conseil Général, et entièrement financées par le seul Dispositif RMI. Il s'agit d'associations de professionnels, dont le fonctionnement du conseil d'administration a été décrit dans un paragraphe précédent. Les indices de cette influence se trouvent au niveau du financement de ces organisations,

¹⁷³ Ce n'est pas le seul Conseil Général qui pilotait le Dispositif au moment des entretiens. C'est cependant principalement avec lui que les organismes conventionnés négociaient les conventions de financement. Les financements étaient pourtant décidés pour les grandes lignes par les deux co-pilotes, et étaient signés conjointement par la Préfecture et le Conseil Général. Toutes les structures financées le sont « dans le cadre du dispositif RMI, du Conseil Général et de la Préfecture », selon la formule consacrée dans le Dispositif RMI.

¹⁷⁴ Son aspect légal ne sera pas traité ici.

du recrutement, et de la communication. Dans ces organisations, le Conseil Général souhaite rester le plus gros financeur, et donc le donneur d'ordre. Ce financement quasi unique implique fragilité -la convention de financement est signée annuellement-, et écarts de trésorerie -plusieurs mois séparent le début de l'exercice financé de l'arrivée du financement-. Certains salariés de ces organismes conventionnés, appuyés par une grande partie de leur conseil d'administration, souhaiteraient une diversification de leurs financements, pour pallier ces problèmes financiers. Or, ils ne peuvent faire intervenir d'autres financeurs dans l'association, sans en demander l'autorisation au Conseil Général, ce qui est discutable en terme de fonctionnement associatif. Au niveau de la gestion du personnel, le recrutement des salariés a été effectué dans ces organisations avec l'accord, voire la participation active d'agents du Conseil Général, depuis les responsables d'agences départementales jusqu'aux dirigeants de services. Au niveau de la communication, un autre indice d'influence activement exercée par le Conseil Général concerne les journaux édités par certains organismes conventionnés. Plusieurs organismes conventionnés ont un journal, qui repasse en comité de lecture au Bureau de l'association, auquel participe très activement le Directeur d'Agence Départementale -Conseil Général-. Celui-ci relit donc le journal, et donne son avis comme tout autre membre du conseil d'administration. Le service communication du Conseil Général a souhaité relire lui aussi les journaux avant leur parution, ce qui a été vécu par les salariés des organismes conventionnés rencontrés comme une intrusion à laquelle il était quasiment impossible de se soustraire. Un entretien, non référencé puisque informel, a permis de recueillir l'anecdote suivante. Un organisme conventionné entretenait de bon rapports avec la presse locale, dans laquelle paraissaient régulièrement des articles sur ses actions. Or, un jour, un article a valu plusieurs appels au responsable de cet organisme. Le premier appel émanait du conseiller général du canton, qui, sur un ton humoristique, lui a rappelé que, l'association étant financée par le Conseil Général, il aurait été de bon ton de le glisser dans l'entretien. Le deuxième appel provenait du responsable d'agence départementale de la zone, par ailleurs membre du Bureau de l'organisation, en colère, parce que le Conseil Général n'avait pas été cité dans l'article. Il souhaitait qu'un nouvel article paraisse, dans les jours suivants, pour réparer cette « erreur ». La chose étant impossible, les entretiens suivants avec la presse ont été réalisés en sa présence. D'ailleurs, les organisations financées dans le cadre du Dispositif RMI doivent souvent accoler le logo du Conseil Général au leur quand elles engagent des actions médiatiques, demande explicite du Conseil Général, que la Préfecture aurait été légitimement en droit de demander aussi, droit peu exercé à notre connaissance. Le fait d'être financé et soutenu aussi explicitement par une institution politique communicante implique pour certains organismes conventionnés l'attribution par l'extérieur d'une image politique. L'un des répondants, salarié d'un organisme conventionné, se trouvait dans une situation particulière lors de

l'entretien, car sur son territoire une mairie importante risquait de changer de bord politique, et donc d'entrer en opposition avec le Conseil Général :

« ma structure malgré elle se trouve prise dans des bagarres qui ne la concernent pas directement. En tant que responsable, je m'efforce de neutraliser la structure, dans le sens la rendre neutre ».

Cependant, dans les statuts de cette même organisation, un « élu » est membre de droit -ce concept dans le droit associatif est plus que vague-. Le type d'élu, municipal ou départemental ou régional ou national, n'avait pas été spécifié, mais le répondant a ajouté avec un sourire que dans l'esprit des concepteurs, c'était un élu du Conseil Général qui était censé être de droit dans l'association, le Conseil Général étant par ailleurs le principal financeur de l'association. Lors de l'entretien, ce n'était pas le cas, puisque c'était un élu municipal¹⁷⁵ qui occupait cette place.

L'influence du Conseil Général dans ces organisations peut être vécue différemment par les salariés des organismes conventionnés suivant les niveaux hiérarchiques desquels ils proviennent. L'influence exercée par les services du Département est vécue comme une prise de contrôle. L'influence exercée par les responsables d'Agence, géographiquement et hiérarchiquement au plus près des associations, est vécue comme une participation active à la gestion, une aide, voire une condition sine qua non de bon fonctionnement. Le positionnement formel de ces deux niveaux d'influence dans l'association procède de deux légitimités différentes. La légitimité des services du Département est celle du financeur. Celle des responsables plus locaux prend sa source dans la légitimité du conseil d'administration de l'association dont ils font partie.

Sans aller jusqu'aux exemples extrêmes précédemment évoqués, très proches peut-être de la gestion de fait, la grande majorité des organismes conventionnés dépendent largement, pour leur survie, des financements RMI. La forte prégnance du Dispositif RMI se retrouve dans la définition des objectifs et activités de ces organisations. En effet, les associations qui interviennent dans le RMI sont souvent dans des situations financières très précaires, ce que montre la lecture de leurs comptes. Les organismes conventionnés essaient d'ailleurs souvent de diversifier les conventionnements, avec diverses sources de financement, pour répartir le risque de défaillance sur différents financeurs. Chaque financement, et donc chaque financeur, semble avoir un poids plus important que le conseil d'administration dans la fixation des objectifs et dans le choix des activités des organisations. Le financeur qui semble exercer la plus grande influence est le Dispositif RMI, personnalisé pour les

¹⁷⁵ Du même bord politique que le Conseil Général. Si cela n'avait pas été le cas, le répondant souligne que cela aurait pu lui poser problème.

répondants par le Conseil Général¹⁷⁶. Lors des entretiens, les premiers objectifs avancés par les répondants qui travaillent dans ces organisations sont ceux de la convention RMI. Les répondants ont peut-être été influencés par l'objet de la recherche, qui leur était annoncé lors de la prise de rendez-vous comme étant l'étude du cas du Dispositif RMI, mais ce n'est pas la seule explication. En général en effet, les organisations sont mono-activité, par exemple l'animation de territoire, l'aide à la création d'activité, ou encore l'accueil et l'information d'usagers. Cette activité est annoncée par le répondant comme étant l'identité de l'organisation, et est financée dans la convention RMI. Les financements RMI sont-ils fonction de l'objet initial de l'organisation, ou ont-ils influencé celui-ci ? Deux cas sont assez illustratifs de la réponse probable à cette question : ce sont des cas dans lesquels l'organisme conventionné a complètement réorienté l'objet de l'association pour répondre aux besoins des conventions RMI. Le premier exemple concerne une organisation conventionnée dont nous avons rencontré le dirigeant. L'objectif d'accompagner des usagers pour la création de leur activité est annoncé spontanément par le répondant comme l'objectif principal de l'organisation. Celle-ci est financée dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion pour réaliser cet objectif. Or, l'organisation a été créée par des bénévoles pour réaliser un objet social. A la question concernant la teneur de cet objet social, le répondant doit, pour s'en souvenir, reprendre les archives de l'association. Il répond que¹⁷⁷ l'objet est « *la réflexion et l'information sur les problèmes et questions d'actualité, aider les adhérents à développer leurs initiatives culturelles, économiques, et sociales* ». Le RMI a eu pour conséquence un réel changement dans le fonctionnement de cette association : les projets des bénévoles, créateurs de l'organisation, sont maintenant en retrait, au profit des projets financés dans le cadre du RMI. Ajoutons que le répondant a été un peu interloqué de (re)découvrir un tel objet social. Le second cas est celui d'un organisme d'accompagnement à l'emploi, lequel voit ses activités remises en question par le rapprochement des Dispositifs RMI et ANPE. Spécialisée sur un public diplômé, cette organisation était pour beaucoup un exemple en terme de sortie des usagers vers l'emploi. Très compétente sur cette niche, elle l'est beaucoup moins quand il s'agit de s'occuper d'un public en très grande difficulté sociale, ce qui lui est imposé par la nouvelle convention signée avec le Dispositif. Ses objectifs ont été revus à la baisse, après négociation, mais ses salariés ont des problèmes pour réaliser ces nouveaux accompagnements. Ce personnel, très compétent sur une action particulière, est en difficulté. Certains salariés ont, au bout de deux ans, quitté l'organisation, étant mis en situation d'échec professionnel.

¹⁷⁶ Alors que le financeur était bipartite au moment des entretiens et observations : le Dispositif RMI, lors des entretiens, était co-piloté et co-financé par le Conseil Général et la Préfecture, ce que savaient les répondants.

¹⁷⁷ Son air est surpris et dubitatif, puis il se reprend et explique que l'objet social devrait être changé. Ce changement n'a pas été effectué à ce jour, c'est-à-dire plus de deux ans après l'entretien.

Le gestionnaire public dispose d'une souplesse de fonctionnement, au « détriment » d'organisations privées qui doivent gérer des personnels dont les emplois sont très directement liés à un financement public et par là même, paradoxalement, précarisées. Le paradoxe, souligné régulièrement dans ce document, est que les personnels sont à la fois en position d'aider des personnes en situation précaire et sont eux-mêmes précarisés. Au-delà de ce paradoxe émerge une dichotomie entre les demandes des financeurs et celles des usagers. Le Dispositif est très réglementé, les financeurs ont des demandes très précises, auxquelles les organismes répondent. Que se passe-t-il en cas de divergence entre les demandes des usagers et celles des financeurs ? La question se pose car celui qui semble jouer effectivement le rôle de client est le financeur, et non l'utilisateur. Par exemple, les bilans d'activité sont rédigés avec les critères du financeur, et recensent les objectifs réalisés au regard des conventions signées. En outre, le moment du bilan est avant tout celui du compte-rendu de l'activité aux financeurs, plus que celui de l'assemblée générale de l'organisation. L'enjeu lors du bilan aux financeurs est celui de la pérennité de l'organisation privée. Tandis que l'assemblée générale de l'association, qui pourrait jouer un rôle de représentation des usagers, confirme souvent, voire toujours, les bilans présentés, ce sont les financeurs qui se montrent les plus exigeants et qui posent le plus de questions, avec la possibilité, plus grande, de réorienter les actions et donc les objectifs de l'organisation.

Les fonctionnements internes des organisations participant au Dispositif RMI, ainsi que les liens existant entre ces organisations et le Dispositif viennent d'être décrits. Se pose maintenant la question des liens qu'entretiennent ces organisations les unes avec les autres dans le RMI.

2.1.2 Les coopérations comme source de cohésion

Les organisations, hétérogènes et nombreuses, coopèrent dans la mise en œuvre du Dispositif RMI. Ces coopérations tiennent d'une part à un système formel qui organise des coopérations, tel est le cas par exemple de l'élaboration du Plan Départemental d'Insertion, et d'autre part à la volonté individuelle des acteurs. Ces derniers utilisent et dépassent le cadre du système formel de coordination, plutôt déterminé hiérarchiquement, par strates. Se pose donc un problème concret de définition du partenaire, définition mouvante et fluctuante au gré des coopérations.

- **Les caractéristiques des coopérations**

La loi fondatrice du RMI se situe dans la lignée de la modernisation. Une loi générale dispose ce que doit être le RMI et son Dispositif au niveau national, et des actions sont mises en place départementalement afin de détailler la mise en œuvre, actions menées en coopération.

Les coopérations telles que prévues formellement occasionnent des tensions, du fait des limites floues entre les compétences des différentes organisations. Par exemple, se pose la question de la compétence et de la légitimité de celui qui va lancer de nouvelles mesures pour l'emploi et communiquer sur celles-ci : est-ce la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, le Dispositif RMI ?¹⁷⁸ Il a été souvent souligné lors des entretiens que de nombreuses organisations font la même chose¹⁷⁹. Ce peut être une force, car la redondance permet à des compétences diverses de coopérer sur un même problème. Ce peut être aussi inhibiteur, et donc contribuer à gaspiller des énergies dans une course à la concurrence, vive. Les réseaux sont décrits :

par l'un des salariés d'un organisme conventionné comme un moyen pour « *les autres* » d'obtenir des orientations, des conventions ;

ils sont utilisés comme un « *fond de commerce* » d'après un opérationnel salarié dans un organisme conventionné ;

certaines organisations sont décrites comme « *opportunistes* » pour un opérationnel d'organisme conventionné ;

toujours à la recherche de financements pour « *faire tourner la boutique* » pour un autre¹⁸⁰ ;

elles peuvent aussi servir des buts politiques pour un troisième.

Il semble judicieux de dissocier plusieurs niveaux de coopération-collaboration-coproduction. Certaines coopérations sont intraorganisationnelles, puisqu'au sein par exemple du Conseil Général collaborent des services aussi différents que la Direction de l'Economie Solidaire, et la Direction de la Solidarité Départementale. Il existe aussi de nombreuses coopérations interorganisationnelles, depuis la construction du Dispositif RMI -jusqu'à présent partenariat Préfecture-Conseil Général- jusqu'à sa mise en œuvre – avec notamment les associations, institutions, et mutuelles-. Les coopérations

¹⁷⁸ L'un des répondants, dans une position de pilotage dans une organisation publique, avait pris l'initiative de communiquer sur de nouvelles mesures pour l'emploi, et a eu maille à partir avec un autre acteur public, qui s'est senti dépossédé de sa mission.

¹⁷⁹ Par exemple, « *pourquoi ce l de insertion alors qu'il y a l'ANPE ?* » s'est demandé un salarié de l'organisme spécialisé sur le public handicapé.

¹⁸⁰ Pour un autre opérationnel d'un organisme conventionné : « *certaines structures vivent grassement du Dispositif, d'autres très peu* ».

interorganisationnelles peuvent concerner des administrations publiques, parapubliques et privées. Une certaine coopération existe entre administrations publiques, sans forcément qu'il n'y ait entre elles des liens hiérarchiques formels. Ainsi, les réflexions sur l'élaboration du Plan Départemental d'Insertion sont multi-partenariales. Les Commissions Locales d'Insertion aussi. Celles-ci appartiennent au secteur public. Y siègent aussi bien des services instructeurs, que des représentants d'associations conventionnées, du Conseil Général ou de la Préfecture. Entre administrations publiques et parapubliques, existe une relation administrative de délégation de pouvoir. La relation entre les financeurs et les organismes prestataires de l'insertion est une relation financeur-organisme conventionné, décrite dans un développement précédent. Enfin, il y a aussi des liens de coopération transversale entre les organisations privées.

Les différents types de coopération ou de liens existant entre les organisations recensés lors de l'étude exploratoire sont les suivants :

Tableau 50 – Le recensement des types de coopération ou de liens interorganisationnels

Moyen	Type	Exemple
<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Associations (Lieu-Ressources, PLIE) ; CLI ⇒ Appels, courriers, réunions, dépliants, journaux ⇒ Réseaux d'amitiés professionnelles 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Opérations communes ponctuelles ou pas ⇒ Echange d'informations techniques ⇒ Projets de développement communs ⇒ Partage des activités ⇒ Fluidification des rapports entre les organisations ⇒ Flux de personnes entre les organisations 	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Forum sur l'insertion ⇒ Groupes de travail sur les transports ⇒ Réunion d'informations communes pour les usagers ⇒ Utilisation de locaux communs ⇒ Partage de l'animation de territoire entre la CLI et Lieu-Ressources ⇒ Pactes de « non agression » entre des organisations sur les mêmes territoires

Les caractéristiques saillantes des liens interorganisationnels et des coopérations viennent d'être décrites, en omettant délibérément celle qui en est l'une des plus importantes, et qui va faire l'objet du prochain développement. Les définitions institutionnelles des liens coopératifs se révèlent insuffisantes pour décrire la teneur des relations partenariales engagées, ainsi que pour procéder à leur pilotage. Ce flou permet aux organisations, et surtout aux acteurs de ces organisations, de bâtir eux-mêmes leurs réseaux coopératifs. Ceux-ci seraient donc affaire de personnes, ce qui explique qu'il est nécessaire de

se pencher plus spécifiquement sur cette caractéristique importante des coopérations : elles sont fondées sur des réseaux interindividuels.

Les réseaux sont interorganisationnels, et surtout interindividuels. C'est le second aspect qui semble ici plus particulièrement intéressant. En effet, les processus d'interaction permettent aux parties prenantes d'adapter leurs comportements, et donc de développer une orientation mutuelle, qui se manifeste dans un langage commun et contribue au développement de compétences¹⁸¹. Cette orientation mutuelle est principalement l'affaire des acteurs individuels des organisations (Johanson et Mattsson, 1991). Les coopérations tiennent ici, semble-t-il, plus aux hommes qu'aux organisations (Rascol-Boutard, 2003). Les organisations peuvent faciliter les coopérations, en mobilisant par exemple une personne sur les relations extérieures, ou sur la coopération avec d'autres organismes, solution adoptée par un grand nombre d'organisations. Elles permettent également à la personne de dégager du temps, valeur extrêmement précieuse dans ce secteur d'activité, pour participer aux nombreuses réunions de travail à l'extérieur. Il reste que les acteurs locaux sont dans une relative autonomie qui leur permet de recombinaison les ressources locales, souvent en décalage avec les cadres institutionnels de coopération (Archias, 2002). Ces réseaux sont interindividuels et dynamiques. Ce dynamisme s'explique notamment par un turn-over élevé, intraorganisations, interorganisations et inter-territoires dans ce secteur. En effet, ce turn-over induit au niveau de tout le secteur d'activité un essaimage des « bonnes pratiques ». Cependant, il peut aussi affaiblir le local¹⁸², qui peut perdre ponctuellement un élément-clé de plusieurs réseaux¹⁸³. Une période d'adaptation est nécessaire pour les nouveaux arrivants, qui peuvent ou pas reprendre la place des sortants dans les réseaux. Des habitudes sont à adopter, un langage à assimiler, une culture à intégrer. Existe là une fragilité potentielle, car les coopérations peuvent être régulièrement remises en question, et à l'extrême disparaître en cas de départ d'une personne pivot. Les compétences acquises sont difficilement transmissibles : il ne suffit pas à la personne qui part de transmettre un carnet d'adresses, elle doit expliquer à son remplaçant les compétences de chacun dans le réseau, le degré d'intégration des acteurs, leurs volontés et leurs possibilités d'agir. A chaque nouvelle donne, les places de chacun sont redistribuées. Cette dynamique des réseaux coopératifs facilite, par l'ouverture des organisations, l'agrégation de compétences nouvelles, et donc l'apprentissage. La menace est la volatilité des savoirs engrangés des liens établis (Veltz, 2001).

¹⁸¹ Les effets positifs de tels réseaux sont difficiles à appréhender pour l'Institution. Ainsi, l'un des pilotes d'une organisation publique parle de la « réunionniste », en faisant référence aux travaux communs engagés en groupes de travail inter-structures, « où on se paie le café mutuellement ».

¹⁸² Ce terme de local, flou, est opposé ici à global pour différencier deux niveaux, le premier correspondant aux espaces consensuels, terme sur lequel nous reviendrons, le second faisant référence au secteur d'activité.

¹⁸³ Il arrive souvent que ce soient toujours les mêmes, ou presque, qui se mobilisent sur les actions coopératives, et qui se retrouvent donc sur différents espaces consensuels.

Les organismes conventionnés ont intérêt à fonctionner en réseau, pour ses effets. Les analyses de Grand et Leyronas (1998), effectuées lors d'une recherche sur les relations de sous-traitance dans le secteur des transports routiers, peuvent être transposées ici. Le réseau est réducteur de risque et d'incertitude : l'environnement devient pour les firmes « *négocié* » (p.387). Dans le cas présent, le réseau serait pour les organismes conventionnés un moyen d'anticiper les besoins du Dispositif, et d'être visibles pour les financeurs. En outre, les actions des organismes conventionnés doivent être lisibles pour les orienteurs, c'est-à-dire les services instructeurs, ou encore la Commission Locale d'Insertion. Dans le réseau, chaque organisation se trouve en position de travailler sous le regard de l'autre, et chaque organisation doit être différenciable par rapport à une autre qui aurait des compétences voisines. Afin d'être visibles, les organismes conventionnés doivent être présents dans les groupes de travail auxquels participent les orienteurs, ils peuvent ainsi communiquer sur leurs actions et sur leurs compétences. En outre, le réseau permet une mise en œuvre commune de projets dépassant les capacités individuelles de chacun. Les salariés des organismes conventionnés s'impliquent sur des projets communs, s'engagent dans des actions en partenariat, dans des groupes de travail transversaux à plusieurs organisations¹⁸⁴. Ainsi, les organismes, qui n'ont aucun intérêt financier direct à le faire, suscitent, utilisent et nourrissent le travail partenarial. Ils semblent y voir un intérêt indirect : le travail partenarial permet une reconnaissance du travail effectué, un effet bonne réputation.

Les coopérations sont aussi rendues nécessaires par la spécificité des missions à accomplir : un usager du RMI peut passer d'un problème de santé à un problème de logement, puis de création d'entreprise, pour avoir à nouveau un souci de logement. Ainsi, dans le cas des usagers créateurs d'entreprises, des liens de coopération se créent entre les organisations : pour savoir si un usager du RMI a un projet de création « valable », de nombreux services instructeurs utilisent les compétences des organismes d'aide à la création, et font donc jouer le travail en réseau. Le travail partenarial permet aussi un échange de pratiques professionnelles, et donc une amélioration de ces pratiques... A force de collaborer, les partenaires développent des habitudes, qui deviennent des routines de fonctionnement, et génèrent une compétence collective, ce qui fera l'objet d'un prochain développement. Dans ce secteur en effet, l'évolution du travail social rend nécessaire une certaine polyvalence. En plus de leur formation initiale, qui pour beaucoup de répondants était relativement éloignée du secteur social¹⁸⁵, des

¹⁸⁴ Les exemples sont nombreux parmi les répondants : l'un d'entre eux, directeur d'un organisme conventionné, est président d'un autre organisme conventionné ; un autre directeur d'organisme conventionné fait partie d'un groupe de réflexion sur les transports des personnes défavorisées, avec des salariés de plusieurs organismes conventionnés, de la DDTEFP, ou encore du Conseil Général.

¹⁸⁵ Formation par exemple en finance, économie, gestion, ou encore agronomie.

formations complémentaires sont mises en place. Ainsi, il existe des réunions de régulation intra- et interorganisationnelles pour améliorer la pratique professionnelle, afin de

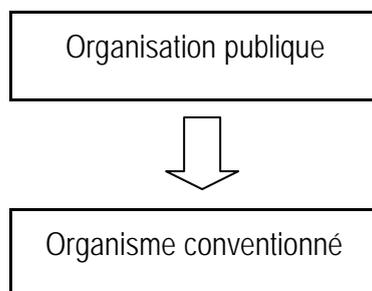
« gérer les personnes en grande difficulté et mener les entretiens avec ces personnes » ainsi que l'a expliqué un salarié d'organisme conventionné.

Ces réunions ont été mises en place pour répondre aux demandes des accueillants du Dispositif qui ont besoin d'un appui technique pour l'accueil de personnes en grande difficulté psychologique. Les organisations qui coordonnent les formations deviennent des lieux de passage obligé pour les organisations participantes. Ce sont des organisations locales fortement portées par les institutions, notamment par le Conseil Général. Au-delà de la participation aux formations, des liens se créent entre les participants des différentes organisations, lesquels continuent à se rencontrer pour s'épauler sur des cas difficiles d'accompagnement d'utilisateurs. D'autres formations interorganisationnelles sont organisées, notamment sur l'alcoolisme. Au-delà des structures formelles, hiérarchisées, des liens coopératifs transversaux sont générés. Ces ateliers suscitent la mise en commun des compétences, par des échanges inter-disciplinaires ; cette pluridisciplinarité permettant pour les répondants de ne pas être enfermé sur un seul critère¹⁸⁶, c'est-à-dire de ne pas considérer l'utilisateur uniquement du point de vue de l'unique besoin auquel l'accompagnant est censé répondre, ou encore de susciter une ouverture à d'autres informations émanant d'accompagnants possédant des compétences différentes¹⁸⁷.

- **La définition des frontières**

Du fait des caractéristiques évoquées dans le développement précédent, la définition du partenaire, celui avec lequel il y a coopération, est ambiguë. L'ambiguïté semble plus particulièrement prégnante au niveau de la place des organismes conventionnés-opérateurs, c'est-à-dire au niveau des organisations qui, sur le terrain, accompagnent les utilisateurs. Deux sphères semblent se dessiner :

Figure 25 – La représentation la plus courante dans le Dispositif du positionnement partenarial



¹⁸⁶ Pour trois salariés d'un organisme conventionné.

¹⁸⁷ Pour un directeur d'organisme conventionné.

La représentation la plus couramment admise par les parties prenantes dans le Dispositif est celle des organisations publiques en position de donneur d'ordre, avec une seule flèche, dirigée vers le bas. Cependant, les deux sphères ne sont pas étanches, et la position des organismes conventionnés, d'après les répondants en poste dans les organisations publiques, est très ambiguë. Certains d'entre eux, ont, semble-t-il, une définition très restreinte des « partenaires »¹⁸⁸. La définition du partenaire est ambiguë, et cette ambiguïté relève de plusieurs ordres. Des exemples illustreront les cas qui présentent des difficultés de positionnement en terme de partenariat. Seront examinés successivement le cas où il existe une définition institutionnelle restreinte du partenariat, le cas où cette définition se décline en niveaux de partenariat, et celui dans lequel le partenariat n'est pas défini institutionnellement.

Certaines institutions ont des définitions restreintes du partenaire. Celles-ci peuvent avoir des effets pervers. Ainsi, la CAF du secteur d'un des répondants, salarié dans un organisme conventionné, a pour politique de ne collaborer qu'avec des institutions publiques et parapubliques, et pas avec des associations. Or, le répondant souhaite engager un partenariat avec la CAF, étant en contact avec des usagers du RMI demandeurs d'informations, qu'il lui est impossible de donner quelquefois, faute de coopération avec la CAF. Sans vouloir se substituer à cet organisme, le répondant souhaite au contraire travailler avec lui pour améliorer le service aux usagers qui ont des difficultés à joindre leur organisme payeur. Ce même problème s'est posé pour un homologue de ce répondant, sur un autre secteur du Département, dépendant d'une autre CAF. Des liens entre l'organisme conventionné et la CAF ont permis de mieux répondre aux usagers, améliorant le travail de chacune des organisations. Cette collaboration a pris la forme de permanences organisées dans une plate-forme d'accueil commune à plusieurs organismes, favorisant la synergie entre ceux-ci. L'utilisateur a ainsi pu accéder, le même jour de la semaine, à toutes les administrations sur un même lieu.

L'institution peut aussi tenter de définir les niveaux de partenariat. L'illustration qui suit s'appuie sur l'entretien réalisé avec un opérationnel d'une organisation publique ainsi que sur les documents relatifs à la mise en place d'un projet qui pour des raisons d'anonymat ne sera pas nommé. Les futurs participants étaient pré-déterminés, au sens où les décideurs institutionnels savaient qui allait participer à ce projet, et ce avant l'étude d'opportunité, laquelle devait, entre autres, déterminer les partenaires potentiels. Sans exclure explicitement des organisations qui auraient pu faire partie du projet, il a suffi aux décideurs d'établir une liste exhaustive des futurs participants et de demander à la personne qui a procédé à l'étude d'implantation de s'en tenir à cette liste. Le but affiché du projet est de mutualiser les

¹⁸⁸ L'un des technocrates rencontré définit le réseau comme un réseau institutionnel, qui comprend des partenaires, qui sont les donneurs d'ordre. Le terrain, c'est la Direction de la Solidarité Départementale, la Direction Départementale de l'Economie Solidaire, et pas les organismes conventionnés.

réflexions et les observations des organismes conventionnés sur un thème particulier, pour faire circuler l'information, pour régler des litiges, ainsi que pour générer une organisation commune à plusieurs Dispositifs, issus du droit commun et du Dispositif RMI. La personne qui était chargée du projet, un stagiaire, devait aller interroger les organismes conventionnés pour leur demander quelles options ils préféreraient pour le fonctionnement futur du projet. Cette personne s'est rendue compte que les organismes conventionnés n'étaient pas informés de la réflexion départementale sur le sujet : « *le plus dur à un moment donné a été de recueillir la parole des organismes conventionnés et des personnes qui oeuvrent sur le terrain* », personnes qui étaient informées par un stagiaire d'un projet dont ils étaient censés être partie prenante¹⁸⁹. Ensuite, l'un des acteurs publics, la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle, ne voyait pas l'intérêt d'intégrer à la réflexion les opérateurs, qui étaient positionnés par ailleurs comme de futurs partenaires. D'ailleurs, il a été demandé que deux questionnaires différents soient utilisés pour l'enquête sur la mise en place du projet, un pour les décideurs, et un pour les organismes, qui, pour la stagiaire, revenaient en fait à poser les mêmes questions de façon différente. Les différents niveaux de partenariat définis ici par les décideurs institutionnels sont les suivants : ils se positionnent eux-mêmes comme les décideurs, légitimés en cela car ils sont financeurs du projet. La place attribuée des organismes conventionnés est de donner leur avis de manière consultative sur le futur fonctionnement du projet, car ils sont censés l'utiliser et donc le faire vivre. Or, cette dernière assertion n'est pas partagée par tous les financeurs, par la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle notamment, qui ici est plus dans une logique hiérarchisée et centralisée que coopérative avec les organismes de terrain. Enfin, quand le partenaire n'est pas défini institutionnellement, les représentations du partenariat sont hétérogènes et adaptées localement. Ainsi, pour deux répondants, opérationnels dans des organisations publiques, le mot «partenaire » ne regroupe pas les mêmes organisations. Pour le premier, le partenaire est défini de manière plus large que pour le second. En effet, le premier définit la relation partenariale en termes de fréquence des liens et en termes d'interdépendance. Ainsi, sont partenaires pour lui les organismes payeurs, avec lesquels il entretient des relations administratives formalisées, les organismes conventionnés et les services instructeurs, avec lesquels il communique régulièrement par téléphone et par fax pour obtenir des informations administratives dans la plupart des cas, et enfin les usagers, dont il traite les dossiers¹⁹⁰. Pour le second opérationnel, exerçant la même profession dans un organisme similaire, le partenaire est l'alter ego, celui qui est dans la même position institutionnelle, ce qui exclut de sa définition les organismes conventionnés, les services instructeurs

¹⁸⁹ Le contexte de précarité financière dans lequel évoluent les organismes conventionnés les rend méfiants envers toute réforme, car la nouveauté peut induire une baisse des financements pour l'exercice suivant.

¹⁹⁰ « *les services instructeurs, les organismes conventionnés, les allocataires, je les considérerais comme des partenaires [...] j'ai autant de liens avec les organismes conventionnés qu'avec les services instructeurs.* » assure cet opérationnel.

ainsi que les usagers. Ceci montre toute l'ambiguïté du terme « partenaire », et par là même toute la difficulté d'effectuer des regroupements d'organisations, pour sérier le système ou dessiner ses frontières.

Le mot «partenaire » correspond pour les répondants à l'égal, celui qui est au même niveau de négociation, celui qui est «dans la même sphère que ». Les « autres », ce sont les usagers, les prestataires de service, qui ne se situent pas au même niveau décisionnel, et ne peuvent donc être ceux avec qui la coopération est possible. Finalement, toute l'ambiguïté réside dans cette différence de niveaux. Suivant la personne, le lieu, le moment, l'organisation, les positionnements peuvent changer. Ainsi par exemple une même personne peut être en position de partenaire dans l'élaboration des plans d'insertion locaux ou départementaux, et être en position d'opérateur qui sera financé par les enveloppes financières octroyées dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion. La participation aux processus décisionnaires est-elle réelle ou l'opérateur reste-t-il un prestataire de service, considéré comme étant à un niveau inférieur des décideurs/financeurs ? L'hypothèse est que le fait d'être présent à la table des négociations permet d'infléchir, voire d'être déterminant sur la mise en place de certaines actions. Cependant, en l'état actuel de la recherche, suggérer une définition non ambiguë du partenariat semble difficile. Cette ambiguïté dans la définition du partenaire, et le fait que ces réseaux soient affaire d'individus plus que de structures nécessite d'aller plus avant dans l'analyse des coopérations.

Cette analyse des niveaux de partenariats pourrait être menée en utilisant par exemple l'analyse réseau telle que préconisée par Knoke et Kulinski (1991) déjà évoquée. Afin de procéder à celle-ci, le cas utilisé sera celui du réseau de partenaires du Plan Local d'insertion par l'Economique, présenté lors du chapitre 2. Ce cas est en effet particulièrement exemplaire de la difficulté à procéder à une telle analyse. Si le PLIE est envisagé comme un modèle régulier de relations parmi les positions des acteurs concrets, il s'agit d'identifier les positions et d'évaluer les relations qui connectent les positions des uns et des autres. Pour Knoke et Kulinski, les positions ou rôles sociaux sont des sous-groupes dans un réseau, lequel est défini par le modèle des relations qui relie les acteurs les uns aux autres. Il est possible de réduire les acteurs en un nombre inférieur de positions occupées par ces acteurs, plusieurs acteurs occupant la même position dans le réseau. Une tentative de regroupement des acteurs en un certain nombre de positions s'est traduite par une catégorisation de ces acteurs. Les liens qui unissent ces acteurs les uns aux autres peuvent être un indice pour identifier leurs positions dans le réseau. Le tableau ci-dessous résume les résultats de notre tentative pour recenser ces liens.

Tableau 51 – Les hypothèses quant à la force des liens intra- et inter-groupes

	Position de l'acteur relative au PLIE			
	Commission d'Intégration et de Veille de Parcours	Opérateur	Assemblée Générale	Salarié
Commission d'Intégration et de Veille de Parcours	Liens forts car fréquence importante des rencontres. De plus, les acteurs de ce groupe sont issus des mêmes métiers, ont des préoccupations et des cultures professionnelles voisines	Liens souvent faibles	Liens difficiles à déterminer car dépendent des membres, ce groupe étant hétérogène	Liens forts
Opérateur		Liens faibles, car peu de rencontres entre les opérateurs dans le PLIE comme hors du PLIE		Liens forts
Assemblée Générale			Liens divers, car forte hétérogénéité des acteurs. Rencontres peu fréquentes dans le cadre du PLIE.	Liens hiérarchiques peu marqués. Autres types de liens difficiles à déterminer car dépendent des membres de l'assemblée générale.
Salarié				Liens d'interdépendance forts, car interactions importantes

	Position de l'acteur relative à son organisation			
	Directeur d'un organisme conventionné	Chargé de mission dans un organisme conventionné	Pilote d'une organisation publique	Opérationnel dans une organisation publique
Directeur d'un organisme conventionné	Liens difficiles à déterminer, car peu de rencontres dans le cadre du PLIE. De plus, organisations très hétérogènes	Liens forts si ils sont dans la même organisation : liens d'interdépendance et liens hiérarchiques Faibles sinon	Liens difficiles à déterminer	Liens difficiles à déterminer
Chargé de mission dans un organisme conventionné		Liens difficiles à déterminer, car peu de rencontres dans le cadre du PLIE. De plus, organisations très hétérogènes	Liens faibles car peu de contacts entre les acteurs	Liens difficiles à déterminer
Pilote d'une organisation publique			Liens difficiles à déterminer, car travaux communs, mais hors cadre du PLIE.	Liens hiérarchiques
Opérationnel dans une organisation publique				Liens forts, car turn-over élevé, et travaux communs dans le cadre du PLIE

Nous voyons que si nous ne prenons que les liens existant dans le contexte du PLIE, les liens entre les acteurs des différentes catégories sont souvent difficiles à déterminer. La méthode structurale, qui travaille sur les systèmes de relation ou les réseaux complets, préconise d'ailleurs le recensement de l'ensemble des relations dans un ensemble fini d'acteurs (Lazega, 1998). Ici, ce recensement soulève des problèmes : la spécification a priori des frontières du système est difficile, et la fonder sur la perception des acteurs prendrait du temps -il y aurait autant de définitions que d'acteurs-. En outre, le turn-over élevé constitue une difficulté supplémentaire. Par ailleurs si la description du réseau par les liens qu'entretiennent les membres entre eux est intéressante, elle semble s'éloigner du présent objet de recherche.

L'interrogation portant sur l'identité fluctuante des partenaires et des niveaux de partenariat concerne aussi la question des frontières du système interorganisationnel. Ici, les trois conditions d'émergence d'un territoire légitime au sens de Orange et Vatteville (2003) semblent difficiles à remplir. La concertation, première des conditions, semble compromise dans les cas de coopération théâtralisée décrits précédemment, au contraire des cas de coopération rencontrés dans des lieux tels que les PLIE, dans lesquels les acteurs s'investissent sans y être contraints, malgré une absence des usagers en tant que participants actifs à l'émergence de tels territoires. La seconde condition concerne la cohérence globale des projets territoriaux, ou absence de contradiction entre les éléments. L'évaluation de cette seconde condition fera l'objet de la dernière partie de cette thèse. Enfin, la troisième condition, celle de la démocratie participative, qui contribue à révéler les préférences collectives, ne peut être remplie du fait de l'absence des usagers des processus de prise de décision.

Les lois sur le RMI ne donnent pas de définition formelle des frontières du Dispositif : dans le RMI peuvent être utilisées des actions de droit commun¹⁹¹ ainsi que des actions d'insertion qui n'existent pas dans le droit commun, et qui sont à ce titre qualifiées¹⁹² d'« *innovantes* ». Cette richesse est aussi l'une des grandes difficultés d'analyse du Dispositif : ses frontières sont peu délimitables. En outre, le nombre des intervenants est pléthorique, ce qui complique d'autant l'analyse. Cette ambiguïté dans la définition des frontières est soulignée aussi par ceux qui sont censés connaître le Dispositif, comme c'est le cas pour un opérationnel d'une organisation publique :

« moi je me sens vraiment dans un mille-feuilles et des fois je ne sais pas dans quelle couche je me trouve. Le problème est qu'on n'est pas toujours sur les mêmes publics. Je ne sais pas

¹⁹¹ Par exemple, les mesures de Contrat Emploi Solidarité. Plus généralement, toutes les mesures de droit commun peuvent être utilisées par le Dispositif RMI.

¹⁹² Par exemple, les conventions avec les associations, qui deviennent ainsi des « organismes conventionnés ».

comment on peut améliorer ça [la déperdition d'énergie due au fait de la multiplicité des lieux].

Moi je m'y perds un peu : il y a des limites de public, de territoire. Moi je trouve ça compliqué ».

Ces paroles viennent d'un professionnel qui anime le Dispositif, sur le terrain, pour le compte d'un organisme public. Ce manque de visibilité du Dispositif par ses propres techniciens peut être dommageable aux usagers, car se pose la question de leur proposer un accompagnement pertinent pour qu'ils mènent à bien leur projet d'insertion¹⁹³. Ainsi, pour ce répondant opérationnel dans une organisation publique,

« ce manque de connaissance du Dispositif fait que les personnes ne vont pas savoir vers qui s'orienter, cela peut être trop tard à un moment donné ».

Pour le chercheur, comme pour le gestionnaire, cette difficulté se traduit par la nécessité de représenter l'objet de recherche, l'objet à gérer. Les frontières du système étant assez floues, l'étude exploratoire s'en tenait aux organisations qui, sans ambiguïté, a priori, appartiennent au Dispositif étudié¹⁹⁴. Or, cette question des frontières de l'objet à étudier s'est avérée problématique. Aucune frontière formelle n'existe, ni dans les lois, ni dans les mises en œuvre. Pour les praticiens eux-mêmes, la définition des frontières est quelquefois problématique. Ces frontières sont floues et mouvantes, changeant au gré des partenariats et de la mise en œuvre commune d'actions. Quelques parties prenantes ont été cependant déterminées, écho en définitive de notre propre représentation des frontières, étayée par quelques éléments formels et informels. Lors de la phase exploratoire, ont été interrogés des acteurs qui, croyions nous, appartenaient au Dispositif. Or, il n'en était rien pour certains répondants, qui en avaient une définition bien plus - et bien trop à notre sens - restrictive. Pour certains, seuls les organismes dont le financement principal est le RMI devaient faire partie du Dispositif. Ainsi, le salarié d'un organisme d'aide aux handicapés ne pensait pas que son organisation était dans le Dispositif RMI, alors qu'il recevait des usagers du RMI, et qu'il était vu par d'autres organismes conventionnés comme un membre à part entière du Dispositif. Cette organisation a été sélectionnée lors de la phase exploratoire en grande partie pour cette raison. En effet, ses financements n'étaient pas fonction du Dispositif RMI ; par ailleurs elle était suffisamment à la marge, mais pas hors du champ d'investigation, pour apporter un éclairage original aux questions posées. La définition de ce répondant semble trop restrictive car elle exclut une grande majorité d'organisations du Dispositif RMI, et notamment des organisations qui sont primordiales dans la compréhension de son fonctionnement, par exemple les Centres Communaux d'Action Sociale qui instruisent les dossiers RMI. La définition des frontières

¹⁹³ Des guides existent, le plus connu est édité par le Conseil Général, et est réputé chez les opérationnels pour être inaccessible -car trop compliqué-, pas à jour, et peu utilisé.

¹⁹⁴ En annexe 3, 4, et 5 : les types d'acteurs interviewés.

utilisée ici, afin d'éclaircir un tant soit peu ce problème, est celle qui semble la plus proche de la loi : tout Dispositif d'insertion qui reçoit plusieurs fois par an des usagers du RMI. Cela peut aller à l'encontre de la représentation de certains acteurs ; ainsi, les répondants travaillant pour l'organisme d'aide aux handicapés, qui pensaient ne pas faire partie du Dispositif, en font néanmoins partie selon la définition proposée ici. L'inclusion de l'organisation correspondante dans le Dispositif se justifie par le fait que cette organisation agit pour aider à l'insertion d'usagers du RMI : elle en reçoit de manière non anecdotique. En outre, certains de ses salariés ont entrepris depuis de nombreuses années des travaux coopératifs avec d'autres organisations du Dispositif RMI, travaux visant à l'insertion des usagers du RMI et des personnes handicapées.

Les théories cognitives, particulièrement adaptées ici, permettent de définir les frontières du système - frontières qui étaient jusqu'à présent floues- en allant au-delà des définitions institutionnelles incomplètes et inopérantes (Rascol-Boutard, 2003).

La notion d'espace consensuel, c'est-à-dire de « *modalités d'accord à partir de valeurs partagées* » (Maillard, 2000, p.24) semble particulièrement adéquate, et permet de mieux définir théoriquement les frontières de l'objet empirique de cette recherche que les représentations formelles à notre disposition. Par la mise en œuvre effective de partenariats localisés, c'est-à-dire de « *réunion d'acteurs autour d'objectifs communs, de savoir-faire collectifs, de compétences complémentaires sur un espace d'appartenance spécifique* » (p.29), s'ouvrent des espaces consensuels. Ces espaces correspondent à l'imbrication des territoires où agissent les participants. Ils sont fondés ici sur des consensus mouvants. Sera discutée ultérieurement la question des objectifs communs, question qui peut être problématique. Le territoire est à la fois structurant et structuré. Il est structurant car il est à l'origine de mobilisations communes, il permet la définition de la nature des problèmes, de la forme des Dispositifs, des individus mobilisables. Dans ce sens l'espace consensuel est réducteur d'incertitude. Il est aussi structuré par la constitution des réseaux. En effet, le local, comme espace de proximité, est constitué en réseaux de coopérations, dont l'homogénéité et la solidité sont obtenues par l'aptitude des acteurs locaux à construire et médiatiser la cohérence (Muller, 1998). L'espace de définition est celui de la mise en œuvre d'actions. Il est l'imbrication de plusieurs territoires, et s'auto-définit comme un territoire. Les opérationnels devront jongler entre plusieurs réalités territoriales : celle de l'espace commun, lequel est défini par l'action réalisée en commun, ainsi que celle de leurs territoires d'action individuelle. L'espace consensuel est réducteur des hétérogénéités par la mise en œuvre d'actions communes. Ces activités sont souvent en décalage avec les cadres institutionnels qui sont censés en être le support. Il s'agit de « *construire le sens local des démarches que ne donnent pas les procédures contractuelles [...], bricoler et recombinaison de manière pragmatique les ressources à disposition* » (Archias, 2002, p.10).

L'ensemble social peut alors être vu comme « *un réseau de systèmes d'action, c'est-à-dire comme une juxtaposition de régulations locales et partielles* » (Friedberg, 1993, p.179). Pour cet auteur, les ordres locaux sont des phénomènes politiques dans lesquels le pouvoir a une importance capitale, ainsi que nous l'avons exposé et discuté précédemment.

Quelques-unes des propriétés des activités peuvent être identifiées, à l'instar de Borzeix et Collard (2001) dans leur description de l'activité dans les gares de banlieue. L'activité ici a de fortes composantes hétérogènes imbriquées. Elle s'auto-organise, et fait intervenir apprentissage et rétroaction. C'est une activité collective, dans laquelle les groupes ont une grande autonomie en matière d'organisation interne. Elle a, enfin, une forte composante communicative. Elle relève donc d'une compétence collective et partagée, construite dans l'interaction (Borzeix et Collard, 2001). Les problèmes de cette compétence, soulignés par les auteurs, sont que les savoir-faire, importés d'expériences singulières, sont contingents, dépendent de la situation. Enfin, ils sont difficilement transposables, car se révèlent et se structurent dans l'action, avec une performance souvent collective.

Les coopérations sont primordiales pour la réalisation de la performance, car elles permettent en pratique de rendre cohérents, dans l'action, des objectifs hétérogènes, et ainsi de résoudre ponctuellement les ambiguïtés inhérentes à la finalité d'insertion. Le rôle des ressources humaines est primordial dans le développement de ces pratiques coopératives.

2.2 Un lien entre les ressources humaines et la performance non piloté

Deux caractéristiques des ressources humaines présentes dans le Dispositif RMI, leur grande hétérogénéité et l'important turn-over, ont des conséquences potentielles en terme de performance, et devraient donc induire des pratiques de gestion particulières (2.2.1.). Or, aucune pratique concertée de gestion des ressources humaines n'est menée, malgré un lien apparent et reconnu entre les ressources humaines et la performance (2.2.2.)

2.2.1 Les conséquences potentielles en terme de performance de l'hétérogénéité statutaire et du turn-over non pilotés

Dans l'organisation bureaucratique, les hommes sont cloisonnés par métiers. Ceux-ci correspondent ici aux différents objectifs poursuivis par le Dispositif. A chaque objectif est associé un ensemble de compétences, lesquelles permettent à l'utilisateur d'être accompagné dans son insertion. Sera présentée tout d'abord l'hétérogénéité des statuts présents dans ce système interorganisationnel. Cette hétérogénéité n'est pas sans conséquences organisationnelles, en terme notamment de turn-over. Puis

sera abordé le lien entre les ressources humaines et la performance, au travers du prisme de l'émergence de compétences transverses. A l'image de la variété des organisations présentes dans le Dispositif, les statuts des personnels sont eux aussi hétérogènes. Cette hétérogénéité statutaire a des conséquences. Dans le secteur social, des organisations qui ont le même objet social et la même activité peuvent avoir des conventions collectives différentes et du personnel avec des qualifications très différentes. Deux idéaux-types d'emploi peuvent être dissociés, entre lesquels se forme un continuum de positions possibles :

Tableau 52 – Le continuum entre deux idéaux-types d'emploi

Idéal type 1	Idéal type 2
Pérenne	Précaire
Reconnu	En insertion
Bien payé	Sous payé
Syndicalisation	Non syndicalisation

Le Dispositif est un mélange compliqué de statuts hétérogènes, qui vont du fonctionnaire protégé au salarié en Contrat Emploi Solidarité. Il est possible par exemple d'établir une dichotomie entre le service public, où les techniciens, recrutés sur diplômes et compétences aux concours, sont rétribués pour appliquer des normes, et les associations privées, dans lesquelles les personnes sont motivées pour ce qui présente un caractère social, ont des convictions (Gautrat, 1996). Cependant, cette analyse reste restrictive ; elle ne permet pas d'appréhender tous les positionnements possibles. En fait, il existe un continuum de statuts possibles : l'une des extrémités correspond à une précarité de l'emploi, une non reconnaissance des compétences, des emplois sous-payés, avec une forte demande d'implication, notamment dans les organismes conventionnés. A l'autre extrémité figurent des fonctionnaires mieux rémunérés, dont les compétences sont reconnues. Les organismes conventionnés sont dans une grande précarité financière, du fait de leurs modes de financement. Cette précarité se retrouve au niveau des statuts des personnels, et permet à l'acteur public une grande souplesse, car il ne gère pas directement une précarité de l'emploi qui aurait été difficilement supportable pour lui.

En effet, les organisations publiques fonctionnent sur le modèle administratif, avec des principes de gestion du personnel particuliers. Les fonctionnaires, recrutés par concours administratifs, sont protégés par leur statut. Leur carrière est envisagée sur le long terme. En contrepartie, leur statut est peu flexible, et il rend en outre difficile la prise en compte des résultats et de la performance. Les risques de tension au sein des organisations publiques sont soulignés dans un séminaire d'administration comparée de l'ENA (1999). En effet, les niveaux de diplôme des candidats sont souvent supérieurs au niveau requis. Or, existent peu de possibilités de promotion interne, par rapport à ceux qui pourraient y prétendre. Et,

souvent, les agents des hiérarchies intermédiaires ont une formation initiale inférieure à leurs équipes. Le risque est celui de la remise en cause de la légitimité de l'encadrement. C'est aussi la légitimité du système qui semble compromise ici, même si le compte-rendu du séminaire ne va pas jusque là. La préconisation de l'ENA est d'augmenter le management participatif, afin de plus impliquer les agents. En plus des fonctionnaires recrutés par concours administratif, dans le Dispositif étudié ici, le recours aux postes de contractuels n'est pas rare, ce qui peut être considéré comme un facteur de déséquilibre complémentaire. Dans le cas de recrutement de contractuels, ce sont des critères de compétences techniques qui sont requis prioritairement, et non l'acquisition d'un grade administratif¹⁹⁵. Sur les mêmes postes deux types de personnel se côtoient, ce qui peut occasionner là aussi des tensions. Ainsi, le terme de « travailleur social » est de moins en moins utilisé, au profit du terme d'« intervenant », ce qui est symptomatique de la transformation de la relation avec l'utilisateur (Ion, 2001). Pour cet auteur, la notion de travail, inscrite dans la durée, et qui marquait une rupture avec la notion de bénévolat, s'efface au profit de la notion d'intervention. Celle-ci marque le recul de l'idéal éducatif, dans lequel la relation à l'utilisateur devait être une relation éducative où le travailleur social conduisait un processus de transformation vers le progrès. Le RMI peut être considéré comme une survivance de ce type de relation, l'utilisateur devant aller vers une insertion. En outre, la notion d'intervention permet pour Ion de réunir sous une même appellation des salariés, des bénévoles, ou encore des contrats aidés, ce qui présente un certain avantage dans un Dispositif où se côtoient de nombreux statuts. Enfin, pour cet auteur, la notion d'intervention marque une montée en puissance de la relation comme objet central de la pratique, dans laquelle une contrainte forte de l'activité s'exerce sur l'intervenant. Celui-ci n'a, à la limite, que la situation de rencontre à offrir à l'utilisateur (p.139).

Dans toute organisation existe au moins un contrat aidé, c'est-à-dire subventionné, souvent à un poste de secrétariat, de type Contrat Emploi Solidarité, ou Contrat Emploi Consolidé. La multiplication des contrats aidés, ouverts aux associations, ont permis aux organismes conventionnés d'embaucher une main d'œuvre peu chère. Les organisations publiques utilisent elles aussi ces types de contrats. La

¹⁹⁵ Plusieurs témoignages d'opérationnels travaillant pour des organisations publiques peuvent être relevés :

« Les animatrices doivent connaître le dispositif, avoir des capacités dans l'animation et l'autogestion. Ce sont des postes qui se sont développés sur les compétences, et non sur le grade : au début, il n'y avait que des contractuels, le directeur de l'époque, qui ne savait pas que la loi continuerait, il en a profité. », pour l'un d'entre eux ;

Ou encore : *« on vient de la filière sociale, je dirais qu'il y a un grade requis en fait, et l'envie d'améliorer le fonctionnement du dispositif. »*, pour un autre d'entre eux ;

Et enfin : *« c'est l'histoire qui a fait qu'il y a deux entrées possibles : - être travailleur social : avoir un diplôme d'assistante sociale, de Conseiller en Economie Sociale et Familiale... et avoir passé un concours d'assistant socio-éducatif [niveau bac + 3] ; ou alors être issu de l'université [bac + 4] : le concours administratif est celui de la filière administrative, de rédacteur [niveau bac + 3] et d'attaché principal. Ces personnes sont surtout entrées sur des postes précaires, ont accueilli eux-mêmes des stagiaires... Il y a eu à un moment un problème pour pérenniser ces postes. Ces personnes ont dû passer des concours administratifs. »*, pour un troisième.

personne a souvent été recrutée en Contrat Emploi Solidarité, puis son emploi a quelquefois évolué en Contrat Emploi Consolidé. En Contrat Emploi Solidarité, la personne est en contrat à durée déterminée, elle est donc en situation de précarité, et son poste est dit « en insertion ». Le Contrat Emploi Solidarité peut être renouvelé, et durer 2 ans -sous conditions-. En Contrat Emploi Consolidé, la personne peut être en contrat à durée déterminée -5 ans- ou en contrat à durée indéterminée. Elle n'est plus aussi précarisée qu'en Contrat Emploi Solidarité, mais son poste est soumis aux capacités financières de son employeur quand l'aide de l'Etat diminue, puis disparaît au bout de 5 ans¹⁹⁶. Plusieurs questions se posent en terme de gestion de l'emploi et des ressources humaines. Tout d'abord, les emplois aidés de type Contrat Emploi Solidarité sont prévus pour être des postes en insertion, spécialement aménagés pour permettre à la personne d'acquérir des compétences. Cette possibilité de formation est-elle utilisée pour permettre à la personne de trouver un autre emploi, qui ne serait pas précaire, ou est-elle utilisée pour adapter la personne au poste de travail dans l'organisation, et la maintenir dans le poste par la suite ? Le deuxième type d'interrogation concerne la place des personnes en emploi aidé par rapport aux salariés qui ont un emploi non aidé : ces salariés font-ils partie de l'équipe au même titre que les autres ? Jamais pour les répondants les emplois aidés n'ont été dissociés des emplois non aidés, dans les questions sur les compétences internes. Enfin, troisième type de question : les salariés en contrat aidé se sentent-ils précarisés, plus précarisés que les autres salariés ? Se sentent-ils « en insertion », puisque c'est le terme utilisé pour les Contrats Emplois Solidarité ? Si tel est le cas, quelles sont les conséquences sur la manière dont ils assurent leur fonction, et donc sur la performance organisationnelle ? Il peut en effet sembler paradoxal de demander à quelqu'un qui est censé être en insertion d'aider des usagers à s'insérer.

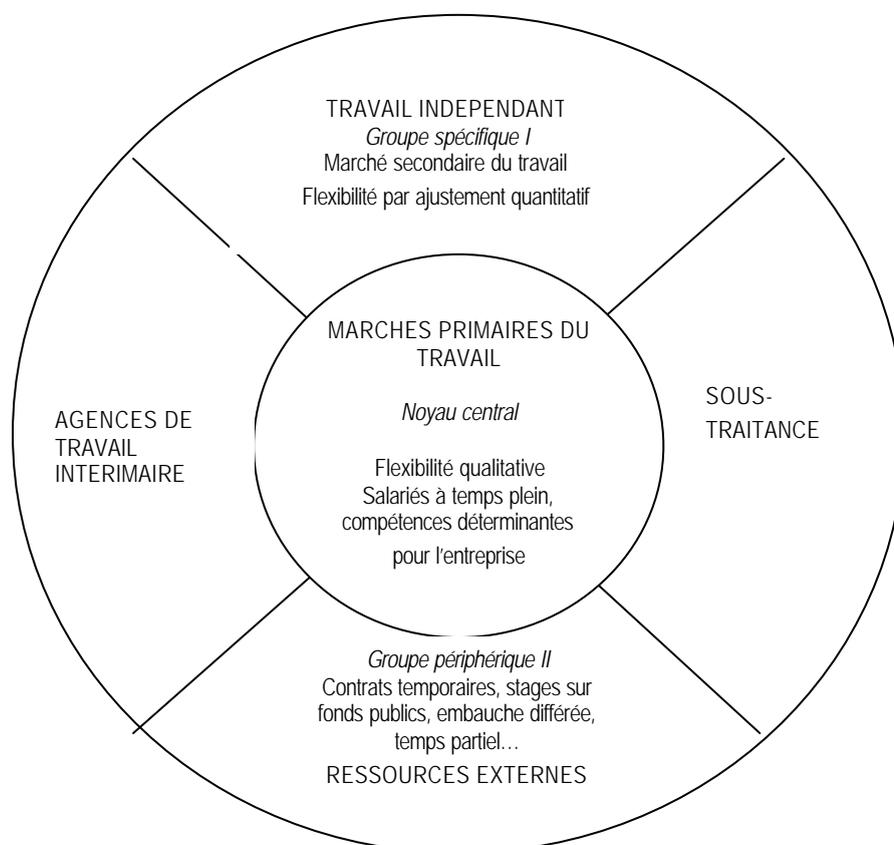
Le Dispositif « nouveaux emplois-nouveaux besoins », ou « emplois jeunes » est utilisé par la plupart des organisations, organismes conventionnés et organisations publiques. Le dossier de demande d'un emploi jeune est visé par la Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. L'injonction institutionnelle est que le dossier doit présenter les besoins non satisfaits auxquels se propose de répondre le nouvel emploi, ainsi qu'un prévisionnel de formation pour le jeune recruté, et une solution de financement à long terme qui se substituera à la subvention d'Etat au bout de 5 ans. Quelle est la position de ces jeunes qui ont été intégrés ? Sont-ils vraiment chargés de missions innovantes ? Ont-ils bénéficié de formations ? Sont-ils et seront-ils intégrés dans les équipes ? De quelle manière ? Le paradoxe est que les employeurs ou les salariés se réfèrent en permanence à des professions existantes (Verley, 2002). Cette auteure remarque que l'impératif de nouveauté conduit

¹⁹⁶ Dans certains cas, l'aide de l'Etat ne varie pas pendant toute la durée du Contrat Emploi Consolidé, elle disparaît au bout de 5 ans.

à un effort sémantique de la part de l'employeur, qui est amené souvent à définir autrement les postes existants, plus qu'il ne fait émerger de nouveaux métiers. Elle souligne aussi l'ambiguïté de ce Dispositif : la définition de poste du jeune est souvent imprécise. C'est lui qui construit son activité : de fait, celle-ci est difficile à décrire en terme de processus, ce qui pose in fine les questions de la transférabilité et de la reconnaissance des compétences acquises. Enfin, les jeunes qu'elle a rencontrés, et cela corrobore nos propres observations, s'ils jugent positivement leur activité, sont critiques vis-à-vis de leur statut, de l'ambiguïté de leur situation, et de la faiblesse de leur position.

Au-delà de l'hétérogénéité des statuts se pose la question du turn-over et de ses conséquences, phénomène de grande ampleur dans le Dispositif. Le turn-over est l'une des caractéristiques saillantes des ressources humaines dans le RMI. La première question qui se pose, afin de comprendre ce phénomène de turn-over, est peut-être celle de la protection des ressources humaines primordiales pour la performance du Dispositif. Puis seront abordées les caractéristiques et conséquences du turn-over. Afin de positionner les différentes ressources utilisées dans le Dispositif, est repris le modèle de Atkinson (1984)¹⁹⁷ :

Figure 26 – Les différentes ressources utilisées dans le Dispositif RMI, d'après le modèle de Atkinson, 1984, p.29



¹⁹⁷ Une traduction de ce modèle est proposée par Cadin et al (1997, p.127).

Dans le noyau central, celui des compétences déterminantes pour l'entreprise, se trouvent les emplois les mieux protégés. Ils correspondent ici aux postes des fonctionnaires. Les deux groupes périphériques, I et II, ainsi que la partie sous-traitance, sont composés des ressources les moins primordiales, et donc plus précarisées. Il s'agit ici des ressources humaines des organismes conventionnés et de certaines petites communes¹⁹⁸. Ailleurs, les postes de contractuels –par exemple, d'animation de Commission Locale d'Insertion ou encore d'accueil dans les agences départementales– sont aussi à durée déterminée. A la lecture du modèle ci-dessus, ces ressources précarisées seraient les moins primordiales, et celles qui nécessiteraient le plus de flexibilité. Or, la question se pose dans le RMI, car les personnels les plus précarisés sont ceux qui tous les jours reçoivent des usagers du RMI pour les aider à trouver du travail, à créer des entreprises, tandis que ceux qui traitent des dossiers administratifs de demande de RMI sont plus protégés.

Les conditions de mise en œuvre des flexibilités quantitative et qualitative semblent réunies (Cadin et al., 1997). Trois conditions concernent la flexibilité quantitative, interne ou externe : la législation et l'état du marché du travail, la présence ou non de syndicats, ainsi que le type d'activité réalisée. La première condition s'attache à la législation et à l'état du marché du travail. La législation concernant le statut dans la fonction publique est restrictive. En procédant par conventions, les financeurs publics font peser sur les organisations privées la gestion de la flexibilité quantitative. Les conventions étant annualisées, les organismes conventionnés peuvent embaucher en contrats à durée déterminée des salariés, ce qui permet une flexibilité. De plus, au vu du marché du travail, et ce depuis plusieurs années, il était facile de recruter. Aujourd'hui, pour les organisations privées, les conditions de travail et les salaires peu attractifs rendent les recrutements plus difficiles. En attendant de trouver la personne adéquate, le travail est assuré par les équipes en place, qui sont en constant dépassement d'horaire¹⁹⁹. La deuxième condition est la présence ou non de syndicats. Les syndicats sont très présents dans les organisations publiques, notamment au niveau du Conseil Général. Cependant, dans les organisations privées, composées de petites équipes, la syndicalisation est quasi inexistante. Certaines conventions collectives sont tellement peu renégociées que la valeur du SMIC rattrape régulièrement les bas salaires. Enfin, la troisième condition est le type d'activité réalisée. Historiquement, le secteur social a été pendant longtemps affaire de bénévoles ; sa professionnalisation est récente. La main d'œuvre est

¹⁹⁸ Dans celles-ci, les accueils des Centres Communaux d'Action Sociale, services instructeurs du RMI, sont effectués par des agents en Contrat Emploi Solidarité ou en Contrat Emploi Consolidé.

¹⁹⁹ Ces débordements sont loin d'être anecdotiques, et ont souvent été évoqués lors des entretiens avec les organismes conventionnés.

de plus en plus spécifique -dans la création d'entreprise, pour pouvoir conseiller avec efficacité, il faut posséder quelques compétences-. Cependant, cette spécificité n'est pas reconnue, car peu évaluée. En ce qui concerne la flexibilité qualitative, celle-ci doit être voulue par le salarié, et il doit pouvoir être flexible. Les éléments retenus par Cadin et al. (1997) sont la compétence, l'apprentissage, la responsabilité, la stabilité, et la rétribution. Le manque de données individuelles ne permet pas d'établir un recensement complet de ces éléments au niveau des salariés dans le Dispositif.

Les organismes conventionnés comme les organisations publiques sont localement composés de petites équipes, qui comprennent en général, pour les organismes conventionnés, moins de 10 personnes²⁰⁰. L'animation des équipes est confiée à un responsable/animateur. Les salariés sont relativement autonomes dans la réalisation de leurs missions, ce qui explique le terme d'animation pour décrire l'action du responsable²⁰¹. Dans les organisations publiques, les petites équipes locales sont relativement autonomes pour tout ce qui est opérationnel²⁰², et la coordination de ces petites équipes entre elles est assurée par des réunions²⁰³. Ces réunions de responsables locaux se produisent régulièrement, sous l'animation d'équipes centralisées. Les salariés des organisations privées comme les agents des organisations publiques n'ont donc que peu de possibilité pour évoluer hiérarchiquement dans l'organisation dans laquelle ils sont en poste : les équipes étant petites, elles comportent un seul responsable hiérarchique, et donc pas ou peu de niveau intermédiaire. Les salaires sont relativement stables dans les organisations publiques ainsi que dans les organisations privées, du fait de la stabilité des conventions de financement pour ces dernières. Ceci explique pour partie le turn-over important qui existe dans tout le système. Nous n'avons pas connaissance de statistiques à ce sujet, mais sur l'échantillon rencontré, sept personnes, entre 2001 et 2002, ont quitté leur poste. La plupart sont restées dans le Dispositif RMI.

Ce turn-over a nécessairement des effets sur la performance du Dispositif. Il favorise en effet la transversalité entre les organisations, ce qui pourrait permettre d'accroître la performance du système.

²⁰⁰ Seule la structure qui accueille des personnes handicapées a une taille plus importante. Là, le directeur a effectivement un fort rôle hiérarchique.

²⁰¹ Ainsi, pour le directeur d'un organisme conventionné, « *les salariés co-gèrent la structure, dans un esprit associatif* ».

²⁰² « *Personne n'établit de limites sur ce qu'on doit faire : d'un cas particulier sur un problème d'un individu, un temps plus ou moins long est accordé au dossier, et ça peut conduire à envisager des outils plus généraux* », d'après un opérationnel d'une organisation publique.

²⁰³ Pour un salarié d'organisation publique, « *il y a des différences entre les Commissions Locales d'Insertion Etat et les Commissions Locales d'Insertion Département, mais pas dans la pratique [professionnelle], car il existe des réunions de régulation* ». Pour les grandes orientations, comme pour le quotidien, « *c'est le pilotage RMI. Pour tout ce qui est organisationnel, c'est le Conseil Général. Il y a une grande différence entre les Commissions Locales d'Insertion Etat et les Commissions Locales d'Insertion Département, en terme de moyens* ». De même, pour un autre opérationnel d'une organisation publique, « *un cadre existe dans notre profil de poste* ». Les décisions sont donc prises à l'intérieur d'un cadre prédéfini.

Les personnes qui ne peuvent progresser verticalement dans leur organisation peuvent évoluer au sein d'autres organisations. Cependant, l'organisation quittée perd des compétences, ce qui peut avoir des effets négatifs sur sa performance individuelle. La flexibilité est à utiliser avec prudence (Cadin et al, 1997). Elle peut certes faciliter des ajustements rapides et permanents à des situations non prévisibles. Cependant, des facteurs restrictifs à son utilisation, tels que des problèmes de cohésion entre les différentes populations et des problèmes de motivation, rendent son utilisation délicate. Or, dans le RMI, le turn-over et ses conséquences ne sont ni réfléchis, ni maîtrisés, ni gérés, et ce pour plusieurs raisons. Le turn-over est d'abord le fait de salariés de petites organisations, associatives, qui n'ont les moyens ni financiers ni organisationnels de faire évoluer leurs salariés. Les professionnels font donc « carrière », même si le mot est un peu fort pour décrire leur parcours professionnel, en passant d'une organisation à l'autre. Le turn-over est aussi pratiqué par les organisations publiques, peut-être de manière plus réfléchie, du point de vue de la gestion du personnel de ces organisations. Leur logique, si elle existe, a pour référence l'organisation elle-même, et pas nécessairement le Dispositif RMI. Les organes institutionnels de décision du Dispositif RMI n'ont donc que peu de prise sur les mouvements de personnels, et donc de compétences. Or, la flexibilité quantitative peut présenter certains risques si elle n'est pas gérée. Elle peut occasionner un certain nombre de problèmes (Everaere, 1999) : de productivité, de qualité, de cohésion sociale, et de gestion des compétences. Les problèmes de cohésion sociale peuvent être préjudiciables à l'efficacité collective, et donc à la performance.

2.2.2 Une gestion des ressources humaines limitée malgré un lien apparent entre les ressources humaines et la performance

Seront analysées plus précisément les limites rencontrées par les organismes conventionnés pour mettre en œuvre une gestion des ressources humaines. Puis sera décrit le lien entre les ressources humaines et la performance, par le biais de l'émergence de compétences transverses, l'un des effets des coopérations et du turn-over. Finalement, la question qui se pose est celle de la mise en place effective d'un système de gestion des ressources humaines, car la contribution de celles-ci à la performance est incontournable.

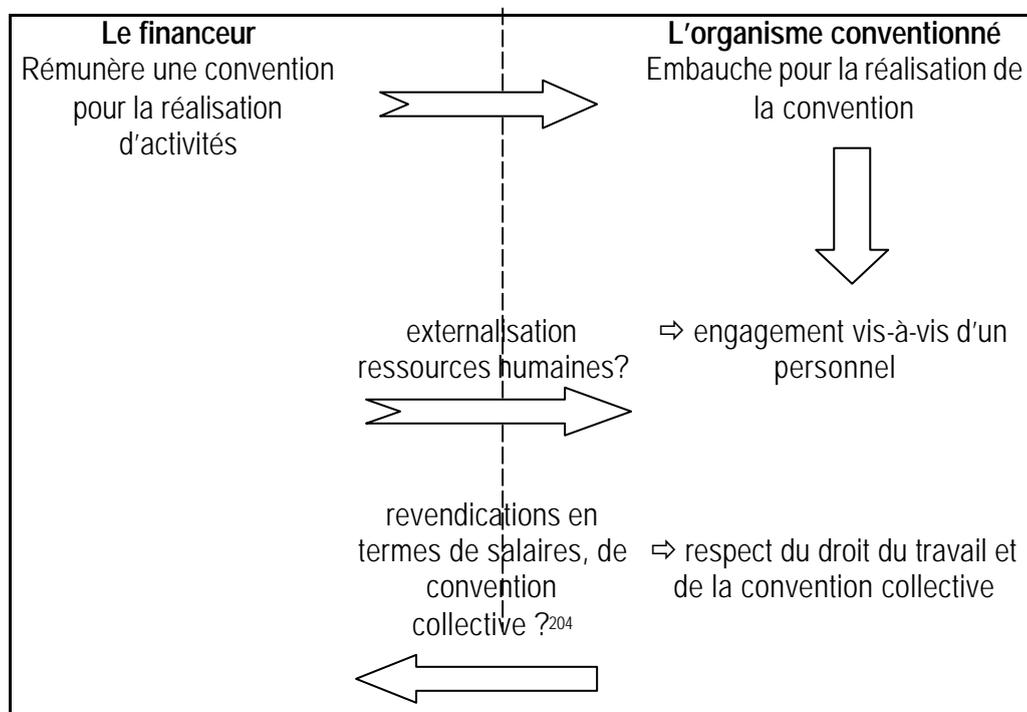
La principale limite rencontrée par les organismes conventionnés pour mettre en œuvre une gestion des ressources humaines tient aux liens particuliers qu'ils ont avec leurs financeurs, dont le principal est le Dispositif RMI. Les objectifs du Dispositif départemental qui décantent la finalité d'insertion se traduisent par la mise en place d'actions dont chacune est ciblée sur la réalisation de l'un d'entre eux. Des organismes privés sont financés pour mettre en œuvre ces actions. La convention de financement qui

lie l'organisme conventionné au financeur, du fait de la contrainte forte exercée par les financeurs sur les organismes, permet de déterminer le type de métiers qui devra être présent dans l'organisme conventionné. Ainsi, dans un organisme spécialisé dans le conseil à la création d'entreprise, les formations en finance, économie, banque seront prépondérantes, d'après le dirigeant de l'un d'eux, ou encore d'après un opérationnel exerçant dans une organisation publique. Cependant, s'appuyer exclusivement sur la lecture des conventions de financement est insuffisant pour déterminer les compétences présentes dans un organisme conventionné. Ainsi, l'un des répondants, chargé d'accompagnement en création d'entreprises, était en train de suivre une formation dispensée par un centre médico-psychiatrique pour l'accueil de personnes en détresse psychologique. Pourquoi cette personne veut-elle compléter ses connaissances, avec une expérience et une formation initiale de DESS en finance, compétences techniques nécessaires pour accompagner à la création d'entreprise, ce pour quoi son organisation est exclusivement financée ? Il existe des organismes d'accueil pour l'« accompagnement social », qui pourraient se charger de l'accueil de personnes en grande difficulté sociale. Il semble donc qu'il faille introduire d'autres facteurs explicatifs dans l'analyse des compétences détenues par les ressources humaines, par exemple la pratique, les interactions entre les organisations, ou encore les demandes des usagers.

Les organismes conventionnés peuvent-ils avoir une visibilité de leurs besoins futurs en ressources humaines à partir de leurs conventions ? Ils sont financés annuellement, et ne peuvent savoir avec certitude quelles seront leurs possibilités à moyen terme. Cependant, une certaine anticipation reste possible, même si elle est limitée. Pour cela, il faut revenir sur la question de la frontière entre le financeur et l'organisme conventionné, laquelle n'est pas sans incidences sur la gestion des ressources humaines. La question qui peut se poser ici concerne la hiérarchie des organismes conventionnés. Une anecdote est arrivée à l'un des répondants, travaillant dans l'organisme des transports départementaux dans la semaine précédant l'entretien. Un salarié de l'un de ses opérateurs a fait appel au répondant pour un problème avec son employeur. Le répondant a renvoyé le problème à la hiérarchie du salarié, en lui écrivant un courrier, et a expliqué au salarié qu'il devait régler ses problèmes avec son entreprise. La position du financeur semble ici ambiguë : s'il n'y a pas court-circuitage hiérarchique, pourquoi le salarié a-t-il fait appel au financeur de son employeur ? L'action du financeur n'a pas été directe sur l'opérateur, il n'a pas réglé le conflit ; néanmoins il est intervenu. Quel effet aura le courrier ? Le conflit interne à l'opérateur est devenu interne au binôme opérateur-financeur, il s'est élargi.

Le schéma suivant s'appuie sur les analyses précédentes relatives aux positionnements respectifs des financeurs et des organismes conventionnés :

Figure 27 – Les frontières floues entre le financeur et l'organisme conventionné pour la gestion des ressources humaines



Au-delà des difficultés rencontrées par les organismes conventionnés pour mettre en place une gestion des ressources humaines, se pose la question du lien entre ressources humaines et performance. Les compétences individuelles²⁰⁵ présentes dans chaque organisation ainsi que le développement d'une compétence collective, particulièrement importante ici, semblent être des facteurs de performance. Le développement de cette dernière est le fruit des interactions, de la collaboration, de la coopération présentes dans le Dispositif RMI. La coopération, en générant du lien, permet l'émergence d'une compétence « fédérée », c'est-à-dire « *une compétence dont tous les éléments restent identifiables (il n'y a pas eu de fusion), mais dont l'assemblage génère des caractéristiques originales* » (Feron, 2001, p.545). Cet auteur fait une différence entre la compétence fédérée et la compétence collective, cette

²⁰⁴ Par exemple, l'un des répondants, directeur d'un organisme conventionné, présente directement au financeur ces revendications.

²⁰⁵ Ce terme est utilisé en référence à la définition des compétences de Feron (2001). Pour cet auteur, la compétence s'appuie sur quatre dimensions : le savoir ou episteme, le savoir-faire ou techné, le savoir être ou phronesis, et le savoir quoi faire ou méti. Le savoir est la « *généralisation par la théorie* ». Le savoir-faire est la « *capacité à accomplir une tâche* ». Le savoir-être est la « *sagesse sociale et personnelle* ». Enfin, le savoir quoi faire est l'« *intelligence de la situation* » (p.544). Cette compétence est qualifiée ici de compétence individuelle afin de la dissocier dans le propos de la compétence collective. Ces deux compétences sont liées.

dernière supposant pour lui l'unification des identités des acteurs. Pour Dupuich-Rabasse et Zarifian (2001), « *la compétence collective est la résultante d'interactions entre acteurs individuels, interactions qui engendrent des compréhensions réciproques entre points de vue, des rencontres de savoirs différents, et l'émergence d'idées et de schémas de raisonnement qu'aucun acteur individuel ne possédait auparavant* » (p.530). La mise en place de formations, exemple parmi d'autres, permet cette émergence d'un savoir commun, partagé. Elle est aussi lieu d'interactions, de compréhension commune.

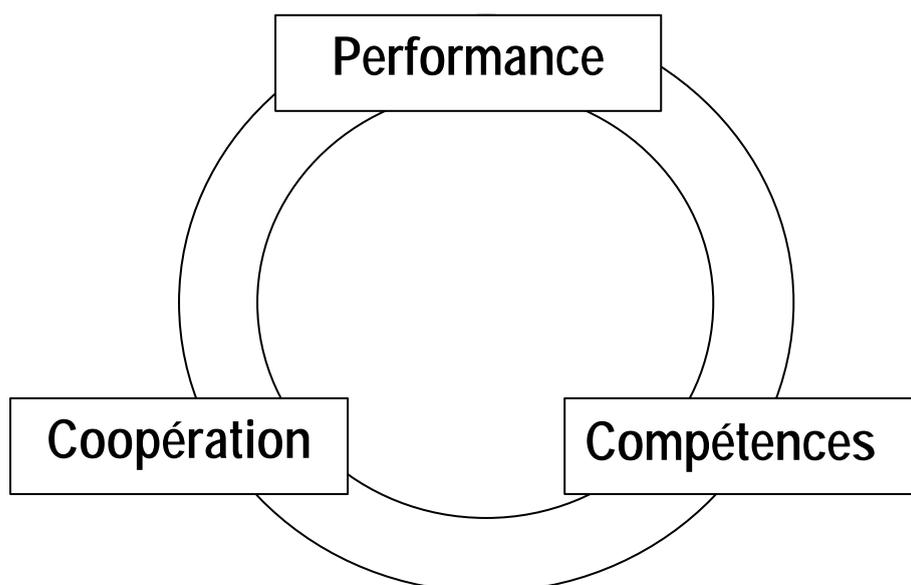
Ces fonctionnements pourraient correspondre à des communautés de pratiques ou d'action, deux concepts très proches. Les communautés de pratique présentent trois dimensions : l'engagement mutuel, la négociation d'une entreprise commune, ainsi que le développement d'un répertoire partagé, constitué par les ressources mobilisables pour la négociation des significations dans les situations d'interaction (Wenger, 2000). Les communautés de pratiques sont, elles, caractérisées par un devenir commun et des convictions partagées, et où les effets sociaux engendrés structurent un lien social (Dupuich-Rabasse et Zarifian, 2001, p.537). Ces communautés sont définies temporellement : elles durent le temps d'une formation, d'un projet, et se recomposent régulièrement. Les effets de ces communautés sont d'une part la réalisation du projet, et d'autre part la mise en commun de compétences. Ces deux effets sont interdépendants. Ces communautés sont transversales à plusieurs métiers et à plusieurs organisations. Cette transversalisation, transversalité en mouvement/en processus, permettrait une certaine cohérence, et pourrait être facteur de performance. Celle-ci est en effet, aussi, une question de cohérence, entendue ici comme la « *cohérence des apprentissages locaux et des compétences actuelles et futures* » (Lerch et al., 1996, p.230). L'activité de connaissance peut être envisagée alors comme une forme de participation et d'échange coopératifs volontaires, dans des collectifs informels (Soulier, 2004). Dans cette perspective, l'organisation pourrait être définie comme « *un portefeuille de ressources basées sur des savoirs* », dans laquelle les compétences sont des ressources générées par l'action elle-même (Tarondeau, 1998 p.3 et p.19).

Ces formations et coopérations sont souvent impulsées par l'institution, et financées par elle. Cependant, mesure-t-elle les conséquences de l'acquisition de ces nouvelles compétences ? Dans le secteur des transports par exemple, des formations communes à tous les opérateurs ont été engagées par l'acteur public, pour tous les salariés qui avaient une fonction commune. L'organisme financeur voulait créer un service au « client », dans le cadre d'une démarche qualité départementale. Ces formations ont eu des conséquences non prévues par l'acteur public. Ainsi, les critères de recrutement ont changé, et se sont rapprochés des compétences développées dans la formation, laquelle insistait sur les compétences relatives aux relations humaines, les compétences techniques étant jugées moins

importantes. De même, l'image de cette fonction a changé, et s'est améliorée. Y aura-t-il d'autres conséquences dans l'émergence de revendications, de reconnaissance, de salaire ?

Si les coopérations dans le Dispositif sont indispensables à son bon fonctionnement et peuvent être considérées comme un ajustement local des compétences, elles n'y sont pas vues comme une source potentielle de performance, et donc ne constituent pas un phénomène à gérer. En outre, l'institution, quand elle met en place des structures censées être coopératives, les hiérarchise tellement, ainsi que l'illustre le cas du fonctionnement de l'élaboration du Plan Départemental d'Insertion, que les coopérations ne peuvent être réellement effectives dans leurs transversalités. Les coopérations, les compétences et la performance peuvent être intégrées dans un triptyque dynamique, reproduit ci-dessous.

Figure 28 – La proposition de modélisation des processus interorganisationnels



L'objet de ce chapitre 3 était de tirer des enseignements d'un cas concret de pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. L'articulation délicate entre coordination formelle et coopération informelle a été exposée. En effet, l'utilisation de la mesure des performances locales présente de nombreux biais quand il s'agit de consolider les mesures pour déterminer la performance interorganisationnelle. Les effets sont eux aussi difficiles à évaluer en termes d'impact sur l'insertion des usagers. Les coopérations constituent une réponse opérationnelle à l'ambiguïté des finalités, aux hétérogénéités des objectifs et des activités, et

peuvent traduire une mise en cohérence pratique que les acteurs développent dans leurs interactions. Les ressources humaines, dont les caractéristiques ont été identifiées, sont donc primordiales dans la réalisation de la performance, alors que paradoxalement leur gestion est absente des préoccupations institutionnelles. Ainsi, les limites du modèle institutionnel pour piloter la performance dans ce contexte interorganisationnel ont été décrites. Si l'identification des processus qui mènent à la performance reste incomplète après cette étude exploratoire, les fondements de la cohérence interorganisationnelle, largement basée sur les pratiques coopératives et les ressources humaines, ont été mis en lumière. La définition de la performance interorganisationnelle et la mise en place d'un pilotage adéquat doivent en conséquence intégrer ces éléments. L'objet du chapitre 4 est de proposer une modélisation des processus qui mènent à la performance qui tienne compte de l'approche conceptuelle et des enseignements de cette étude exploratoire.

Chap. 4 *Une proposition de définition de la performance pour la piloter*

Les analyses issues des chapitres précédents conduisent procéder à l'identification des processus qui mènent à la performance, permettant ainsi de la piloter. Les processus qui mènent à la performance seront modélisés à partir des représentations des acteurs, ce qui est pertinent par rapport à l'approche conceptuelle de la performance proposée dans le chapitre 1 (1.). La lecture permise par cette modélisation conduit à émettre des propositions en terme de pilotage de la performance (2.).

Dans la suite de ce document, nous appelons idée la phrase ou la suite de mots extraits in extenso d'un entretien ou d'un document. Ce sont ces idées, ou suite de mots, qui ont été utilisées comme unité de codage. Ces idées ont permis de construire des items, concepts ou variables, mots employés ici indifféremment. Plus exactement, les concepts sont présentés comme des variables qui peuvent potentiellement prendre plusieurs valeurs (Tucker Wrightson, 1976). Le terme de variable met en effet l'accent sur la possibilité de variation du concept, d'un minimum à un maximum. Par exemple, si « *la motivation de l'utilisateur* » est une variable, cela signifie que la motivation de l'utilisateur peut être plus ou moins forte. Même s'il est quelquefois difficile de spécifier les limites à l'intérieur desquelles une variable peut changer, le lecteur/le répondant a probablement une idée de ces limites (Weick, 1979).

1 *Une définition de la performance interorganisationnelle à partir des représentations des acteurs*

La démarche utilisée pour définir les processus qui mènent à la performance s'appuie sur la construction de cartes cognitives. Une carte cognitive est constituée de liens et de concepts. La modélisation obtenue renseigne sur le sens que les individus attribuent à leurs actions, ainsi que sur le degré de contrôle qu'ils pensent avoir sur les processus. Dans le chapitre 2, les bases théoriques de la méthodologie utilisée, relatives au positionnement de la démarche et à l'approche par les cartes cognitives, ont été présentées. Le problème, dont les implications théoriques, méthodologiques et pratiques sont nombreuses, est de déterminer les liens et concepts qui constitueront les cartes, puis de positionner ceux-ci dans le flot de causalité. L'objet d'une telle démarche est, dans le cadre de la problématique du pilotage de la performance interorganisationnelle, de proposer une modélisation des processus qui mènent à la performance, en s'appuyant sur les représentations des acteurs. La modélisation consiste à positionner les variables identifiées à l'issue de l'étude exploratoire dans le flot de causalité qui mène à la performance telle que l'appréhendent les acteurs (1.1.). La perspective interorganisationnelle conduit à analyser les résultats au niveau collectif, par les divergences et les convergences dans les représentations des différents groupes du PLIE (1.2.).

1.1 Le positionnement des concepts dans les processus qui mènent à la performance

L'identification de concepts permettant de modéliser les processus qui mènent à la performance constitue l'un des résultats issus de la recherche exploratoire (1.1.1.). Ces concepts ont été positionnés dans le flot de causalité qui mène à la performance (1.1.2.). La démarche utilisée pour la modélisation a été présentée dans le chapitre 2.

1.1.1 Les concepts

La démarche présentée au chapitre 2 a abouti à la construction de 24 concepts, classés dans trois thèmes différents. Ainsi, les Concepts Usager (CU), numérotés de 1 à 9, les Concepts Compétence (CC), numérotés de 1 à 8, et les Concepts Réseau (CR), numérotés de 1 à 7 ont été différenciés. Ils sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 53 – Les thèmes et concepts utilisés dans ces thèmes :

Thème	Concept
Usager	CU1- L'utilisateur est acteur du Dispositif CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion CU3- La motivation de l'utilisateur CU4- La construction de son projet par l'utilisateur CU5- L'autonomie de l'utilisateur CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur
Compétences - Outils	CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences CC3- La qualité des outils de gestion CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion CC5- La compétence du conseil d'administration CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain CC7- La vérification par le financeur du service fait CC8- La volonté d'agir des politiques
Réseau - Territoire	CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles CR2- Le travail en réseau/partariat CR3- La contribution à la création d'emploi CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires CR5- La mutualisation des moyens CR6- La circulation de l'information entre les partenaires CR7- La ruralité du territoire

Les Concept Usager sont relatifs au comportement de celui-ci dans la relation de co-production de service, par exemple « l'utilisateur est acteur du Dispositif », ainsi qu'à son parcours vers l'insertion, par exemple « la sortie de l'utilisateur vers l'emploi ». L'utilisateur est co-producteur de performance dans la relation de service, cependant sa place dans un tel Dispositif est problématique : ses besoins sont traités en référence à un Plan Départemental d'Insertion, qui parcellise l'insertion en objectifs hétérogènes. Les compétences développées par les intervenants, notamment par leurs pratiques coopératives, devraient permettre de redonner à l'utilisateur sa place dans la réalisation de la performance, en traitant les besoins de celui-ci en terme d'insertion dans leur globalité et dans leur mobilité. D'ailleurs, parmi les concepts compétences, deux sont relatifs à cette mise en adéquation entre les besoins des usagers et l'offre du PLIE : la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion, et l'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain. Cette prise en compte de la diversité devrait induire que dans le PLIE soient traités des problèmes d'emploi, ainsi que cela est prévu institutionnellement, ainsi que des problèmes plus larges, tels que l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur. C'est pourquoi des concepts relatifs à ces différents problèmes ont été retenus.

Les Concepts Compétence se penchent sur les caractéristiques de compétences particulièrement intéressantes pour l'étude de la réalisation de la performance. Ainsi, la recherche exploratoire a conduit à s'intéresser à une compétence singulière transverse à laquelle fait référence le concept « la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social ». L'opérateur est l'acteur qui est le moins censé posséder cette compétence dans le PLIE, car il doit se contenter d'accompagner l'utilisateur vers l'emploi, la prise en charge des problèmes sociaux de l'utilisateur tels que des problèmes de santé ou de logement étant traités par ailleurs par des référents sociaux. Or, pour accompagner l'utilisateur dans la diversité de ses besoins, tout accompagnant doit développer des compétences autres que celles prévues institutionnellement. C'est pourquoi le cas particulièrement exemplaire de la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social a été choisi. La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences est une question particulièrement épineuse pour les acteurs du PLIE. La précarité tient à des financements publics annuels, qui induit des statuts des personnels très disparates. Les outils de gestion sont relativement peu utilisés dans de tels Dispositifs, ainsi que l'étude exploratoire l'a montré, si ce n'est pour permettre un comptage dont les limites ont été évoquées. De même, la vérification par le financeur du service fait, sur laquelle se concentre formellement l'Institution pour juger de la performance et rémunérer les organismes, semble au regard de l'étude exploratoire relativement inadapté pour piloter la performance. La compétence du conseil d'administration et la volonté d'agir des politiques sont deux concepts qui devraient permettre de positionner l'impact de ces deux catégories d'acteurs dans la performance. Ceux-ci peuvent être considérés comme les détenteurs du pouvoir

formel dans le PLIE, et donc comme les pilotes de la performance. L'étude exploratoire a conduit à relativiser le rôle de ces acteurs en tant que pilotes.

Les Concepts Réseau sont relatifs aux relations partenariales dans le PLIE ainsi qu'au territoire dans lequel intervient le PLIE. Certaines de leurs caractéristiques ont été retenues, telle que la non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles. Ce concept souligne le problème des découpages territoriaux, lesquels dessinent des territoires imbriqués et poreux, et donc la nécessité de trouver des espaces consensuels d'action, dans lesquels se développe le travail en réseau. Les autres caractéristiques retenues sont la mutualisation des moyens, la circulation de l'information entre les partenaires, la (re)connaissance des compétences par ses partenaires. La contribution à la création d'emploi a été considérée comme ayant trait au réseau partenarial car de l'ordre des relations qu'entretient le PLIE avec son environnement, les frontières de ces deux éléments étant considérés comme des représentations des acteurs.

S'il semble que tous ces concepts permettent d'identifier la performance, il est difficile de préjuger de leur place dans les processus qui mènent à la performance. Les mesures du degré de contrôle, de domaine, de dépendance et d'influence, dont le calcul a été exposé dans le chapitre 2, ont permis de positionner ces concepts.

1.1.2 Le positionnement des concepts

Les mesures présentées dans le chapitre 2 ont permis de positionner les concepts du tableau ci-dessus dans le flot de causalité qui mène à la performance. Elles ont été effectuées sur les cartes individuelles, sur la carte assemblée, ainsi que sur les cartes moyennes à l'aide des logiciels Decision Explorer et Excel²⁰⁶. Elles ont été récapitulées dans un tableau, concept par concept, dont le détail est ci-dessous.

²⁰⁶ Le logiciel Decision Explorer a permis d'automatiser un certain nombre de calculs, qui concernent les concepts isolés, les recherches de presqu'îles, les mesures de domaine et de centralité.

Tableau 54 – Le récapitulatif des mesures

Légende :

	1	2	3	4
	Pas du tout	Un peu	Beaucoup	Enormément
Degré de contrôle :	<0,25	Entre 0,25 et 0,49	Entre 0,50 et 0,75	Entre 0,75 et 1
Autres mesures :	Du 1 ^{er} au 6 ^{ème}	Du 7 ^{ème} au 13 ^{ème}	Du 14 ^{ème} au 18 ^{ème}	Du 19 ^{ème} au 24 ^{ème}

Concept	Degré de contrôle	Domaine	Degré de dépendance  	Degré d'influence  
CU1- L'utilisateur est acteur du Dispositif	3	2	2 COC 3	2 Opérateurs, DOC 3 COC, AG, POP 1
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	4	4	4 AG 3	2 Opérateurs 4 DOC, COC 3
CU3- La motivation de l'utilisateur	3 AG 2	3 Opérateurs, DOC 4	3	3 Opérateurs, DOC 4
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	3	3 CIVP, DOC 4	4 AG 3	2 Opérateurs, DOC 4
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	2 Opérateur 3	2 Opérateurs 4	2 DOC, COC 3 Opérateur 4	1 Opérateur 4
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	3	4	4	2
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	3 AG 2	3 Salariés 4	4	3
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	3 AG, POP 2 OOP 4	3 Opérateurs, DOC, salariés 4	4	1 Opérateurs, DOC 3
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	3 AG, DOC, POP 2	2	2 COC 3	1 COC 4
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	3	2 CIVP, Salariés 4	2	4

Tableau 55 – Le récapitulatif des mesures (suite)

Concept	Degré de contrôle	Domaine	Degré de dépendance 	Degré d'influence 
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	2 POP 3	1	1	1
CC3- La qualité des outils de gestion	2 POP 3	1	1	3
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	4	4	3	4
CC5- La compétence du conseil d'administration	1	1	1	1 AG, POP 2
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	3 POP 4	4	3	4
CC7- La vérification par le financeur du service fait	2 POP 4	1	1	1
CC8- La volonté d'agir des politiques	2 POP 3	2 POP 3	2 salariés, DOC, COC, OOP 1 POP 3	3 AG, POP 4 Salariés, COC 1
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	2	1	1	3
CR2- Le travail en réseau/partenariat	4	4	4	4
CR3- La contribution à la création d'emploi	3 Opérateurs, COC 4 CIVP, OOP 1	3	3 CIVP 2 COC 4	3 CIVP, AG, COC 4 Opérateurs 2 Salariés, DOC 1
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	3	2	2	2
CR5- La mutualisation des moyens	4	4	3	4
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	4	3 POP, COC 4	3 AG, POP 4	4
CR7- La ruralité du territoire	2	1	1	2 CIVP 4 OOP 3

Le tableau ci-dessus recense les mesures moyennes par concept, et les écarts à la moyenne par catégorie. La manière de le lire est indiquée ci-dessous.

Tableau 56 – Un extrait du tableau récapitulatif des mesures

Concept	Degré d'influence 
CU1- L'utilisateur est acteur du Dispositif	2 Opérateurs, DOC 3 COC, AG, POP 1

Rappelons tout d'abord que pour le degré d'influence, les concepts de rang 1 à 6, symbolisés dans le tableau par le chiffre 1, sont des concepts qui influencent très peu les autres. A l'autre bout de l'échelle de mesure, les concepts de rang 19 à 24 sont symbolisés par le chiffre 4. Ces concepts sont ceux qui influencent le plus les autres. Ici, le chiffre « 2 » indique que le concept CU1, « l'utilisateur est acteur du Dispositif », est situé entre le 7^{ème} et le 13^{ème} rang en terme d'influence sur les autres concepts, ce que mesure le degré d'influence. Le concept « l'utilisateur est acteur du Dispositif » influence donc relativement peu les autres concepts. Des écarts à la moyenne peuvent être lus sous le chiffre « 2 ». Pour les opérateurs et les directeurs d'organismes conventionnés, le classement du concept en terme de degré d'influence est de 3. Cela signifie que pour ces catégories de répondants, « l'utilisateur est acteur du Dispositif » est un concept à degré d'influence plus fort que la moyenne. Il est en effet situé entre le 14^{ème} et le 18^{ème} rang en terme d'influence sur les autres concepts. Pour les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés, les membres de l'assemblée générale, et les pilotes des organisations publiques, c'est un concept à degré d'influence très faible. Pour ces derniers, « l'utilisateur est acteur du Dispositif » est donc un concept qui exerce très peu d'influence sur les autres.

1.2 Les convergences et divergences dans les représentations de la performance interorganisationnelle

La carte assemblée, ou carte qui établit la moyenne de tous les liens des cartes individuelles, a été présentée sous forme de matrice, reproduite ci-dessous. Afin que la matrice reste lisible, les concepts ont été codés. Les codes utilisés sont présentés sous la matrice. Dans la perspective de piloter la performance dans un contexte interorganisationnel, la comparaison de la carte assemblée avec les cartes moyennes permet de dégager des points de convergence/divergence, en terme de classement des concepts en données, moyens, variables de médiation, et objectifs.

Figure 29 – La matrice de la carte assemblée

Rang pour le degré de dépendance	Objectifs		Variables de médiation	
	<i>CU8 - Social</i>	<u><i>CU2 - Information</i></u> <i>CU4 - Projet</i> <i>CU6 - Emploi</i>	<i>CU7 - Diplôme</i> <u><i>CC4 - Adéquation</i></u>	<u><i>CR2 - Réseau</i></u>
			<u><i>CU3 - Motivation</i></u> <i>CR3 - Création emploi</i>	<i>CC6 - Convention</i> <u><i>CR5 - Mutualisation</i></u> <u><i>CR6 - Information</i></u>
	Données		Moyens	
	<i>CU9 – Intervenants multiples</i>	<i>CU1 - Acteurs</i> <i>CR4 – Connaissance compétences</i>	CC8 - Politiques	<i>CC1 – Compétence sociale</i>
	CC2 - Statut CC5 – Conseil administration CC7 - Vérification	CU5 - Autonomie CR7 - Ruralité	CC3 – Outils gestion CR1 - Territoire	
			Rang pour le degré d'influence	

Légende :

En gras : domaine supérieur ou égal à 3

En italique : influence exercée par plus de 50% des personnes

En italique souligné : influence exercée par plus de 75% des personnes

Les quadrants sont séparés par une double barre.

Tableau 57 – Les concepts et codes utilisés dans les matrices

Concept	Code utilisé	Concept	Code utilisé
Concept Usager n°1- L'utilisateur est acteur du Dispositif	CU1 - Acteur	Concept Compétence n°4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	CC4 - Adéquation
Concept Usager n°2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	CU2 - Information	Concept Compétence n°5- La compétence du conseil d'administration	CC5 – Conseil administration
Concept Usager n°3- La motivation de l'utilisateur	CU3 - Motivation	Concept Compétence n°6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	CC6 - Convention
Concept Usager n°4- La construction de son projet par l'utilisateur	CU4 - Projet	Concept Compétence n°7- La vérification par le financeur du service fait	CC7 - Vérification
Concept Usager n°5- L'autonomie de l'utilisateur	CU5 - Autonomie	Concept Compétence n°8- La volonté d'agir des politiques	CC8 - Politiques
Concept Usager n°6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	CU6 - Emploi	Concept Réseau n°1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	CR1 - Territoires
Concept Usager n°7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	CU7 - Diplôme	Concept Réseau n°2- Le travail en réseau/partariat	CR2 - Réseau
Concept Usager n°8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	CU8 - Social	Concept Réseau n°3- La contribution à la création d'emploi	CR3 – Création emploi
Concept Usager n°9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	CU9 – Intervenants multiples	Concept Réseau n°4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	CR4 – Connaissance compétences
Concept Compétence n°1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	CC1 – Compétence sociale	Concept Réseau n°5- La mutualisation des moyens	CR5 - Mutualisation
Concept Compétence n°2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	CC2 - Statut	Concept Réseau n°6- La circulation de l'information entre les partenaires	CR6 - Information
Concept Compétence n°3- La qualité des outils de gestion	CC3 – Outils gestion	Concept Réseau n°7- La ruralité du territoire	CR7 - Ruralité

Dans la matrice ci-dessus apparaît la représentation qu'ont les répondants des processus qui mènent à la performance. Sont dissociés quatre type de concepts : les concepts considérés comme des objectifs, les concepts considérés comme des nœuds, ceux vus comme des moyens, et enfin les données. Le classement en termes de données, moyens et objectifs est relativement classique dans une carte causale. Y est ajouté un type de variables, appelées variables de médiation, à la différence de la modélisation proposée par Bougon et al. (1977) ou Weber et Manning (2001). Ces auteurs ont utilisé les seuls degrés de dépendance pour établir des etiographes, ou arbres des causes, en faisant apparaître grâce à eux trois types de concepts : les données, qui ont un degré de dépendance faible, les moyens -variables intermédiaires-, et les objectifs -variables finales-, qui ont un degré de dépendance fort. Ils n'ont pas utilisé les degrés d'influence, car d'un point de vue conceptuel, pour eux, les effets semblent plus importants que les causes pour créer du sens, la création de sens étant liée à l'action, et donc au contrôle d'une variable. En effet, plus le degré de dépendance est fort, plus le degré de contrôle est fort, c'est-à-dire que plus les acteurs considèrent des variables comme des objectifs, plus ils pensent exercer une influence sur celles-ci. Par ailleurs, en croisant les degrés d'influence et de dépendance, apparaît un quatrième type de variable considérées à la fois comme cause et effet, ce qui

rend difficile leur positionnement dans une carte causale. D'un point de vue pratique, ce classement particulier a cependant une signification, c'est pourquoi il a été réalisé. En effet, ces variables sont considérées par les acteurs à la fois comme des objectifs et comme des moyens dans les processus qui mènent à la performance. Ainsi, si le parcours de l'utilisateur est souvent traité institutionnellement comme un parcours linéaire, dans lequel l'utilisateur va passer par des étapes administrativement définissables, la causalité linéaire semble la plus appropriée pour conduire à l'objectif d'insertion. Or, dans les représentations des acteurs relatives à ces parcours, il est possible de dissocier deux types d'objectifs : ceux qui constituent un objectif « pur », c'est-à-dire que quand cet objectif est atteint ils peuvent considérer que la mission du Plan Local d'Insertion par l'Economie vis-à-vis de l'utilisateur est terminée, et ceux qui sont des objectifs pouvant constituer un moyen pour atteindre d'autres objectifs. Ainsi, par exemple, dans la matrice de la carte assemblée, l'objectif « la sortie de l'utilisateur vers l'emploi » est un objectif pur, tandis que « l'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme » est un objectif constituant un moyen pour atteindre d'autres objectifs. Cette modélisation des processus qui mènent à la performance correspond donc en pratique à une représentation utilisée par les acteurs. Ces variables de médiation peuvent être considérées par les répondants comme des objectifs à atteindre lors de certaines des étapes du parcours non linéaire de l'utilisateur, accompagnées par des acteurs spécifiques, qui passeront le relais à d'autres acteurs pour finalement aboutir à la réalisation d'un objectif pur. Les variables de médiation ont été dissociées des moyens purs car dans les représentations des acteurs les concepts considérés comme des moyens ne sont à aucun moment considérés comme des objectifs, à la différence des variables de médiation.

Deux points qui peuvent sembler étonnants peuvent être retenus. D'une part, les divergences dans les représentations ne semblent pas constituer un frein à la performance (1.2.1.). D'autre part, les points de convergence se concentrent essentiellement sur les moyens, au contraire de la représentation formelle de tels dispositifs principalement axée sur les objectifs (1.2.2.).

1.2.1 Des divergences dans les représentations de la performance qui ne sont pas des freins à sa réalisation

Calori (2000) considère que les concepts ou relations contradictoires indiquent des tensions entre des forces opposées, et donc des oppositions non résolues entre des experts. Les concepts sur lesquels il y a divergence en termes de données-moyens-objectifs sont principalement des concepts « usager » : sur les dix concepts, sept concernent l’usager. Les divergences se situent plus sur les buts et sur les données que sur les moyens. Pour une meilleure lisibilité, n’ont été conservés dans les divergences que les concepts qui, dans les cartes moyennes, changent de quadrant par rapport à la carte assemblée. Ce changement de quadrant est symbolisé dans les matrices qui suivent par des flèches : un rond rappelle le positionnement du concept dans la carte assemblée, et une flèche conduit au positionnement du concept pour les répondants ayant des avis divergents de la carte assemblée. La matrice de la carte assemblée ci-dessous regroupe les concepts sur lesquels les groupes divergent quant à leur position dans le flot de causalité.

Figure 30 – La matrice de la carte assemblée – Les concepts divergents

Rang pour le degré de dépendance	Objectifs		Variables de médiation	
	<i>CU8 - Social</i>	<u><i>CU2 - Information</i></u> <i>CU4 - Projet</i>		
			<u><i>CU3 - Motivation</i></u> <i>CR3 - Création emploi</i>	
	Données		Moyens	
	<i>CU9 - Intervenants multiples</i>	<i>CU1 - Acteurs</i>	CC8 - Politiques	
		CU5 - Autonomie CR7 - Ruralité		
			Rang pour le degré d'influence	

Légende :

En gras : domaine supérieur ou égal à 3

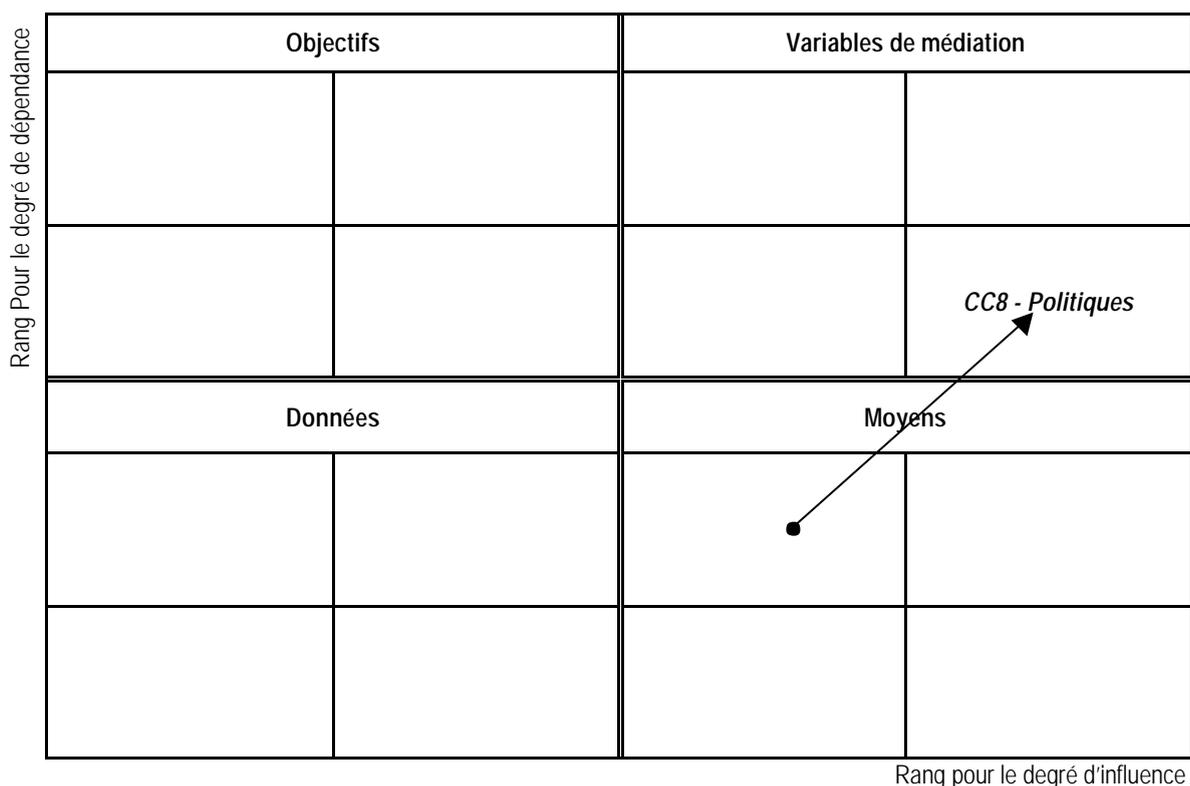
En italique : influence exercée par plus de 50% des personnes

En italique souligné : influence exercée par plus de 75% des personnes

Les quadrants sont séparés par une double barre.

Certaines catégories de répondants divergent très peu dans leur description du flot de causalité de la carte assemblée : il s'agit des pilotes des organisations publiques et les opérationnels en poste dans une organisation publique, dans les cartes moyennes desquels un seul concept est divergent.

Figure 31 – La matrice des divergences des pilotes des organisations publiques



CC8 « la volonté d'agir des politiques » est une variable peu centrale pour la performance du PLIE dans la carte assemblée, alors que dans la carte moyenne des pilotes des organisations publiques c'est une variable centrale qui a de fortes implications sur la performance du PLIE. Les autres répondants remettent en question les volontés politiques, ou ne les comprennent pas. Les entretiens se sont déroulés dans une période d'incertitude quant à l'avenir du PLIE, période pendant laquelle le dialogue avec les élus était difficile pour les opérationnels.

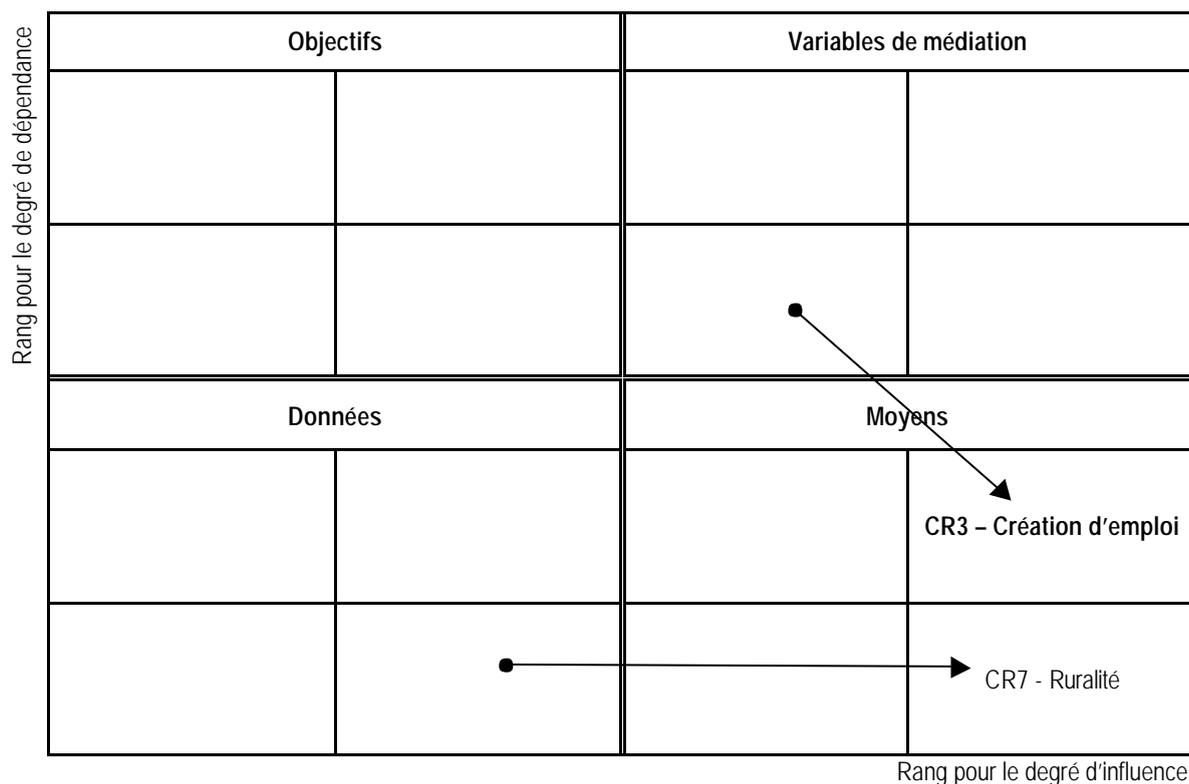
Figure 32 - La matrice des divergences des opérationnels en poste dans une organisation publique

Rang pour le degré de dépendance	Objectifs		Variables de médiation	
	Données		Moyens	
			→ CR7 - Ruralité	
	Rang pour le degré d'influence			

CR7, « la ruralité du territoire » est dans la carte assemblée un concept non central, peu influencé par les autres, et qui influence relativement peu les autres, voire très peu, pour les membres de l'assemblée générale. Les cartes moyennes des opérationnels en poste dans une organisation publique et des membres de la commission d'intégration et de veille de parcours présentent une divergence sur ce concept, qu'elles classent comme un moyen.

Les cartes moyennes suivantes divergent relativement peu de la carte assemblée, puisqu'elles ne contiennent que deux concepts qui font l'objet de divergences. Ce sont les cartes moyennes des membres de la Commission d'Intégration et de Veille de Parcours, de l'assemblée générale, et des salariés.

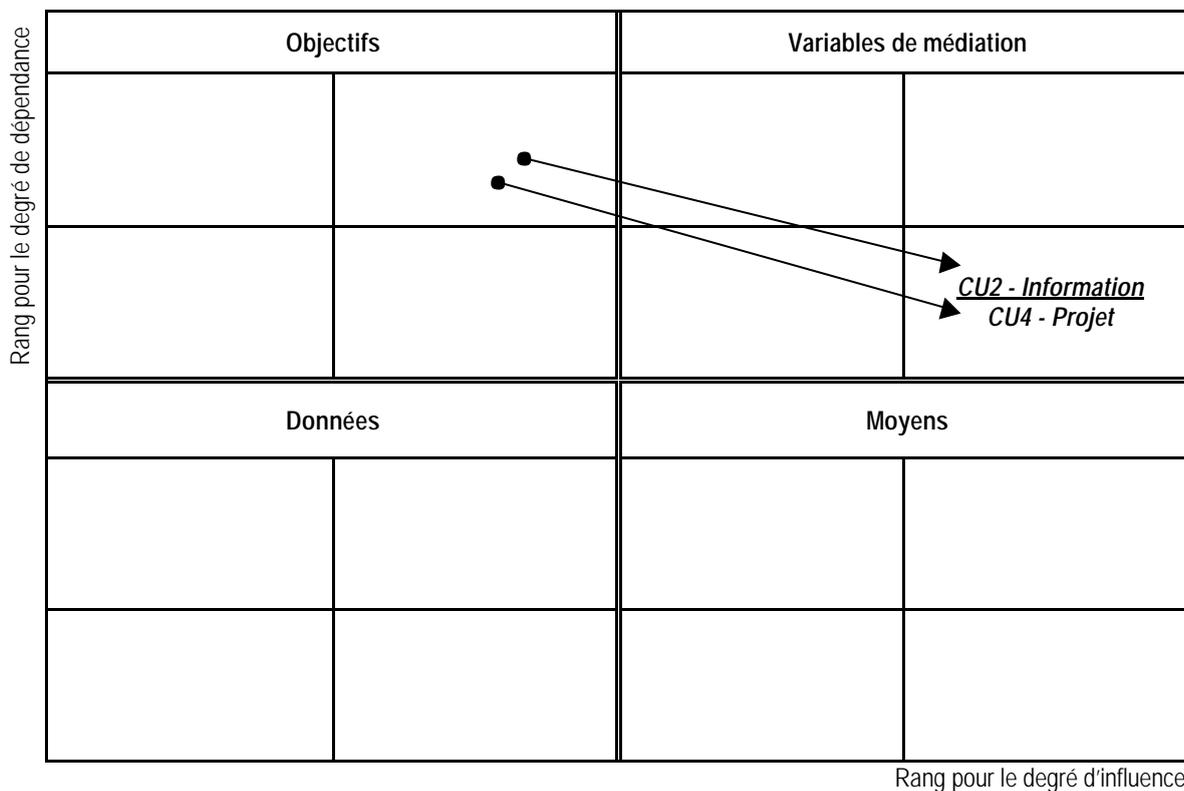
Figure 33 - La matrice des divergences des membres de la commission d'intégration et de veille de parcours



Pour les membres de la commission d'intégration et de veille de parcours, à la différence de sa position dans la carte assemblée, CR3, «la contribution à la création d'emploi» est peu influencée par les autres variables, elle n'a donc que peu d'effet dans la performance du PLIE. «La contribution à la création d'emploi» a une centralité moyenne dans la carte assemblée. Les opérateurs et les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés pensent avoir un contrôle sur elle, les membres de la commission d'intégration et de veille de parcours et les opérationnels en poste dans une organisation publique pas du tout. Cependant, pour les membres de la commission d'intégration et de veille de parcours comme pour les salariés, c'est une cause de performance. En outre, les répondants se sont demandés si le PLIE contribuait réellement à une création d'emploi. Le passage entre le PLIE opérateur et le PLIE organisateur a été décrit comme une perte en terme de création d'emploi. Auparavant, le PLIE était lui-même opérateur, et avait noué des liens avec les employeurs, notamment

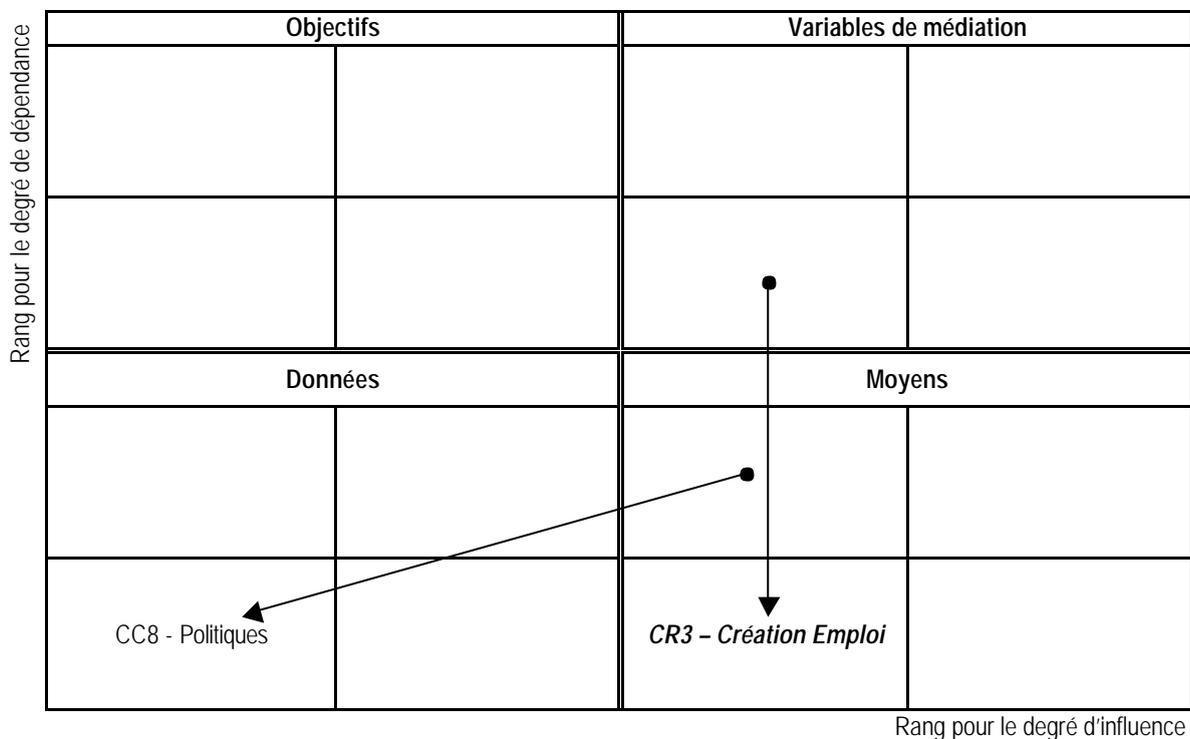
par l'intermédiaire actif de la CAPEB, qui permettaient une rencontre entre l'offre et la demande d'emploi, tout en accueillant directement les usagers. Aujourd'hui, le PLIE ayant confié les chantiers à des opérateurs, ces liens sont moins fortement ressentis par les répondants. Aussi, un débat sur les liens avec les entreprises locales a été engagé.

Figure 34 - La matrice des divergences des membres de l'assemblée générale



CU2, « l'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion », et CU4, « la construction de son projet par l'utilisateur », sont des variables centrales dans la carte assemblée comme dans la carte moyenne des membres de l'assemblée générale. « L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion » est un effet dans la carte assemblée, et une variable de médiation dans la carte des membres de l'assemblée générale comme dans la carte des opérateurs. « La construction de son projet par l'utilisateur » devient elle aussi une variable de médiation, dans la carte des membres de l'assemblée générale, ainsi que dans celle des opérateurs et des dirigeants d'organismes conventionnés.

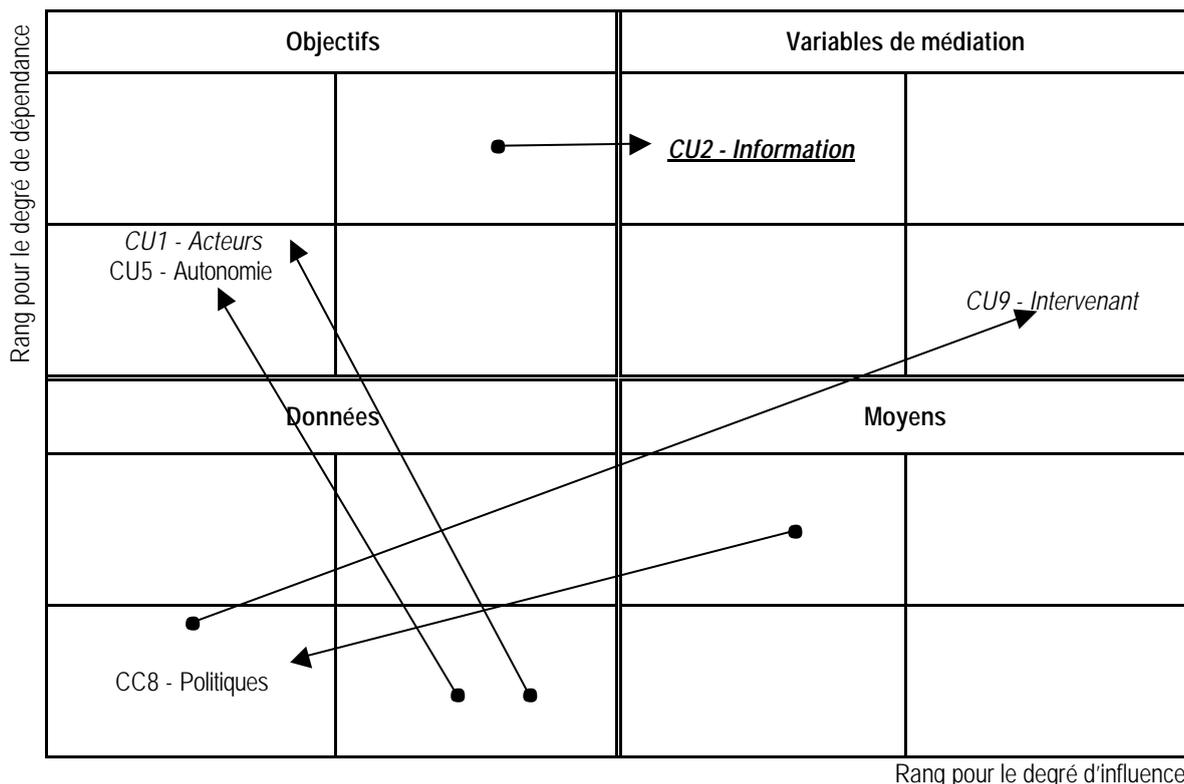
Figure 35 - La matrice des divergences des salariés



Alors que la divergence des pilotes des organisations publiques concernant CC8 « la volonté d'agir des politiques », positionnait cette variable comme centrale et ayant de fortes implications sur la performance du PLIE, elle est considérée comme une donnée pour les salariés.

Les trois cartes moyennes suivantes divergent plus fortement que les précédentes de la carte assemblée. Il s'agit des cartes des salariés, des chargés de mission dans des organismes conventionnés, des dirigeants d'organismes conventionnés, et des opérateurs.

Figure 36 - La matrice des divergences des chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés



CU1, «l'utilisateur est acteur du Dispositif», est dans la carte assemblée une variable peu centrale, influencée par peu de variables, et surtout qui a une influence très faible. Le fait que l'utilisateur soit acteur du Dispositif n'a pas ou peu d'incidence sur la performance du PLIE selon les représentations des acteurs. Or cette organisation est censée être au service de l'utilisateur : « *mettre l'utilisateur au centre de nos préoccupations* », nous a-t-on dit. Pour certains répondants, l'utilisateur a très peu de compréhension et de visibilité des « mécanismes » à l'œuvre dans un tel Dispositif, ainsi que le montrent les entretiens réalisés avec eux. Finalement, les utilisateurs ont peu de poids sur les mécanismes en branle. CU5, « l'autonomie de l'utilisateur », est sensiblement traité de la même manière dans la carte assemblée, considéré comme une donnée. Les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés en revanche situent ce concept parmi les objectifs du PLIE.

CU2, « l'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion » est un effet dans la carte assemblée, et une variable de médiation dans la carte des membres de l'assemblée générale comme dans la carte des chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés.

CU9, « la multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur », était un concept ambivalent, ainsi que cela a été souligné lors de la construction des concepts. Il s'est traduit pour les répondants comme une difficulté, qui peut déstabiliser les usagers, ou comme une force, qui peut susciter et nourrir le travail en réseau. Rencontrer des intervenants multiples peut en effet servir le projet de l'utilisateur, mais à la condition que ces intervenants puissent répondre de manière pertinente aux besoins des usagers. Les répondants, surtout opérationnels, essaient de limiter le nombre de personnes rencontrées par l'utilisateur, au profit d'une plus grande pertinence des orientations, pour que l'utilisateur rencontre des intervenants adéquats. D'ailleurs, les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés pensent que « la multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur » a une grande influence sur les autres variables, alors que dans la carte assemblée ce concept est traité comme une donnée. Opérateurs, membres de la commission d'intégration et de veille de parcours, chargés de mission dans les organismes conventionnés et opérationnels des organisations publiques pensent exercer une influence sur ce concept, mais pas les membres de l'assemblée générale, les dirigeants d'organismes conventionnés, ou les pilotes des organisations publiques.

« La volonté d'agir des politiques » est positionnée par les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés comme pour les salariés dans les données, ce qui peut sembler surprenant pour ces derniers, car ils sont en contact direct avec les élus membres du Bureau du PLIE.

Les cartes moyennes des dirigeants des organismes conventionnés et des opérateurs sont relativement proches.

Figure 37 - La matrice des divergences des dirigeants des organismes conventionnés

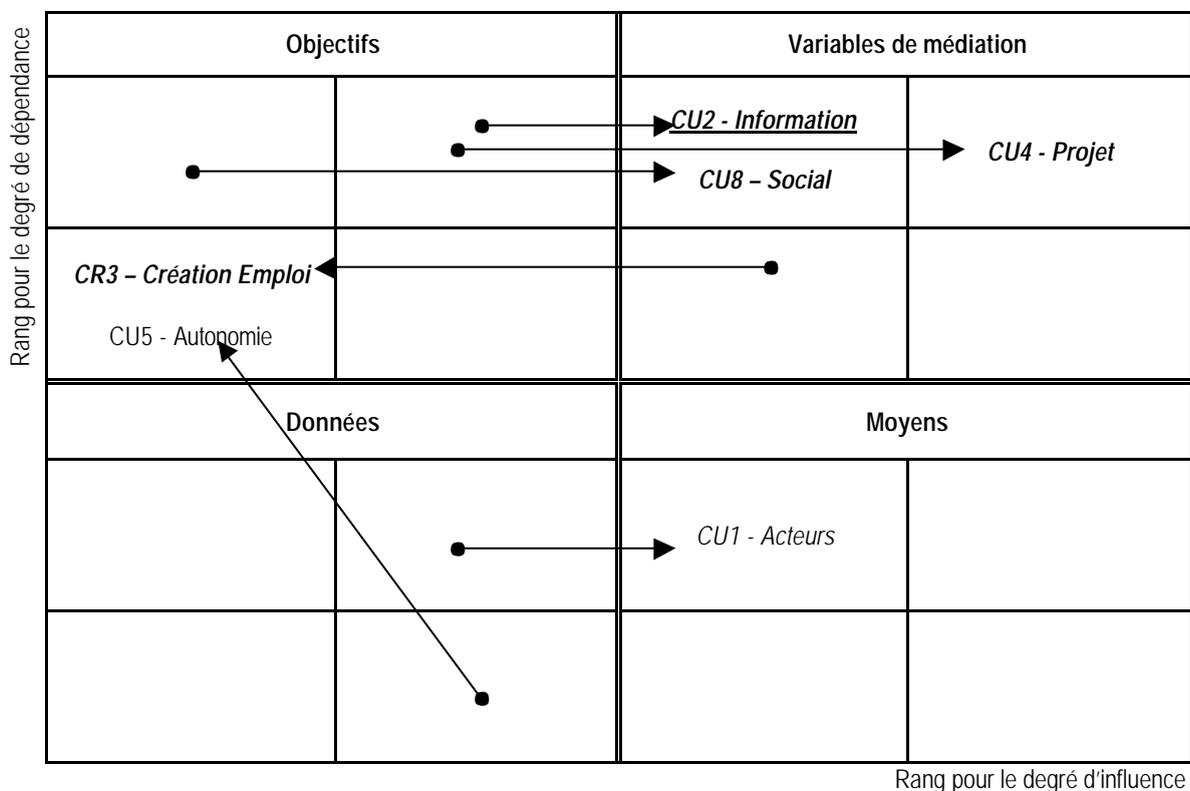
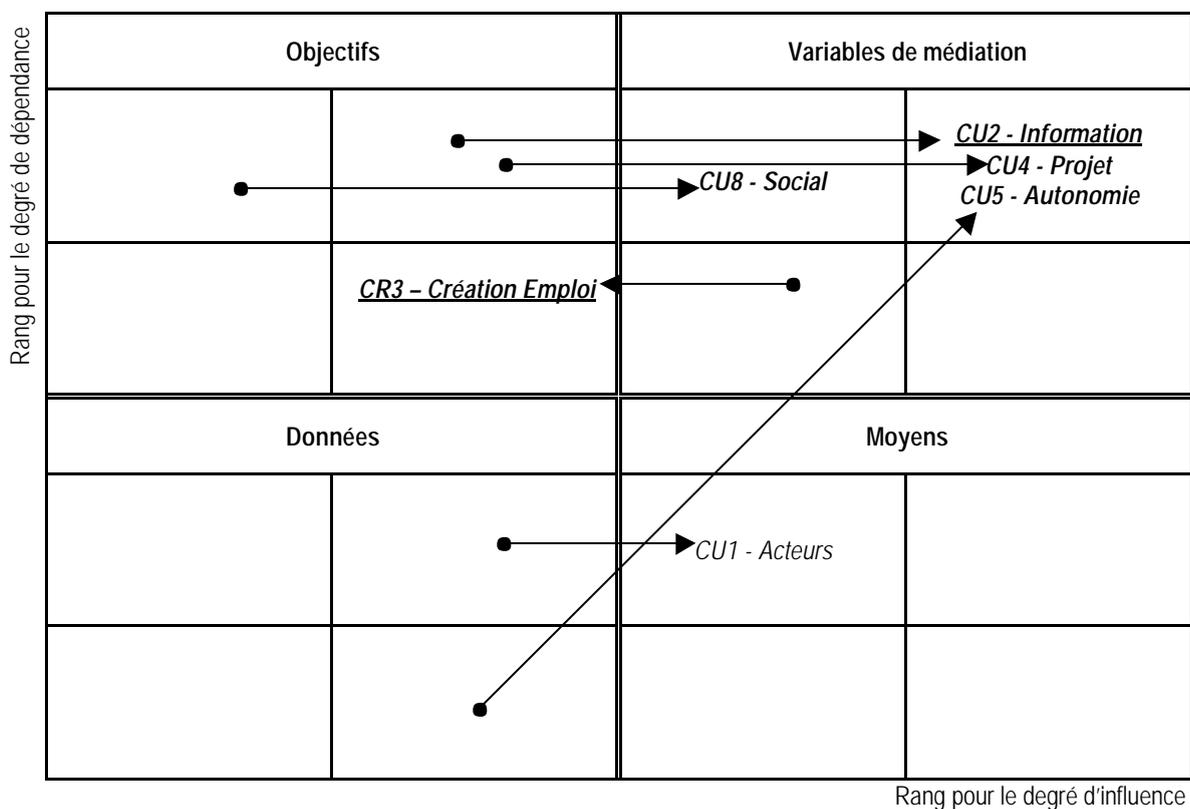


Figure 38 - La matrice des divergences des opérateurs



Dans la carte moyenne des dirigeants des organismes conventionnés et celle des opérateurs, les concepts divergents par rapport à la carte assemblée sont CU1, « l'utilisateur est acteur du Dispositif » ; CU2, « l'utilisateur est acteur du Dispositif » ; CU4, « la construction de son projet par l'utilisateur » ; CU8, « l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur » ; et CR3, « la contribution à la création d'emploi ». « L'utilisateur est acteur du Dispositif », est pour les dirigeants des organismes conventionnés et pour les opérateurs un moyen et non plus une donnée.

Le positionnement de « l'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion » est, comme dans la carte moyenne des chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés, dans les variables de médiation, et non dans les objectifs comme dans la carte assemblée.

« La construction de son projet par l'utilisateur » est un effet dans la carte assemblée. Elle devient une variable de médiation dans les cartes des opérateurs et des dirigeants des organismes conventionnés. « L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur », est dans la carte assemblée une variable considérée comme un objectif. Seuls les membres de l'assemblée générale et les pilotes des organisations publiques pensent ne pas avoir d'influence sur celle-ci. Dans la carte moyenne des dirigeants des organismes conventionnés, elle est une variable considérée comme un nœud.

« La contribution à la création d'emploi », devient un objectif pour les dirigeants des organismes conventionnés et les opérateurs, et n'est plus traitée comme une variable de médiation.

La différence entre les cartes moyennes des dirigeants des organismes conventionnés et des opérateurs provient de la divergence dans le positionnement de CU5, « l'autonomie de l'utilisateur », traité dans la carte assemblée comme une donnée. Alors que pour les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés, comme pour les dirigeants des organismes conventionnés, l'autonomie de l'utilisateur est un objectif, c'est pour les opérateurs une variable de médiation.

Ce sont les opérateurs qui reçoivent les usagers, les accompagnent, et les mènent -ou pas- vers l'emploi. Il semble que, pour un Dispositif dont l'utilisateur est censé être au centre des préoccupations, c'est au niveau de l'opérateur que se joue la performance. Le mode de fonctionnement du PLIE soulève un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, l'opérateur n'est pas maître des inputs : ce n'est pas lui qui recrute les usagers, qui lui sont orientés par le PLIE, après avis de la commission d'intégration et de veille de parcours. Il peut y avoir un décalage entre ses capacités d'accueil, en terme de compétences, et les besoins de l'utilisateur qui lui est envoyé. Par exemple, un opérateur peut se retrouver, à l'extrême, sur un chantier d'insertion avec une équipe d'utilisateurs très loin de l'emploi, avec lesquels il aura des difficultés à réaliser ses objectifs de sortie vers l'emploi. L'intérêt des membres de la commission d'intégration et de veille de parcours est d'orienter le maximum de personnes sur le PLIE, ces usagers

bénéficiant d'un accompagnement pendant plusieurs mois. Les référents orientent vers le PLIE des usagers, tout en ayant un doute pour certains de ces usagers quant à leur capacité à sortir du Dispositif en ayant un emploi en 6 mois ou en 1 an. Dans leurs cartes que l'amélioration de la situation sociale, l'information de l'usager sur les moyens d'insertion, ou la construction de son projet par l'usager relèvent, avec l'emploi, des objectifs poursuivis dans le PLIE. Leurs orientations concernent donc un public très large par rapport aux objectifs formels du PLIE, principalement centrés sur l'emploi. Pour les opérateurs qui poursuivent, rappelons-le, exclusivement des objectifs « emploi », ce qui est confirmé dans leurs cartes, il s'agit d'accueillir des usagers, même s'il semble que l'objectif d'obtenir un emploi n'est pas pour ceux-ci un objectif qu'ils puissent atteindre rapidement. Cela soulève un deuxième problème, car pour procéder à l'accompagnement des usagers, la compétence des opérateurs doit être double : une compétence technique, et une compétence à l'accompagnement social. Cette dernière fait partie des concepts sur lequel les avis convergent pour le considérer comme un moyen sur lequel peu de concept exercent une influence. Ainsi, cette compétence particulière est l'un des inducteurs de performance.

L'analyse des divergences montre que ceux qui ont le plus de concepts centraux sont ceux sur qui reposent la performance, c'est-à-dire les opérateurs, qui sont donc capables de considérer certains concepts à la fois comme des objectifs et comme des moyens dans les processus qui mènent à la performance. Ce résultat peut être lu comme la capacité des opérationnels à composer avec l'ambiguïté des finalités du système, exprimée ici dans leur intégration d'objectifs plus hétérogènes, plus variés que ceux que leur impose l'institution, et constitue une représentation de l'adaptation des opérateurs aux besoins des usagers. Cette combinaison d'objectifs et de moyens permet de co-produire avec l'usager, et d'utiliser le projet PLIE de manière pragmatique, au-delà des normes imposées. Ainsi, encourager la variété semble assurer la cohérence dans un monde empreint lui-même de variété (Axelrod et Cohen, 2000). Finalement, les opérationnels adaptent des politiques ambiguës et contradictoires. L'ambiguïté stratégique inhérente à de tels contextes organisationnels, dans lesquels les finalités sont ambiguës, a contribué à augmenter l'autonomie des acteurs. Dans ce fonctionnement organisationnel les liens sont lâches entre la stratégie et l'action, les projets et les comportements, les décideurs et les gestionnaires (Baier et al., 1991). En effet, les objectifs fixés par l'institution, déclinaison des finalités d'un système qui parcellise les demandes des usagers en problèmes d'emploi, de santé, ou encore de logement, pourraient conduire les opérationnels à traiter les usagers comme des individus parcellaires. Or, l'autonomie des acteurs opérant dans de tels systèmes leur permet d'adapter les injonctions institutionnelles aux

besoins des usagers, dans leur individualisme, et donc dans leurs disparités. C'est pourquoi apparaissent dans les objectifs des variables comme « l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur », qui ne fait pas partie formellement des objectifs du PLIE, et qui pourtant contribue à répondre aux besoins de l'utilisateur. Ainsi, cette flexibilité permet d'être réactif au comportement du demandeur, et de produire la variété voulue, afin de satisfaire l'utilisateur dans cette relation de service singulière où sont engagés usagers et accompagnants.

1.2.2 Les convergences dans les représentations de la performance

La matrice des convergences reproduite ci-dessous reprend uniquement les points de convergence dans les représentations que les acteurs ont des processus menant à la performance.

Figure 39 – La matrice des convergences

Rang pour le degré de dépendance	Objectifs		Variables de médiation	
		CU6 - Emploi	<i>CU7 - Diplôme</i> <i><u>CC4 - Adéquation</u></i>	<i><u>CR2 - Réseau</u></i>
			<i><u>CU3 - Motivation</u></i>	<i>CC6 - Convention</i> <i><u>CR5 - Mutualisation</u></i> <i><u>CR6 - Information</u></i>
	Données		Moyens	
	<i>CU9 – Intervenants multiples</i>	<i>CR4 – Connaissance compétences</i>		<i>CC1 – Compétence sociale</i>
	CC2 - Statut CC5 – Conseil administration CC7 - Vérification		CC3 – Outils gestion CR1 - Territoire	

Rang pour le degré d'influence

Légende :

En gras : domaine supérieur ou égal à 3

En italique : influence exercée par plus de 50% des personnes

En italique souligné : influence exercée par plus de 75% des personnes

Les quadrants sont séparés par une double barre.

- *Les points de convergence*

Seront successivement analysés les points de convergence concernant les objectifs, les variables de médiation, les moyens, puis les variables considérées comme des données.

Le point unique de convergence sur les objectifs concerne « la sortie de l'utilisateur vers l'emploi », qui est aussi une variable avec une centralité élevée. Ce résultat n'est pas surprenant, car l'objectif formel du PLIE est l'insertion par l'emploi.

Les concepts de convergence considérés comme des points de médiation sont « la motivation de l'utilisateur », « l'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme », « la mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion », « L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain », « le travail en réseau/partenariat », « la mutualisation des moyens », et « la circulation de l'information entre les partenaires ». Ces points de médiation ont pour point commun un rang de domaine élevé, ce sont donc des variables liées à un grand nombre d'autres variables. Sur ces concepts, plus de 50%, voire plus de 75% des répondants pensent exercer une influence.

« L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme » est à rapprocher de l'objectif « la sortie de l'utilisateur vers l'emploi ».

« La motivation de l'utilisateur » est une variable peu centrale dans la carte assemblée, qui joue un rôle de levier dans la performance. Seuls les opérateurs et directeurs d'organismes conventionnés la traitent comme une variable centrale. Les acteurs pensent, à l'exception des membres de l'assemblée générale, exercer une influence sur cette variable. La question de la motivation donnée ou construite s'est posée dans la construction des cartes : certains la traitent comme un pré-requis nécessaire à l'entrée du PLIE -les pilotes des organisations publiques notamment-, alors que d'autres -les opérationnels en général-, pensent que c'est une variable sur laquelle il faut agir pour obtenir des résultats positifs. Pour les membres de l'assemblée générale, « la motivation de l'utilisateur », « l'autonomie de l'utilisateur » et « l'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur » sont souvent traitées comme ne faisant pas partie de la compétence du PLIE, et sont donc soit des pré-requis indispensables à l'entrée dans le PLIE -par exemple, la motivation-, soit hors du champ du PLIE -par exemple, la situation sociale-.

« La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion », et « l'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain » ont soulevé nombre de questions de la part des répondants, notamment sur la réalité de l'adéquation de l'offre et de la demande d'insertion

dans le PLIE, ou encore sur les besoins auxquels répondent effectivement les conventions avec les opérateurs. Les besoins des usagers ne sont pas nécessairement prioritaires, ce qui rejoint l'analyse proposée dans la première partie de la thèse. Beaucoup de répondants ont tendance à utiliser des outils existants, sans nécessairement réfléchir à la mise en place d'outils plus adaptés aux besoins des usagers. Se combinent effet d'opportunité -l'outil d'insertion existe- et effet d'urgence -« *j'ai dans mon bureau une personne qui pourrait correspondre au profil, donc je l'oriente* ». D'autre part, la diversité des projets développés dans le PLIE est peu connue des différents intervenants rencontrés, qui pourtant ont pour mission d'orienter des usagers au sein du PLIE.

« Le travail en réseau/partenariat » et « la mutualisation des moyens » soulèvent la question de l'effectivité du partenariat dans le PLIE. Celui-ci est reconnu par les répondants pour son importance, et comme étant de l'affaire de tous, puisque la plupart pensent exercer une influence sur ces concepts. Cependant, les opérateurs ne se voient pas comme partenaires, mais comme prestataires pour le PLIE, celui-ci étant financeur et donneur d'ordre. Les partenariats sont fragiles, ils semblent tenir plus aux personnes qu'aux structures, et se développent dans ce que l'on pourrait considérer comme une « culture PLIE », avec son langage, ou encore ses modes spécifiques de fonctionnement. Ce phénomène est suscité notamment par les formations déjà évoquées, ce qui rejoint notre analyse sur les phénomènes de réseau développée précédemment. Le fonctionnement partenarial est effectif quand les individus travaillent ensemble, sur des actions concrètes, ce qui est le cas des référents de parcours, qui orientent les usagers vers des projets PLIE, et qui se réunissent régulièrement pour harmoniser leurs orientations, et ce qui n'est plus le cas des opérateurs, alors qu'ils sont formellement définis comme des partenaires. Ce partenariat est en perpétuelle construction, ce qui est à la fois une force, car rien n'est figé, tout est adaptable, et une faiblesse, car tout peut être remis en cause à tout moment.

Le dernier point de médiation sur lequel les avis convergent est « la circulation de l'information entre les partenaires », une variable centrale. Des difficultés inhérentes à celle-ci ont été repérées, en terme de manque d'information à la fois au niveau financier pour les opérateurs, au niveau des parcours des usagers pour les membres de la commission d'intégration et de veille de parcours, et au niveau du destin du PLIE. Ces problèmes constituent des freins au développement des relations partenariales, pouvant même remettre en question la pérennité du réseau, l'information étant considérée comme une variable de médiation, c'est-à-dire comme primordiale dans la réalisation de la performance.

Les concepts de convergence sur les moyens sont « la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social », « la qualité des outils de gestion » et « la non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles ». Le point commun de ces variables est qu'elles sont peu centrales, c'est-à-

dire qu'elle sont liées à relativement peu d'autres variables, comparativement aux concepts précédents. Et, excepté « la compétence de l'opérateur à l'accompagnement social », ce sont des concepts sur lesquelles moins de 50% des personnes pensent pouvoir influencer.

« La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social » ouvre le débat sur le partage des compétences lors des présentations collectives des résultats. Cette variable est peu influencée par les autres variables, alors qu'elle a une grande influence sur celles-ci. Elle est classée première ex-aequo en terme d'influence exercée sur les autres concepts par les membres de la commission d'intégration et de veille de parcours, première par les salariés, ainsi que par les opérationnels en poste dans une organisation publique. C'est une variable sur laquelle entre 50% et 75% des répondants pensent pouvoir agir. « La qualité des outils de gestion », est une variable peu centrale. Les répondants utilisent des outils de gestion pour leur propre organisation, et ils méconnaissent ceux qui existent dans le PLIE. « La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles » a des effets, souvent décrits comme négatifs, qui peuvent être dépassés par le travail en réseau, permettant un essaimage des pratiques professionnelles, et un effet d'entraînement des territoires les uns sur les autres. Les effets du turn-over, exposés dans un développement précédent, sont donc considérés comme plutôt positifs quand les répondants appréhendent la performance d'un point de vue interorganisationnel.

Enfin, les variables considérées de manière convergente comme des données sont « la reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences », « la compétence du conseil d'administration », « la vérification par le financeur du service fait », et « la (re)connaissance des compétences par ses partenaires ». Ces concepts ont pour point commun leur faible centralité, et, à l'exception du dernier, sont des variables sur lesquelles moins de 50% des répondants pensent exercer une influence. « La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences » est peu centrale dans la performance du PLIE, même si une réelle difficulté des acteurs à être reconnu est ressentie, notamment pour des chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés. Peu de concepts dans le Dispositif agissent sur cette variable, et ce n'est pas parce qu'il y aura reconnaissance statutaire ou financière que les autres concepts seront influencés. « La vérification par le financeur du service fait » est une variable sur laquelle seuls les pilotes des organisations publiques pensent avoir une grande influence. Peu d'autres variables de performance l'influencent, et elle exerce une influence sur peu d'entre elles. Elle se situe donc un peu hors du champ de la performance. « La compétence du conseil d'administration » est un concept très peu influencé et très peu influençant. Les personnes interrogées ressentent peu le résultat des actions du conseil d'administration et des compétences de leurs membres. Inversement, les actions des acteurs du terrain ne semblent pas pour eux avoir de

conséquences sur les décisions prises par le conseil d'administration. Les questions qui sont posées ici, au travers des cartes comme des commentaires des répondants, sont celles de l'utilité ressentie du conseil d'administration, et celle de la possibilité pour les acteurs du Dispositif d'agir sur lui pour infléchir ses actions. Cette opinion est particulièrement répandue chez les opérateurs, les membres de la commission d'intégration et de veille de parcours, et les chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés.

- ***Une lecture de la cohérence interorganisationnelle***

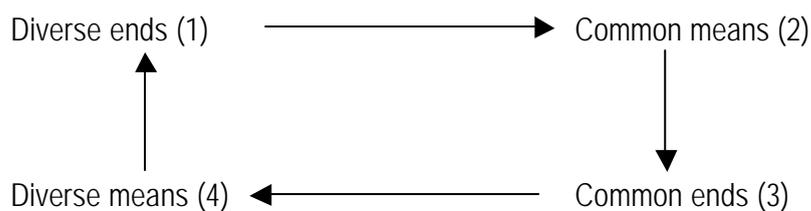
En résumé, plus de la moitié des concepts, soit 14 sur 24, sont classés de la même manière par tous les répondants : deux concepts « usager » sur les neuf, sept concepts « compétences-outils » sur les huit, et cinq concepts « réseau-territoire » sur les sept. Sur ces concepts, existe aussi un consensus sur les mesures élevées de domaine. En terme de degré de contrôle sur ces concepts, les quelques divergences proviennent des pilotes des organisations publiques et des membres de l'assemblée générale. Ces derniers ont un degré de contrôle inférieur à la moyenne sur l'obtention d'une qualification/d'un diplôme par l'usager. Les pilotes des organisations publiques pensent exercer plus d'influence que la moyenne des répondants sur la reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences, sur la qualité des outils de gestion, sur l'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain, et sur la vérification par le financeur du service fait. Les points de convergence concernent principalement les variables à fort degré d'influence, c'est-à-dire les variables qui ont le plus de liens sortants. Il s'agit globalement d'un accord sur les moyens plus que sur les fins. La cohérence organisationnelle s'appuierait ici sur la cohésion des moyens, elle semble donc fondée sur l'action. Un seul but sur les quatre de la carte assemblée est commun à tous : il s'agit de la sortie de l'usager vers l'emploi, ce qui correspond à la finalité officielle du PLIE. Enfin, la moitié des variables considérées comme des données sont des points de convergence.

Les points de convergence maintiennent la cohérence du système. Ils assurent une partie de son identité, au sens où ils définissent les points communs d'accord. Ils contribuent à l'action. La pérennité du système dépend de sa cohésion (Dupuy Y., 1999). Et cette cohésion peut être appréhendée par les points de convergence des représentations. Ces points de convergence dessinent un consensus. D'un point de vue théorique, celui-ci a quatre facettes : le lieu, la portée, le degré, et le contenu (Markoczy, 2001). Le lieu du consensus (*locus*) concerne les membres qui participent au consensus ; la portée du consensus (*scope*) s'intéresse au nombre de membres qui y participent. Ici, il s'agit de tous les répondants, représentatifs de toutes les parties prenantes du PLIE. On peut dire qu'il s'agit des

participants de l'espace consensuel PLIE. Le degré du consensus (*degree*) mesure la force du consensus. Ce degré semble difficile à déterminer en l'absence de point de comparaison. Cependant, il semble possible de considérer que la force d'un consensus a un lien avec la stabilité du consensus : plus un consensus sera stable dans le temps, plus son degré aura de chances d'être fort. La variable temps a été dans une certaine mesure intégrée dans les analyses, du fait du décalage de quelques mois entre le premier entretien dans le PLIE et la dernière réunion avec les acteurs. Or, une relative stabilité des représentations dans le temps a pu être observée, les répondants reconnaissant leurs représentations dans la modélisation proposée. Enfin, le contenu du consensus (*content*) concerne les croyances, l'accord sur les croyances et les relations causales, recensées dans la matrice des convergences. Les convergences sont fondées ici essentiellement sur les moyens. On peut émettre l'hypothèse que ces points, reconnus par tous comme étant à la même place dans l'univers de représentation, fondent l'identité du système, constituent ce par quoi il est reconnu par ses parties prenantes : les relations et concepts communs constituent le noyau de connaissance commune (Calori, 2000). Malgré les carences apparentes du processus de socialisation du fait de la porosité des relations entre les acteurs dans le PLIE, ceux-ci parviennent à un accord sur les processus qui mènent à la performance, les points de convergence étant supérieures aux points de divergences.

Pour Weick (1979), les acteurs n'ont pas besoin de s'accorder sur les buts de l'organisation, ici du système interorganisationnel, pour agir collectivement : ils peuvent poursuivre des buts sensiblement différents pour des raisons sensiblement différentes. Les individus agissent ensemble car chacun veut réaliser des actions, et a besoin de l'autre pour faire certaines choses, afin de rendre possible la performance. Dans la structure collective formée par ces individus, les personnes convergent d'abord sur les problèmes de moyens, plus que sur les problèmes de fins. Les personnes n'ont pas besoin de partager les mêmes visions, aspirations, ou intentions. Weick dessine un modèle de développement du groupe :

Figure 40 - A model of group development (Weick, 1979, p.91)



Le passage de la phase (1) à (2) correspond à la création par les personnes de la structure sociale. Puis, de (2) à (3), les fins communes se dessinent. La première finalité partagée est de préserver et

perpétuer la structure collective, instrument qui aide les individus à obtenir ce qu'ils veulent. Des normes se mettent en place, les membres et actions entrent dans des catégories, la communication interpersonnelle est de plus en plus régulière dans sa fréquence et dans sa forme. Quand une certaine convergence sur les fins est atteinte, en (3), les groupes mettent souvent en place une division du travail pour augmenter la performance. Les tâches deviennent spécialisées. De fait, les personnes ont tendance à se concentrer plus sur leur propre tâche que sur la manière dont leur contribution s'adapte à la contribution des autres. Une tension se noue, entre la structure collective durable, qui impose stabilité et ordre, et l'environnement, qui peut présenter du désordre, de l'ambiguïté. Cette tension amène une diversité dans les actions individuelles, et donc une diversité dans les moyens utilisés (passage de 3 à 4). Quand les personnes utilisent des moyens différents, elles commencent à poursuivre des buts différents, car en agissant différemment, les préférences et désirs divergent. On passe alors de (4) à (1).

Une certaine division du travail s'amorce, chacun ayant dans le PLIE des rôles formels relativement statiques. La diversification des actions individuelles, du fait même de la division du travail, aurait pu induire une diversité des moyens utilisés. Or, le PLIE, au regard des représentations mises à jour, se situe entre la phase (2) et (3). Des moyens communs sont mis en oeuvre, afin de poursuivre plusieurs buts, dont un commun : la sortie de l'utilisateur vers l'emploi. Le PLIE est d'ailleurs considéré comme un « projet », donc comme une organisation en processus constant de création, par ses parties prenantes. Le PLIE comme projet, ou « *processus d'apprentissage dans l'incertain* » opère de manière consubstantielle conception et action, ce qui en fait un outil d'anticipation, et d'incertitude (Aurégan et Joffre, 2002, p.1). Le projet peut en effet être considéré comme une activité non répétitive, dans lequel l'incertitude est forte (Giard, 1998). Ainsi que le montrent les nombreux points de convergence des cartes, l'organisation est considérée ici comme un moyen de résoudre des problèmes relativement bien définis. Elle offre à ses membres « *des procédures grâce auxquelles ils interprètent ce qu'ils font, ou ce qu'ils ont fait, tout en le faisant* » (Cohen et al., 1991, p.165). Cependant, la définition des problèmes, comme d'ailleurs leur résolution, si elle s'appuie sur une définition institutionnelle, ainsi que le montre l'objectif consensuel qu'est l'emploi de l'utilisateur, s'appuie aussi sur une définition tenant aux pratiques coopératives.

La lecture de la cohérence obtenue par l'analyse des convergences permet d'avoir une lisibilité de l'accord existant entre les participants, sur ce qui a mené à la performance dans le passé, ainsi que sur ce qui va mener à la performance dans le futur. Les savoirs individuels se sont fondus en apprentissage collectif, contribuant ainsi à la construction d'un savoir collectif (Tarondeau, 1998), dont l'exploitation reste problématique car de l'ordre principalement de

l'implicite. L'utilisation de la cartographie cognitive a contribué à rendre explicite une part de ce savoir, dont la gestion peut être ainsi envisagée. Les convergences constituent un accord, ou consensus, basé à la fois sur un processus social et individuel, et permettent de diminuer l'équivoque inhérent à toute organisation (Weick, 1979).

Finalement, la cohésion interorganisationnelle, vecteur de performance, est assurée par les coopérations. Le mode de coordination bureaucratique utilisé par l'Institution, s'appuyant sur la prévisibilité et la stabilité des besoins et donc sur l'idée de contrôlabilité des activités, constitue un mode d'adaptation à la complexité du système interorganisationnel. Le mode de coordination coopératif, s'appuyant sur les ajustements mutuels ainsi que sur les compétences individuelles et collectives, ainsi que nous allons le développer plus amplement, peut lui aussi être considéré comme un mode d'adaptation à la complexité, car il permet de répondre au cas par cas aux besoins des usagers.

2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel

La modélisation proposée permet d'obtenir une représentation de la performance dans un contexte interorganisationnel telle que les répondants l'appréhendent. Le niveau de complexité des cartes, au sens d'Eden et al. (1992), ainsi que les incohérences relevées dans la modélisation obtenue, pourraient être autant de freins à l'utilisation de celle-ci comme outil de pilotage de la performance (2.1.). Cependant, les boucles nombreuses ainsi que la manière dont les acteurs appréhendent leur propre influence sur la performance, par la mesure du degré de contrôle sont autant de possibilités pour agir sur la performance telle que se la représente les acteurs (2.2.).

2.1 Des freins potentiels à l'utilisation d'une telle modélisation pour piloter la performance interorganisationnelle

Le niveau de complexité élevé des cartes obtenues (2.1.1.) ainsi que les incohérences relevées (2.1.2.) pourraient constituer des freins à l'utilisation de la cartographie cognitive pour piloter la performance interorganisationnelle.

2.1.1 *La relativité du niveau de complexité de la modélisation*

Les cartes obtenues présentent un niveau de complexité élevé, au sens d'Eden et al. (1992). Ces auteurs proposent deux mesures du niveau de complexité d'une carte. La première mesure concerne le nombre de nœuds : plus celui-ci est important, plus la carte est complexe. Ils ajoutent que la méthode de construction de la carte est cruciale pour déterminer la validité de cette mesure. Ces chercheurs élaborent les cartes à partir d'entretiens ouverts, il est logique que le nombre de nœuds soit considéré comme une mesure de complexité. Ici, cette mesure est inopérante car le nombre de concepts est prédéterminé. La deuxième mesure qu'ils suggèrent pour la complexité est plus opérante ici, puisqu'il s'agit du ratio de liens, c'est-à-dire du nombre total de liens directs ramené au nombre total de concepts. Un ratio élevé indique une carte dense en terme de connections, et donc un niveau élevé de complexité cognitive. La limite dans l'utilisation de ce ratio est que le fait même de proposer systématiquement la question du lien entre tous les concepts amène à construire de très nombreux liens par rapport au nombre de concepts.

Figure 41 – Le ratio de complexité de la carte assemblée

Nb total de liens directs (1)	295,04
Nb total de concepts utilisés (2)	24
Densité de la carte (1/2)	12,29
Ratio de complexité 1	0,53

Cette complexité tient au type de grille utilisée, dans laquelle systématiquement tous les liens potentiels entre tous les concepts sont explorés. Dans la carte assemblée plus d'un lien potentiel sur deux a été confirmé comme un lien existant entre les concepts car le ratio de complexité est supérieur à 0,5.

En outre, les cartes présentent des caractéristiques qui empêchent leur simplification par catégorisation ou par élimination de concepts. La simplification par catégorisation a pour objectif de simplifier les cartes en les scindant en presqu'îles (Eden et al., 1992). Dans une presqu'île, les concepts sont très liés les uns aux autres, et le nombre de liens, ou ponts, avec les autres presqu'îles est limité. La détermination des presqu'îles peut être obtenue par Decision Explorer. Cette simplification n'a pu être opérée ici car dans les cartes existent peu²⁰⁷ ou pas de presqu'îles. La simplification par élimination d'un concept présuppose l'existence de concepts ayant un seul lien sortant et un seul lien entrant. Cette

²⁰⁷ Les seules presqu'îles existantes sont composées de concepts isolés, ce qui rend la simplification limitée.

simplification consiste en l'effacement de ce concept (Eden et al., 1992). Dans la figure ci-dessous, le concept B est lié uniquement à A et à C. Il est donc éliminé de la carte finale afin de la simplifier :

Figure 42 – La procédure de simplification de Eden et al. (1992)



Cette simplification n'a pu être effectuée car les concepts de type « B » n'existent pas dans les cartes obtenues.

Cette complexité apparente de la modélisation n'empêche cependant pas le traitement des cartes par des mesures adaptées. La complexité est donc toute relative, et ne constitue pas un frein à l'utilisation de la modélisation pour piloter la performance.

2.1.2 Les cohérences et les incohérences obtenues par la modélisation

La question de la cohérence d'une telle modélisation se pose. En effet, l'exigence de cohérence voudrait que l'effet d'une variable sur une autre ne dépende pas du chemin utilisé pour aller de l'une à l'autre. En d'autres termes, si une variable A a une influence positive sur une variable B, cette influence de A sur B devrait toujours être positive, quel que soit le chemin parcouru dans la carte pour aller de A vers B. Or, il existe des incohérences aussi bien dans les cartes individuelles que dans les cartes moyennes. Dans les cartes individuelles, l'incohérence est du type : « A a une influence positive sur B et B a une influence négative sur A » Ces incohérences ont été traitées dans les cartes en utilisant un trait entre les deux concepts, sans flèche ni polarité. Ces incohérences logiques peuvent s'expliquer par les difficultés éprouvées par le répondant pour décrire le type d'influence exercée par une variable sur l'autre. Cette « influence » peut être comprise selon différents modes ainsi que cela a été montré. Bougon et al. (1977) ont proposé plusieurs apports théoriques afin d'expliquer ces incohérences, apports liés entre eux (p.618-624). Tout d'abord, les opérationnels font partie de systèmes qui contiennent tant de variables indépendantes et de relations que celles-ci ne peuvent être mesurées ni décrites avec précision. Des incohérences existeraient donc, nécessairement inhérentes à la nature cybernétique du système. Cette nature cybernétique du système pourrait expliquer qu'entre deux concepts, le lien soit considéré différemment pour aller de A à B ou pour aller de B à A. La question sur le lien entre A et B et entre B et A étant posé en deux temps, et de manière assez éloignée lors de l'entretien, l'incohérence des réponses pourrait être expliquée. En effet, en faisant appel à son

expérience, le répondant peut faire intervenir des concepts qui ne sont pas dans la carte pour aller de A à B, et en faire intervenir d'autres pour aller de B à A. Peut-être aurait-il été intéressant de revenir lors des entretiens sur ces incohérences, mais le renseignement des matrices étant relativement lourd cela n'a pas été possible. Le modèle du processus organisationnel proposé par Weick permet lui aussi d'appréhender les incohérences. En effet, dans ce processus, une même expérience peut avoir une signification donnée et à un autre moment une autre signification, c'est-à-dire qu'elle peut être équivoque. Les choses équivoques peuvent toujours être classées de manières différentes, elles sont indéterminées, ambivalentes, posent question, et permettent de multiples sens. L'ambivalence semble d'ailleurs être dans les organisations un compromis optimal (Weick, 1974), car quand une organisation doit adapter ses actions dans un environnement équivoque, ces adaptations doivent être elles-mêmes équivoques afin par exemple de concilier des exigences a priori incompatibles telles que la flexibilité et la stabilité (Weick, 1979)²⁰⁸. Les cartes causales montrent cette équivoque grâce aux incohérences. Bougon et Komocar (1994 [1]) parlent même de loi de l'équivoque requise, c'est-à-dire de la capacité des cartes à capturer le caractère complexe et les nombreuses facettes du phénomène, en enregistrant les équivoques, incohérences, malentendus, conflits et désordres (p.53). Le biais est qu'en présence de bruit l'équivoque enregistrée peut être supérieure à celle du phénomène. Enfin, la construction de sens est une construction rétrospective plutôt que prospective. Ainsi, les participants atteignent leurs buts par des moyens. C'est-à-dire que le flot de moyens sera terminé par des concepts qui seront de plus en plus perçus comme des buts. Les incohérences sont alors expliquées par une construction de sens toujours en processus. Celle-ci nécessite de la part des participants, paradoxalement, une certaine dose d'incohérences. Afin de créer du sens, il faut en effet que l'incohérence discrédite activement le sens passé. Donc, si les cartes causales sont considérées comme une partie du système de rétention qui guide les activités de construction de sens, elles doivent contenir des incohérences. La plupart des modélisations des processus organisationnels tentent d'éliminer ces incohérences pour rendre logiques, et rationnels, a posteriori, des processus qui ne le sont pas. La richesse du modèle utilisé ici pour décrire le flot organisationnel est qu'il n'omet pas ces incohérences.

Les freins décrits n'empêchent pas l'utilisation de la modélisation pour piloter la performance, ce que montre le traitement des boucles et du degré de contrôle.

²⁰⁸ Pour Weick (1979), les organisations qui, dans le même temps, doutent et croient en leur expérience passée sont plus flexibles et adaptables. Il utilise pour illustrer son propos l'exemple de Ford, qui en est venu ainsi à produire des petites voitures sans remettre en question son expérience passée de producteur de grosses automobiles. Le doute consiste pour cet auteur à discréditer l'information non équivoque, tandis que l'action découle du discrédit de l'information équivoque. Le doute est difficile mais désirable, car le monde changeant continuellement, le discrédit est une source interne cruciale de nouveauté.

2.2 La capacité de la modélisation à piloter la performance interorganisationnelle

La modélisation obtenue par les cartes cognitives permet de décrire l'ensemble des processus menant à la performance comme un système dynamique de boucles. Ce type de modélisation conduit en effet à proposer une vision systémique de la décision, dans laquelle est analysée la causalité globale au sens de Sfez (1992). Dans cette démarche d'analyse de la causalité globale, aucun problème n'est étudié isolément, car chacun des éléments peut être considéré à la fois comme une cause et comme une finalité. Cette question des interdépendances entre les concepts sera traitée (2.2.1.), puis sera abordée la question du degré de contrôle des répondants (2.2.2.).

2.2.1 *Les interdépendances entre les concepts comme moyen pour agir sur la performance*

L'organisation, ou le système social, est ici à la fois un problème épistémologique et un problème cybernétique (Bougon et al., 1977, p.607). D'un point de vue épistémologique, il s'agit de déterminer comment des concepts et des relations deviennent des parties de la carte cognitive/causale, ainsi qu'un précédent développement l'a expliqué. D'un point de vue cybernétique se pose la question des propriétés du modèle des relations dans la carte : l'organisation est conceptualisée en système dynamique de boucles (Bougon et Komocar, 1994, p.40). Ces auteurs voient plusieurs avantages à cette lecture. Tout d'abord, le repérage des boucles permet d'identifier les frontières des organisations en s'extrayant des statuts juridiques ou physiques, ce qui est ici particulièrement opportun. Ensuite, cette lecture permet de mettre en évidence que les organisations maintiennent leur stabilité de manière dynamique, quand les boucles négatives dominent le système. Enfin, cette approche holiste n'oblige pas à découper de manière arbitraire les phénomènes sociaux -entre l'organisation et l'environnement par exemple- : ce sont les participants qui définissent eux-mêmes les frontières de leur système social. Ces boucles peuvent être négatives ou positives. Weick (1979) explique les différentes dynamiques à l'œuvre dans les boucles. Une boucle est positive si elle contient des signes négatifs en nombre pair, sinon elle est négative. La boucle positive a un effet d'amplification continu du changement, effet provoqué par une hausse ou une baisse d'une variable de la boucle. Le système peut donc s'emballer. En effet, dans cette boucle il n'y a ni régulation ni contrôle. Quand une variable commence à bouger dans une direction particulière, elle continuera à bouger dans cette direction. Le système est instable, instabilité qui peut mener à une croissance constructive ou destructrice. Pour Bougon et Komocar (1994 [2]), les boucles positives sont la source et le moteur du changement systémique.

La boucle négative a un effet stabilisateur. De même, si une variable d'une boucle positive est aussi une variable d'une boucle négative, cela a un effet stabilisateur sur le système (Cossette et Audet, 1994). Pour Bougon et Komocar (1994 [2]), les boucles négatives maintiennent l'organisation et son identité.

Au-delà de la représentation qu'elle propose, Weick (1979) suggère donc que les cartes constituent aussi un moyen d'agir sur les dynamiques organisationnelles. Pour lui, les changements significatifs peuvent être faits entre les variables, et non sur les variables elles-mêmes. En effet, en agissant sur les variables, il est possible uniquement de changer, légèrement, les limites à l'intérieur desquelles celles-ci varient. Une action entre les variables, qui consisterait par exemple en l'ajout d'une nouvelle variable à la boucle, peut changer un cercle vicieux. D'après Weick existent plusieurs possibilités pour changer une carte causale²⁰⁹ ; ce qui compte, ce sont les changements que les personnes sont prêtes à faire, et capables de faire, dans leurs cartes causales.

Il est plus délicat d'analyser la dynamique des boucles d'un système quand elles sont multiples, et agissent dans des sens inverses. Weick (1979) suggère plusieurs pistes de réflexion. Si les boucles sont supposées d'importance inégale, le système sera alors déterminé par la nature de sa boucle la plus importante. Pour sortir de l'arbitraire du jugement de l'importance des boucles, il propose de mesurer celles-ci en terme de nombre d'inputs et d'outputs. La boucle la plus importante serait celle qui contiendrait le plus grand nombre d'éléments importants, c'est-à-dire d'inputs et d'outputs. Si les boucles sont supposées d'importance égale, la condition pour que le système survive est qu'il contienne un nombre impair de boucles négatives, car alors les boucles imposeront la stabilité. Le même résultat peut être obtenu en comptant le nombre total de relations négatives dans le système, en recensant chacune d'elle autant de fois qu'elle apparaît dans une boucle. Sur une même carte, des hypothèses de départ différentes peuvent aboutir à des prédictions différentes. Weick pense que les deux prédictions peuvent être correctes, au sens où le système peut être stable un certain temps, puis devenir instable à cause de l'introduction d'un nombre croissant de facteurs. L'introduction de ces facteurs est déterminée par la différence de vitesse avec laquelle les cycles se bouclent, l'amplitude de changement de chaque variable, la proximité des liens entre les variables, le nombre de fois où chaque boucle est activée, ou encore les effets de variables exogènes.

Bougon et Komocar (1994 [2]), dans leur article sur l'utilisation des boucles pour façonner et changer la stratégie, travaillent sur les perceptions des personnes quand il s'agit de changer un système en modifiant ses boucles. Pour ces auteurs, les boucles les plus faciles à changer sont celles qui sont

²⁰⁹ On peut renverser la direction causale, changer le signe du lien, enlever le lien entre deux variables, changer la direction de la relation, dissoudre les variables (afin qu'elles disparaissent), rapprocher le lien entre les variables (ce qui change la vitesse de formation de la boucle si les deux variables deviennent presque simultanées), baisser la force du lien, annuler les effets de la variable originelle par un autre chemin...

faibles et couplées de façon lâche. La force d'un lien est caractérisée par l'ampleur ou la fiabilité des effets d'un premier nœud sur un second. Par exemple, un lien est dit faible entre A et B quand un grand changement en A entraîne un changement peu fréquent en B. Une boucle lâchement couplée a des liens faibles avec les autres boucles du système. Elle peut être constituée elle-même de liens forts ou faibles. L'idée de ces auteurs est donc de manipuler de nombreuses boucles périphériques et marginales du système, afin que ce soient les boucles elles-mêmes qui effectuent le travail de changement (p.78). Le changement désiré est effectivement réussi quand il est possible de l'observer dans les comportements, lesquels coïncideront avec la nouvelle carte composite. Cette approche du système organisationnel rejoint les développements précédents traitant de dynamique fondée sur les comportements, ou de la réalité comme construit social. En effet, les boucles ignorent les frontières arbitraires des organisations et de leur environnement (Bougon et Komocar, 1994 [2]).

Du point de vue du changement organisationnel, étant donné la forte interdépendance entre les variables, il est arbitraire de les désigner comme causes ou effets (Weick, 1979). En effet, aucune variable dans une boucle ne contrôle d'autres variables sans être elle-même contrôlée par elles. Ainsi, un changement effectué sur une variable dans une boucle de type causal sera lui-même affecté par les conséquences qu'il aura provoquées. La séquence de changement peut donc être commencée à n'importe quel endroit de la boucle. L'existence de boucles causales implique donc une dynamique dans le système. Les boucles peuvent être considérées comme une mesure de complexité, mais pas nécessairement être une mesure de complexité cognitive (Eden et al., 1992). En effet, la personne peut ne pas être consciente des boucles si celles-ci ne lui sont pas révélées par un analyste extérieur. Or, les personnes n'ont pas besoin d'être conscientes de la structure complète de la situation pour que la structure collective fonctionne (Weick, 1979). Cela se voit dans les cartes causales individuelles : la coordination peut fonctionner même si les personnes ont une vision incomplète de la situation. Il ajoute que des buts partagés peuvent rendre l'interaction plus agréable, mais que ce partage des buts n'est pas le ciment qui maintient l'organisation ensemble. L'un des intérêts de ces cartes est qu'elles encouragent les participants à réfléchir sur leurs propres croyances ainsi que les entretiens le montrent, et ainsi que le confirment les réactions des individus dans les groupes.

La modélisation obtenue permet de conceptualiser les processus qui mènent à la performance comme des systèmes dynamiques de boucles à partir des représentations qu'ont les acteurs de la performance. Si d'un point de vue conceptuel les changements les plus significatifs peuvent être opérés sur les liens contenus dans les cartes, la question de leur mise en œuvre pratique se pose. Le choix d'une boucle particulière, elle-même couplée à d'autres boucles, impose la manipulation d'un grand nombre de données. Les conséquences de cette manipulation sont

difficilement prévisibles. Cependant, l'intérêt d'une telle modélisation est ici qu'elle permet de souligner l'arbitraire de désigner des variables comme des causes ou comme des effets. Cependant, ces notions conservent leur aspect pratique, car elles correspondent à la représentation que les individus ont de la performance, en termes de liens de cause à effets entre leur action et les résultats attendus. L'autre avantage de cette modélisation est qu'elle permet de commencer un processus de changement à tout endroit du système modélisé, car dans un système en boucle tout changement a des effets sur tout le système.

2.2.2 *Le degré de contrôle des acteurs sur les processus qui mènent à la performance*

L'objectif de cette recherche est, d'un point de vue opérationnel, principalement la recherche d'inducteurs de performance, afin de permettre le pilotage de celle-ci. L'hypothèse est que ces leviers, pour être efficaces, doivent avoir un certain nombre de particularités : les acteurs doivent penser pouvoir contrôler ces leviers, et ceux-ci doivent avoir un effet reconnu et positif sur la performance. Tout d'abord, les acteurs doivent penser exercer une influence sur le levier. La moyenne par répondants de la mesure du degré de contrôle sur tous les concepts est de 13,25. Les répondants pensent avoir, en moyenne, une influence sur les concepts proposés. Trois catégories ont un degré de contrôle supérieur à la moyenne. Les salariés sont les acteurs qui pensent avoir le plus d'influence, avec un total de 19,5. Les dirigeants des organismes conventionnés et les pilotes d'organisation publique ont un total de 15. Leur degré de contrôle est faible sur les concepts compétence-outil, et élevé sur les concepts réseau. Deux catégories ont un degré de contrôle inférieur à la moyenne : le groupe des membres de l'assemblée générale et le groupe des membres de la commission d'intégration et de veille de parcours. Le groupe des membres de l'assemblée générale a un degré de contrôle de 12,38, degré de contrôle qui est faible sur les concepts usager et sur les concepts compétence-outil, mais qui est fort sur les concepts réseau-territoire. Le groupe des membres de la commission d'intégration et de veille de parcours, avec 12,5, a le degré de contrôle le plus faible : le degré de contrôle est faible sur les concepts compétence-outil, et il est fort sur les concepts usager et réseau-territoire. Du point de vue du pilotage de la performance, plus les acteurs sont proches des niveaux opérationnels, plus ils pensent avoir un degré de contrôle élevé sur les concepts de performance. Les membres de l'assemblée générale, qui sont censés piloter l'organisation, ont en fait le degré de contrôle le plus faible, ce qui est étonnant au regard du contrôle qu'ils sont censés avoir sur l'activité de l'organisation, mais qui est en accord avec les enseignements issues de l'étude exploratoire. Enfin, les pilotes des organisations publiques, c'est à dire les financeurs, ont un degré de

contrôle supérieur à celui des membres de l'assemblée générale, ce qui là aussi conforte les analyses précédentes.

Ensuite, le levier doit être vu comme ayant une action effective sur la performance, un effet d'entraînement reconnu et positif. Si tous les concepts retenus ne répondent pas à la première condition, la plupart d'entre eux remplissent au moins partiellement la seconde. En effet, dans un système où tout est lié, où tout a finalement une influence sur tout, en agissant sur l'un des points du système et/ou sur l'un des liens du système il est possible d'exercer une influence sur tout le système. Cependant, les répondants ne sont pas nécessairement conscients de ce système en forme de boucle. C'est pourquoi il a été important de situer les concepts dans le flot de causalité tel que défini précédemment.

Ce chapitre 4 avait pour objet de proposer une modélisation pertinente d'un point de vue théorique et pratique de la performance dans un contexte interorganisationnel. L'approche cognitive a permis d'appréhender la performance par les représentations qu'en ont les individus. Ces représentations guident leurs actions, car elles sont le fruit des expériences des acteurs, et du sens que ces acteurs attribuent à leurs expériences. Ainsi, les éléments facteurs de performance ont été repérés, ainsi que les éléments maîtrisés par les acteurs, ce qui fait de la modélisation obtenue une modélisation utilisable pour piloter la performance d'un tel système interorganisationnel. La cohérence du système interorganisationnel est maintenue par les pratiques coopératives de ses participants. Ces pratiques permettent une adaptation aux objectifs hétérogènes d'un tel système. Cette adaptation peut être considérée comme un moyen permettant de résoudre le problème du lien lâche entre le système formel de détermination des objectifs et les besoins des usagers en terme d'insertion. Les besoins des usagers sont traités dans leurs singularités avec leur présence et leur concours. Les compétences individuelles et collectives ont là une importance capitale. Performance, coopération et compétences peuvent donc être intégrées dans un même processus circulaire, l'augmentation de l'une d'entre elles semblant entraîner l'augmentation des autres.

Cette seconde partie visait à présenter les enseignements de cas concrets de pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. Les cas choisis sont celui du Dispositif RMI d'un département métropolitain et celui d'un Plan Local d'Insertion par l'Economique. L'étude de cas exploratoire a permis de montrer l'articulation entre coordination formelle et coopération informelle. Les gestionnaires, dans leur essai de planifier rationnellement, au sens de la gestion²¹⁰, aboutissent à un plan qui simplifie artificiellement la complexité (Weick, 1979). Alors que ce n'est pas nécessaire, ils imposent aux personnes de travailler en se référant à un consensus, sur les buts et les valeurs. Pour Weick, cela peut handicaper plus qu'aider un groupe, car les membres du groupe peuvent développer une structure plus complexe, capable de faire face à des inputs plus complexes. En outre, « *le déterminisme organisationnel véhiculé par la logique des outils se heurte à l'incertitude relative qui naît de la logique des acteurs* » (Amintas, 1999, p.173). L'importance des coopérations informelles ainsi que par voie de conséquence de celle des ressources humaines dans la réalisation de la performance correspondent paradoxalement dans ce système interorganisationnel à des éléments non pris en compte par le pilote institutionnel.

En outre, l'analyse des données issues de l'étude exploratoire a permis d'identifier des éléments entrant dans les processus qui mènent à la performance. Une seconde étude a permis de décrire ces processus à partir des représentations qu'en ont les différents acteurs d'un même système interorganisationnel, le PLIE. Les variables de performance ont été classées en quatre catégories : les données, les moyens, les variables de médiation, et les objectifs. Des divergences et des convergences relatives au positionnement des concepts sont apparues entre différents groupes du PLIE. Les divergences, moins nombreuses que les convergences, ne constituent pas un frein à la réalisation de la performance, mais peuvent être lues comme un ajustement des acteurs, réalisé dans leur activité, leur permettant de s'adapter aux besoins des usagers dans la relation de coproduction de service. Les points de convergence, nombreux au regard de la diversité des acteurs interrogés et de la porosité relative des liens entre certains d'entre eux dans le PLIE, constituent un consensus. Celui-ci assure la cohésion interorganisationnelle, et s'appuie globalement plus sur les moyens à mettre en œuvre pour atteindre la performance.

²¹⁰ Amintas (1999) différencie deux conceptions de la rationalité, particulièrement éclairantes ici : la rationalité utilisée en gestion, et celle utilisée en sociologie. En gestion, est plutôt utilisée une conception téléologique de la rationalité : les outils sont rationnels quand ils permettent de poursuivre les objectifs fixés. En sociologie, la conception de la rationalité est plutôt compréhensive : les acteurs sont rationnels quand leurs conduites sont motivées par des logiques spécifiques.

CONCLUSION GENERALE

CONCLUSION GENERALE

Cette recherche a contribué au niveau théorique à une réflexion sur la performance dans un contexte interorganisationnel, en identifiant des processus qui mènent à la performance. La méthode de détermination de ces processus a consisté en une approche interprétative et interactionniste, s'appuyant sur les représentations des acteurs : la coopération entre les acteurs et la performance induite par ces coopérations peuvent être appréhendées au travers des interactions interindividuelles. La démarche a articulé l'étude de deux cas, le premier a été appréhendé par des entretiens ainsi que par des observations longitudinales de coopérations, le second par la cartographie cognitive. Les résultats confirment tout d'abord la difficile articulation entre coordination formelle et coopération informelle. Ils ont par ailleurs permis d'identifier des processus par lesquels la performance peut être pilotée, ce qui constitue l'intérêt pratique de cette recherche.

Le cas du Dispositif RMI a été présenté comme l'exemple type de système interorganisationnel coordonné formellement par un système rationnel de contrôle. Ce mode de coordination présente de nombreuses limites. C'est la question de la coordination de systèmes interorganisationnels, et donc celle du pilotage de leur performance qui sont ici posées. Le mode de pilotage de la performance utilisé dans le Dispositif RMI est typique de ce qui est préconisé dans le paradigme traditionnel du contrôle tel que défini précédemment, ou encore dans la littérature classique en management public. Pour dépasser ces modèles, l'utilisation d'autres types de modélisations, plus proches du paradigme du pilotage, se sont avérées prometteuses. Il s'agissait de s'attacher à l'interprétation que donnent les différentes parties prenantes à la performance, ainsi que des processus qui y mènent. Le système interorganisationnel n'y est pas considéré comme un modèle construit et fini, dont une formalisation statique permettrait de piloter la performance. Il est vu comme un processus en construction, dont la rationalité n'est plus mécaniquement déterminable, ce dont la modélisation doit tenir compte.

Sur le plan pratique, ont été montrées les limites de l'instrument de pilotage prépondérant dans ce système, qui conduit à mesurer les sorties vers l'emploi. Au-delà des objectifs déterminés pseudo-rationnellement, et au-delà de la cohésion dessinée par le modèle utilisé par le pilote, les coopérations permettent de rendre cohérent, dans l'action, ponctuellement un système interorganisationnel. Le maître mot est adaptation : adaptation aux besoins des usagers, adaptation aux compétences des autres, adaptation de ses propres compétences. En effet, il est difficile d'appréhender la performance autrement que par rapport à l'utilisateur : c'est la réussite de celui-ci qui va décider de la performance. Et cette réussite est une construction permanente, individuelle, difficilement globalisable en agrégeant des

chiffres. Les résultats obtenus par cette méthode ne donnent qu'une idée très partielle et partielle de ce qu'est la performance. Un champ de recherche est ouvert : comment mesurer une performance aussi singulière ? Comment aller au-delà des 36.000 histoires des 36.000 usagers ?²¹¹ Un début de réponse est proposé dans ce travail, qui permet de décrire autrement que par une chronique les processus à l'œuvre. Le champ reste ouvert. Les résultats ont été acceptés et utilisés par les acteurs du terrain sur lequel cette recherche a été effectuée. D'autre part, si les ressources humaines, les coopérations et la performance ont été lues comme participant d'un même processus, la question de leur pilotage reste posée.

D'un point de vue méthodologique, la capacité de la cartographie cognitive à saisir des processus considérés comme complexes par les acteurs, et à rendre lisibles ces processus, a été montrée. Se pose la question des critères de scientificité de cette recherche, ainsi que celle de la validité et de la fiabilité des connaissances ainsi produites.

La mise en œuvre pratique des intentions épistémologiques de cette recherche est récapitulée ci-dessous, à l'aide du tableau de Charreire et Huault (2001), intitulé « *des intentions constructivistes à la mise en œuvre pratique : le problème de la cohérence dans les recherches constructivistes en management* » (p.50). Dans la dernière colonne, ajoutée au tableau initial des auteures, ont été notées les caractéristiques de la présente recherche. Celle-ci a une forte dimension praxéologique, particularité des travaux constructivistes, ainsi que le soulignent Charreire et Huault (2001).

Tableau 58 – La mise en œuvre pratique des intentions constructivistes

Questions épistémologiques	Éléments structurants du constructivisme	Principaux problèmes rencontrés	Mise en œuvre pratique
Statut de la réalité	Négation du présupposé ontologique	Confusion entre le constructivisme objet imputé aux acteurs et le constructivisme méthodologique de l'observateur-chercheur	Observation et participation du chercheur à des construits sociaux avec les acteurs.
Mode de génération de la connaissance	Co-construction des problèmes avec les acteurs	Des justifications contestables de l'ancrage paradigmatique ayant trait au caractère empirique ou à son statut exploratoire	Utilisation des cartes cognitives pour co-construire avec les acteurs.
Statut du résultat de la recherche	Projet de connaissance et orientation pragmatique	Des recherches à visée le plus souvent strictement compréhensives Des frontières avec la recherche-action parfois ténues	Le résultat de la recherche est une construction commune, dont les acteurs sont dépositaires.
Critères de validité	Adéquation Enseignabilité	La discussion sur la validité, le caractère cumulatif, la diffusion est absente La logique d'emprunts conceptuels pour l'élaboration de la recherche n'est pas discutée	Retour sur le terrain avec les analyses des cartes individuelles. Discussion des résultats avec des collectifs.

²¹¹ Question qui nous a été soufflée lors d'un Tutorat, en 2002, par le Professeur Dupuy Y.

Les critères de scientificité qui découlent des hypothèses et principes présentés précédemment sont l'adéquation et l'enseignabilité. « *Une connaissance est 'adéquate' si elle suffit, à un moment donné, à expliquer ou à maîtriser suffisamment finement une situation* » (Charreire et Huault, 2001, p.37). Il s'agit, dans une perspective interprétativiste, du critère de convenance ou de crédibilité de la connaissance, très différents du critère de vérité positive (Allard-Poesi, 1997) : « *le savoir est le résultat d'une interprétation strictement conjecturale* » (Charreire et Huault, 2001, p.37). La crédibilité est une validation intersubjective, qui se mesure à son caractère plausible (Demers, 2003).

Pour ce qui est de l'enseignabilité, « *la démarche de recherche constructiviste a pour projet de comprendre et d'expliquer comment les objets se structurent, afin de mieux aider à leur conception.* » (Charreire et Huault, 2001, p.37). Il s'agit de faire partager les résultats de la recherche, ce à quoi nous nous sommes employé, de même que nous nous sommes attaché à restituer le processus lui-même. Louart (2000) insiste sur l'enseignement et la diffusion des connaissances produites, car « *ce qui reste intellectuel n'est pas intéressant, dans la mesure où il ne s'associe en rien avec le réel* » (p.71). Le Moigne (1995 [2]) suggère, afin d'apprécier la valeur de la connaissance produite, de passer de l'appréciation de la vérité -du paradigme positiviste- à l'appréciation de la faisabilité. Ce critère est celui de la constructibilité de la connaissance produite par le modélisateur. Pour répondre à ce critère de constructibilité, la cartographie cognitive a été utilisée. La valeur de la connaissance produite -co-produite serait plus juste- se mesure à son utilisation par les parties prenantes du PLIE, c'est-à-dire à son acceptation et à sa mise en œuvre. L'intérêt et la pertinence des résultats d'une telle recherche reposent en effet sur les utilisateurs, qui en définissent la « *valeur pragmatique* » (Friedberg, 1993, p.316). Elle se mesurera aussi à ce que les chercheurs en feront, s'ils se saisissent de ces travaux. Les résultats ont conduit le PLIE à engager un certain nombre d'actions. Tout d'abord, les formations avec les référents de parcours, interrompues pendant plusieurs mois, ont repris. Parmi les sujets traités, figurent la circulation de l'information et l'accompagnement social des usagers dans le PLIE. En outre, le PLIE travaille depuis plusieurs mois à intensifier les contacts et à ouvrir son réseau de partenaires à des institutions plus orientées sur l'accompagnement social des usagers. Il s'agit notamment pour lui de légitimer institutionnellement et financièrement le travail qui est fait sur ce champ et qui jusqu'à présent n'était pas formellement reconnu. Enfin, la position des opérateurs et celle de leurs compétences étaient, au moment de la partie terrain de cette recherche, très ambiguës, ce que les analyses ont montré. Cette ambiguïté a été reconnue par les parties prenantes rencontrées. Une réunion avec les opérateurs organisée par le PLIE a permis de mettre à plat cette ambiguïté, et de rediscuter les places de chacun.

Mucchielli (1991) distingue cinq critères de validation des méthodes qualitatives : l'acceptation interne, la complétude, la saturation, la cohérence interne, et la confirmation externe. Il différencie ces critères de ceux des recherches traditionnelles, qui sont la validité interne et externe, la fidélité, et l'objectivité de la recherche. Le critère d'acceptation interne est double. Il s'agit tout d'abord de l'acceptation du chercheur et du thème de sa recherche par ceux sur qui porte la recherche. Ce critère, déjà discuté, est important car le chercheur étant son propre instrument de recherche, sa présence peut être source de biais. Il doit pouvoir se faire oublier, ou se faire accepter, pour neutraliser le plus possible les mécanismes de défense des répondants. Ensuite, il s'agit de l'acceptation du retour d'analyse, c'est-à-dire des résultats, ou critère de crédibilité interne (Allard-Poesi et Perret, 2003)²¹². Les personnes doivent se reconnaître, adhérer aux interprétations. Le fait de retourner voir les groupes, et de leur présenter les résultats, avait notamment pour objectif de répondre à ce critère. Ce critère rejoint celui de validation dans la perspective phénoménologique telle que présentée par Komocar (1994). Pour lui, la validation correspond à l'évaluation par le participant du degré de correspondance entre la carte et son propre vécu. Ce degré de correspondance n'a pas été mesuré, ni individuellement, ni systématiquement. Cependant, dans les entretiens de groupe, les répondants, par catégorie, reconnaissent la carte de leur groupe. Celle-ci leur a été présentée sous forme de résultats commentés, mis en regard avec les résultats des autres groupes. Ce qui a été surprenant pour les acteurs et a occasionné de nombreux débats, ce sont les résultats des autres groupes, dans leurs divergences. La complétude est l'« ensemble de résultats auxquels il ne manque rien » (p.113). Pour Mucchielli, la fidélité, avec laquelle « la recherche donnera les mêmes résultats dans les mêmes conditions » (p.118) peut être obtenue par le biais de la complétude. Afin d'atteindre la complétude la meilleure possible, la triangulation des techniques pour le recueil d'informations a été utilisée : lors de la phase exploratoire, plusieurs méthodes d'approches du terrain ont été mises en œuvre, plusieurs lieux d'investigation, et plusieurs sources documentaires ont été pris en compte. La triangulation théorique a permis d'analyser les données, en référence notamment aux « images de l'organisation » de Morgan (1989). Enfin, un journal de bord, qui retrace l'évolution de la recherche, a servi d'instrument d'auto-réflexion. Le critère de fidélité, difficile à atteindre dans une démarche qualitative du fait de la difficulté à répliquer les conditions d'expérimentation, peut aussi être appréhendé par la fiabilité, c'est-à-dire par l'évaluation par des experts (Groleau, 2003), ce qui a été un des soucis constants de cette recherche avec notamment l'aide apportée par l'équipe de recherche. La saturation apparaît au bout d'un certain temps, quand les données recueillies ne deviennent plus nouvelles. Ce critère a été utilisé pour les entretiens lors de la phase exploratoire. La confirmation de la saturation a pu être vérifiée lors des

²¹² La crédibilité est la vraisemblance des données recueillies (Groleau, 2003). Elle peut être interne ou externe (Allard-Poesi, 2003).

entretiens individuels PLIE et des réunions collectives, car aucun nouveau concept n'est apparu par rapport à l'étude exploratoire. Le critère de représentativité, traditionnellement employé dans les recherches de nature plutôt positiviste, a été utilisé pour l'enquête PLIE afin de bâtir l'échantillon des répondants individuels. La cohérence interne est l'analyse finale, qui permet la mise en réseau de toutes les idées, de manière cohérente, crédible et compréhensible par n'importe quel chercheur. La confirmation externe -ou crédibilité externe (Allard-Poesi et Perret, 2003)- est l'adhésion et l'acceptation des résultats par des personnalités scientifiques : acceptation des méthodes, des analyses, ou encore établissement de comparaison avec des recherches analogues. Des participation à des colloques, des échanges avec des chercheurs, ainsi qu'un travail constant en équipes de recherche, contribuent à la cohérence interne de ce travail. Une « *recherche faite sans erreur* » (Mucchielli, 1991, p.118), c'est-à-dire une recherche fiable²¹³, l'est quand elle allie les critères de complétude et de cohérence. En effet, « *la fiabilité suppose que les informations recueillies correspondent effectivement aux faits ou à ce qui est réellement pensé.* » (Blanchet, 1985 [1], p.52).

Finalement, « *le processus d'intervention, en management, fondé sur une interactivité productrice de connaissances, stimule les capacités introspectives et conceptrices des acteurs, contribuant ainsi au développement de l'organisation* » (Plane, 1999 [2], p.18). La présente recherche a contribué à l'introspection organisationnelle ainsi qu'au développement des capacités conceptrices des acteurs. En effet, le chercheur peut être un catalyseur d'actes introspectifs, lesquels sont les « *actions conduisant les acteurs à s'interroger sur les actes qu'ils produisent et sur leurs effets sur la performance économique et sociale de l'entreprise* » (p.46). Le développement de l'introspection organisationnelle permet d'augmenter le niveau de visibilité et de lisibilité des processus organisationnels et interorganisationnels qui mènent à la performance. En outre, en contribuant au développement des capacités conceptrices des acteurs des organisations, le chercheur est un agent du changement, dans une logique de diffusion de connaissance. Il participe ainsi au développement du potentiel humain, du pilotage, et donc est source de performance. Le chercheur a ici deux fonctions : une fonction ontologique et une fonction de traduction (Plane, 1999 [2]). Le chercheur est « *producteur de sens pour des acteurs souvent en quête de signification* » (p.48). Il collecte des informations, problématise, mobilise l'ensemble des acteurs.

Finalement, l'apport de l'outil en terme de connaissance utilisable pour piloter la performance a fait ici ses preuves, même dans le cas d'un contexte interorganisationnel. Plusieurs biais possibles dans l'utilisation de cet outil, dont certains ont pu être minimisés, ont été relevés. Celui qui semble le plus important, et dont l'ampleur est difficile à mesurer, est le biais potentiel qui est de générer plus de liens qu'il n'en existe en réalité. Il fait écho, dans une hypothèse constructiviste, à la capacité de

²¹³ La fiabilité est la propension d'un instrument de mesure à donner toujours le même résultat, dans les mêmes conditions.

l'intervenant/du chercheur à co-construire l'univers dans lequel il intervient. Ce biais potentiel a été préféré à d'autres, qui auraient existé si seuls des entretiens ouverts avaient été menés : des concepts auraient été oubliés, ou éliminés, et des regroupements d'idées a posteriori auraient dû être effectués.

D'un point de vue théorique, cette recherche reste très contextualisée, dans un domaine, celui de l'insertion, où les recherches en sciences de gestion sont rares. Cette recherche n'avait pas d'objectif d'universalité. Cependant, pour Savall et Zardet (1995), existent des « *principes de contingence générique* » (p.34) que cette recherche a contribué à faire émerger. Pour ces auteurs, même s'il existe des dysfonctionnements spécifiques dans chaque organisation -principe de contingence-, il y a aussi des principes invariants, et donc une certaine universalité que l'on peut mettre à jour. Pour leur équipe, ces invariants sont des familles de dysfonctionnement, comme par exemple les conditions de travail. La présente recherche repose sur un cas observé à différents niveaux, et selon différentes méthodes. Certaines hypothèses, formulées dans cette recherche, se sont avérées justes quand elles ont été vérifiées avec d'autres méthodes d'investigation. Se pose la question de la transférabilité des résultats, des connaissances produites dans un contexte spécifique à d'autres contextes organisationnels (Demers, 2003), critère rapproché de celui de généralisabilité (Groleau, 2003). Il s'agit de se demander si le pouvoir explicatif de la recherche dépasse le cadre de l'étude de laquelle les résultats émanent. Les éléments de contexte, nombreux, permettent dans une certaine mesure d'évaluer cette transférabilité. Le contexte particulier présente, de manière particulièrement exemplaire et saillante, des caractéristiques que l'on retrouve dans les autres types d'organisations. March (1991 [1], [3], [4] et [5]) souligne d'ailleurs, à plusieurs reprises, combien les organisations publiques sont des organisations intéressantes du point de vue de la gestion, du fait de leurs objectifs ambigus, quand il s'agit de se positionner sur un succès ou un échec, quand les événements ne sont pas clairs, les causalités difficiles à déterminer. On retrouve ces caractéristiques, avec plus ou moins de force, dans toutes les organisations. Elles sont très prégnantes ici, et permettent de poser des questions fondamentales pour tout le management (Le Duff et Orange, 2000). L'autre caractéristique saillante intéressante du cas étudié, c'est qu'il fait intervenir un système constitué d'éléments hétérogènes, car il est composé d'organisations très différentes les unes des autres. Ce système a des frontières floues, ce qui limite fortement les possibilités de bénéficier des apports de la sociométrie ou analyse de réseau (Lazega, 1998), et qui rend pertinent le choix d'une approche interprétative et interactionniste. Cette approche, plutôt cognitive, contribue à identifier des processus qui, à partir des représentations des acteurs, mènent à la performance et permettent son pilotage.

ANNEXES

ANNEXES

ANNEXE 1 - SIGLES UTILISES	284
ANNEXE 2 - QUESTIONNAIRE PHASE EXPLORATOIRE	286
ANNEXE 3 - INTERLOCUTEURS ET CALENDRIER	289
ANNEXE 4 - SYNTHESE DES TYPES D'INTERLOCUTEURS ET CALENDRIER	292
ANNEXE 5 - NOMBRE DE SALARIES ET NIVEAU DE DIPLOME/COMPETENCES	294
ANNEXE 6 - COMPARATIF DE TROIS DEPARTEMENTS – D'APRES LES CHAMBRES REGIONALES DES COMPTES, RAPPORTS 2001	295
ANNEXE 7 – CONSTRUCTION DES CONCEPTS	297
ANNEXE 8 – REGROUPEMENT DES CONCEPTS	309
ANNEXE 9 – LA TRAME D'ENTRETIEN UTILISEE POUR LE PLIE	311
ANNEXE 10 – EXEMPLE DE TRAITEMENT D'UNE CARTE INDIVIDUELLE SOUS DECISION EXPLORER	315
ANNEXE 11 - LES ABREVIATIONS UTILISEES POUR LES CARTES MOYENNES	320
ANNEXE 12 – LES RESULTATS DE LA CARTE ASSEMBLEE ET DE LA CARTE MOYENNE	321
ANNEXE 13 – LA PRESENTATION AU PLIE	340

ANNEXE 1 - SIGLES UTILISES

Sigle	Signification
ACCRE	Aide aux Chômeurs Créateurs Repreneurs d'une Entreprise
AFPA	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
ALE	Agence Locale pour l'Emploi
ANPE	Agence Nationale pour l'Emploi
APCE	Agence Pour la Création d'Entreprise
CA	Conseil d'Administration
CAF	Caisse d'Allocations Familiales
CCAS	Centre Communal d'Action Sociale
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CDD	Contrat à Durée Déterminée
CDI	Contrat à Durée Indéterminée
CDI	Conseil Départemental d'Insertion
CEC	Contrat Emploi Consolidé
CES	Contrat Emploi Solidarité
CG	Conseil Général
CIVP	Commission d'Intégration et de Veille de Parcours
CLI	Commission Locale d'Insertion
COC	Chargé de mission organisme conventionné
CREGO	Centre de Recherche En Gestion des Organisations
DAEE	Direction de l'Action Economique et de l'Emploi
DDASS	Direction Départementale de l'Action Sanitaire et Sociale
DDTEFP	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle

Sigle	Signification
DOC	Directeur organisme conventionné
DSD	Direction de la Solidarité Départementale
FSE	Fond Social Européen
FSE	Fond Social Européen
GRH	Gestion des Ressources Humaines
INSEE	Institut National de
MDI	Mission Départementale d'Insertion
MSA	Mutualité Sociale Agricole
OOP	Opérationnel organisation publique
ORHA	Organisation Ressources Humaines Activités
OSH	Organisme du secteur « handicap »
OST	Organisme du secteur « transport »
PAIO	Permanence, Accueil, Information, Orientation
PDI	Plan Départemental d'Insertion
PLI	Plan Local d'Insertion
PLIE	Plan Local d'Insertion par l'Emploi
POP	Pilote organisation publique
RM	Revenu Minimum
RMA	Revenu Minimum d'Activité
RMI	Revenu Minimum d'Insertion
SI	Service Instructeur

ANNEXE 2 - QUESTIONNAIRE PHASE EXPLORATOIRE

Entretien du.....
Lieu de l'entretien :.....

I- Signalétique :

- ⇒ Nom, prénom
- ⇒ Fonction
- ⇒ Nom de la structure
- ⇒ Adresse
- ⇒ Téléphone
- ⇒ Type de structure (association, coopérative, nom du président...)

II- Objectifs et activités de la structure

- ⇒ Quels sont les objectif(s) poursuivi(s) par la structure ?
- ⇒ Quelles sont les activité(s) principale(s) ?
- ⇒ Quelles sont les activité(s) secondaire(s) (le cas échéant) ?

III- Qui fait quoi : Compétences internes

- ⇒ Nombre de salariés
- ⇒ Compétences
- ⇒ Qui gère la structure ?
 - Gestion opérationnelle
 - Gestion stratégique : pour le long terme
 - Contrôle interne
 - Contrôle externe
- ⇒ Des institutions participent-elles à votre gestion ? En quoi ?

IV- Mesure des résultats

- ⇒ Avez-vous mis en place des instruments pour mesurer, évaluer votre niveau d'activité ? Lesquels ?
- ⇒ Qui s'en occupe ?
- ⇒ Comment savez-vous que vous avez atteint vos objectifs ?
- ⇒ Quel type de bilan établissez-vous au cours de l'année ? A la fin de l'année ?
- ⇒ Sur quels critères ?

- ⇒ Les résultats s'expriment en termes de :
- atteinte des objectifs ?
 - niveau du rapport moyens/objectifs ?
- ⇒ Qu'est-ce qu'un résultat satisfaisant ?

V- Le réseau de partenariat

- ⇒ Avec qui travaillez-vous ? quels sont vos partenaires principaux ?
- ⇒ Sur quelles missions ?
- ⇒ Quels liens avec les partenaires ?
- Liens formels
 - Liens informels
- ⇒ Pourquoi travailler avec ces partenaires et pas d'autres qui seraient sur les mêmes missions ?
- ⇒ Quels sont les partenaires qui ont le plus de poids dans votre fonctionnement ?
- Ceux sans qui vous ne pourriez pas travailler
 - Ceux sans qui vous ne pourriez être financés

VI- Le Dispositif RMI

VI-1. Compétences internes

- ⇒ Qui dans votre structure est sur le Dispositif RMI ? Avec quelles missions ?
- ⇒ Quelle est l'influence du financeur institutionnel ? Cela a-t-il eu des incidences sur le personnel de la structure (embauche, choix de qualifications..) ?

VI-2. Le type de convention : objectif et réalisation

- ⇒ Comment obtient-on une convention ? (connaître les institutions, connaître les opportunités, connaître les priorités politiques...)
- ⇒ Par qui et avec qui la convention est-elle négociée ?
- ⇒ Quelle est votre marge de négociation dans la mise en place de la convention ?
- ⇒ Quel est l'objectif général de la convention qui vous lie au Dispositif RMI ?
- ⇒ Pour y répondre, quelles actions mettez-vous en place ?
- ⇒ Avec quels instruments mesurez-vous le degré de réalisation de la convention ?
- Les tableaux de bord vous sont-ils demandés par le financeur ?
 - Vous avez vous-même proposé des tableaux de bord ?

VI-3. Révision de la convention

- ⇒ La convention est-elle révisable ? A quel rythme ? Sur quels critères ?
- ⇒ Si vous ne réalisez pas les objectifs notés sur votre convention, est-il possible qu'elle soit reconduite quand même ?
- ⇒ Si oui, selon vous, quel argument ou quel critère entreront en ligne de compte ?
- ⇒ Quels sont selon vous les critères de négociation pour votre convention ?
 - réussite par rapport aux objectifs ?
 - bon contact avec la personne avec qui vous négociez ?
 - intégration dans des réseaux qui permettent de saisir les opportunités ?

VI-4. Influence du financeur

- ⇒ Si vous n'étiez pas financé dans le cadre du Dispositif RMI, cela aurait-il des incidences graves sur votre structure ?
- ⇒ Quel échange d'information avec l'institution ? (informatique, papier, de visu, téléphone, quel rythme, pour quelle raison ?)

VII- Enfin, une dernière question : qu'est-ce que ça veut dire : **« être performant »** ?

- ⇒ Pour vous ?
- ⇒ Pour votre structure ?
- ⇒ Pour les personnes que vous recevez ?
- ⇒ Pour l'institution qui vous finance ?
- ⇒ Pour le Dispositif RMI ?

ANNEXE 3 - INTERLOCUTEURS ET CALENDRIER

Les répondants sont codés par des lettres et des numéros, afin de préserver leur anonymat. Le glossaire des codes utilisés figure en annexe. La première lettre indique la position du répondant dans son organisation, O pour Opérationnel, P pour Pilote, D pour Directeur, C pour Chargé de mission. Les deux autres lettres indiquent le type d'organisation dans laquelle travaille le répondant, OP pour Organisation Publique, et OC pour Organisme Conventionné. Les usagers du RMI ont été codés par RMI. La numérotation des entretiens correspond à leur classement chronologique.

Les entretiens avec les usagers

Usager du RMI	7-03-01 1h00	RMI
Usager du RMI	7-03-01 1h00	RMI
Usager du RMI	7-03-01 1h00	RMI
Usagers du RMI (couple)	12-03-01 1h00	RMI
Usager du RMI	12-03-01 1h00	RMI
Usager du RMI	12-03-01 1h00	RMI
Usager du RMI	4-04-01 1h00	RMI
Usager du RMI	4-04-01 1h00	RMI
Usager du RMI	4-04-01 1h00	RMI
Usager du RMI	4-04-01 1h00	RMI
Usager du RMI	4-04-01 1h00	RMI
Usager du RMI	23-05-01 1h00	RMI
Usager du RMI	5-06-01 1h00	RMI
Usagers du RMI (couple)	21-06-01 1h00	RMI
Allocataire du RMI	21-06-01 1h00	RMI
Allocataire du RMI	21-06-01 1h00	RMI
Usagers du RMI (couple)	21-06-01 1h00	RMI

Les entretiens individuels

Structure	Fonction interlocuteur	Date et durée	Classif°
Conseil Général	Directeur d'un service	26-01-00 2h30	POP
Conseil Général	Directeur du Service de la Solidarité et son adjointe	8-11-00 0h30	POP
Organisme conventionné créat° d'entreprise	Directeur	11-12-00 2h30	DOC
Mission RMI Etat	Chargé de mission généraliste, sur le RMI	12-12-00 3h00	POP
Conseil Général	Resp. Fonds déptal de soutien à la création d'emploi de proximité	19-12-00 1h00	POP
Organisme conventionné création d'entreprise	Directeur	19-12-00 1h00	DOC
Organisme non conventionné, accueil de pers. handicapées et d'alloc. RMI	Directeur adjoint	21-12-00 2h00	OSH
Organisme non conventionné, accueil de pers. handicapées et d'alloc. RMI	Educateur	21-12-00 2h00	OSH
Organisme non conventionné, accueil de pers. handicapées et d'alloc. RMI	Educateur	21-12-00 2h00	OSH
Organisme conventionné création d'entreprise	Directeur	21-12-00 3h00	DOC
Conseil Général	Chargée de l'enquête mise en place d'une plate-forme pour la création d'entreprise	8-01-01 3h00	OOP
Organisme conventionné accueil et info	Animateur	8-01-01 3h00	COC
Conseil Général	Animatrice de Commission Locale d'Insertion	9-01-01 2h30	OOP
Conseil Général	Animatrice de Commission Locale d'Insertion	9-01-01 2h30	OOP
Conseil Général	Animatrice de Commission Locale d'Insertion	10-01-01 2h30	OOP
Conseil Général – ANPE – Dispo RMI Etat	Conseillers en Insertion Professionnelle	10-01-01 2h30	OOP
Organisme conventionné création d'entreprise	Conseillère technique	5-02-01 2h00	COC
Organisme conventionné accueil et info	Animateur	22-02-01 3h00	COC
Société d'économie mixte chargée des transports sur le département	Chargée d'étude	26-02-01 1h00	OST

Les entretiens individuels (suite)

Structure	Fonction interlocuteur	Date et durée	Classif°
Organisme conventionné accueil et info	Animateur	8-03-01 3h00 17-07-01 3h00	COC
Société d'économie mixte chargée des transports sur le département	Resp. de l'Offre	20-03-01 1h00	OST
DDASS	Directeur	14-06-01 1h00	POP
Société d'économie mixte chargée des transports sur le département	Stagiaire sur la qualité et les opérateurs	10-07-01 2h00	OST

Les observations de groupes

2èmes rencontres des PLIE ruraux, organisées par Europlie	23-11-00 9h00	Réunion
Études sur 2 projets de transport à la carte, organisé par la DDES	28-11-00 3h30	Réunion
Réunion sur la convention d'un organisme conventionné sur la recherche d'emploi	23-12-00 3h00	Réunion
Réunion de concertation locale sur les transports à la carte	20-02-01 3h00	Réunion
Réunion d'information sur la création d'entreprise	7-03-01 2h00	Réunion
2 Journées partenaires d'un PLIE	22-06-01 18h00	Réunion
Forum sur l'insertion	25-10-01 7h00	Réunion

ANNEXE 4 - SYNTHÈSE DES TYPES D'INTERLOCUTEURS ET CALENDRIER

Structure	Fonction interlocuteur	Dates
Conseil Général	2 Directeurs de service 1 adjoint au Directeur Resp. Fonds déptal de soutien à la création d'emploi de proximité Chargée de l'enquête mise en place d'une plate-forme pour la création d'entreprise 3 Animatrices de Commissions Locales d'Insertion	du 8-11-00 au 10-01-01 14h30
Etat	Directeur DDASS, Chargé de mission généraliste, sur le RMI	du 12-12-00 au 14-06-01 4h.
Organisme conventionné	3 Animateurs 3 Directeurs, 1 Conseiller technique	du 11-12-00 au 17-07-01 20h30
Hors financement dispositif RMI	Organisme non conventionné, accueil de pers. handicapées et d'alloc. RMI : Directeur adjoint, 2 Educateurs Société d'économie mixte chargée des transports sur le département : Chargée d'étude, Resp. de l'Offre, Stagiaire sur la qualité et les opérateurs	Du 21-12-00 au 10-07-01 10h00
Usagers : 13 usagers du RMI, 3 couples d'usagers du RMI, un demandeur d'emploi		Du 7-03-01 au 21-06-01 17h00
Conseil Général – ANPE – Dispo RMI Etat	Conseiller en Insertion Professionnelle	10-01-01 2h30
Groupes de travail	Réunion d'info sur la création d'entreprise Réunion de concertation locale sur les transports à la carte Réunion sur la convention d'un organisme conventionné sur la recherche d'emploi Etudes sur 2 projets de transport à la carte, organisé par la DDES Journée partenaires du PLIE Cœur d'Hérault 2èmes rencontres des PLIE ruraux, organisées par Europlie Journée ADDEARH à Villemagne	du 23-11-00 au 22-06-01 29h30

Dans les citations, nous avons codé les entretiens de la manière suivante :

Type d'organisation	Type d'interlocuteur	Codage
Organisations publiques	Opérationnel Organisation Publique	OOP de 1 à 5
	Pilote Organisation Publique / Dispo RMI	POP de 1 à 5
Organismes Conventionnés	Directeur	DOC de 1 à 3
	Chargé de mission	COC de 1 à 4
Organisation Secteur Handicap		OSH de 1 à 3
Organisation Secteur Transports		OST de 1 à 3
Allocataire du RMI		RMI de 1 à 17
Groupes de travail		G1 à G7

Note : les POP sont des personnes mises en situation de piloter le dispositif RMI, par la loi, ou par des dispositions internes aux organisations publiques. Par exemple, le Président du Conseil Général est, aux yeux de la loi, un des pilotes du dispositif RMI. Il a donné délégation au niveau technique au Directeur de la Solidarité Départementale. Celui-ci sera codé POP.

ANNEXE 5 - NOMBRE DE SALARIES ET NIVEAU DE DIPLOME/COMPETENCES

Réf entretien	Nb de salariés/etp	Niveau de diplôme/compétences
OST2	30 7 à 8 emploi jeunes	Effort de formation des emploi jeunes, nouveaux entrants, pour leur permettre une intégration à l'équipe
OOP5	15 Conseiller en Insertion Professionnelle (normalement tous en etp)	Obtention d'un concours ANPE (conseiller ou conseiller principal) <i>« la plupart ont 10 à 15 ans d'ancienneté, tous ont 40 à 45 ans en moyenne [...] une grande partie de l'équipe est depuis longtemps dans le dispositif. »</i> Peu de personnes demandent à être Conseiller en Insertion Professionnelle, car le poste de Conseiller en Insertion Professionnelle est très particulier : <i>« ceux qui sont là sont ceux qui ne se sentent pas bien en Agence »</i>
OOP2	5 + un Conseiller en Insertion Professionnelle	les secrétaires ont des compétences en secrétariat bureautique « classique »
OOP3	5 + un Conseiller en Insertion Professionnelle	
DOC3	7 salariés, 5 etp	Ingénieurs agronomes Le directeur est un ancien exploitant Secrétaire (emploi aidé)
OSH1 OSH2 OSH3	38 personnes (services d'accompagnements et foyers), 20 encadrants (CAT et ateliers protégés) 40 handicapés salariés	Des diplômes sont requis (imposé par la loi, la convention collective), ainsi qu'un extrait du casier judiciaire
DOC1	10, 7 etp	Secrétaire (emploi aidé) Formateur (recruté sur une activité spécifique) Directeur Conseillers techniques : formation en finance, gestion (bac + 4 et plus)
COC1	2	Secrétaire : licence AES (emploi aidé) Animateur : DESS, sans exp
COC2	Cf DOC1	Bac + 5 gestion
COC3	2	Secrétaire (emploi aidé) Animateur
COC4	2	Secrétaire (emploi aidé) Animateur : Bac + 4 en sc. éco

**ANNEXE 6 - COMPARATIF DE TROIS DEPARTEMENTS – D'APRES LES CHAMBRES REGIONALES
DES COMPTES, RAPPORTS 2001**

	Gard	Aude	Hérault	Moyenne métropole
Nombre d'allocataires du RMI	+ 95,1% en de 1992 à 1999	+ 9,3% de 1997 à 1998	x 2,5 de 1990 à 1997	+ 3,8%
	1999 : 18945 allocataires	1998 : 8414 allocataires	Nombre important d'allocataires, car : - flux migratoire - défaillance du secteur industriel - inadéquation des emplois, qualifiés, et de la population, peu qualifiée	
	taux de 5,68% en 1998	5,6%	3,29% en 1998, soit 6,5% de la population	3,23% en 1998
	4 ^{ème} département		3 ^{ème} département	
	15,8% de demandeurs d'emploi en déc. 1999		18% en 1998	12%
Taux de sortie INSEE, du 1 ^{er} septembre 1995 à juin 1998	42%		18%, avant dernier	52%
	Au 31/12/96, les principales causes de sortie sont pour 39% les ressources excédant le plafond et pour 37% des déclarations administratives non fournies		Les sorties sont plus une étape de la réinsertion qu'un emploi stable : 40% sont des CES, 33,4% sont des CDD, parmi lesquels 44% sont inférieurs à 6 mois. 25% sont des CDI	
Organisation du co-pilotage	Mise en place d'une MDI sous le contrôle du Département, avec 2 agents de l'Etat mis à disposition Pas de convention financière, mais volonté de coopération Pb de transmission de données Etat-Département	Co-pilotage effectif	Co-pilotage effectif	

	Gard	Aude	Hérault	Moyenne métropole
Dépenses pour l'insertion	1989 à 1999, le cumul des crédits non inscrits est de 49 millions	Application des 20% mais pour plusieurs types de public, dans l'esprit de la loi de 1992	Respect de la légalité	
	Problème de transmission de données Etat-Département	Les frais de structure représentent 3,5% des allocations versées en 1996	Intervention sociale par habitants : 22,5% de plus que la moyenne des départements comparables 11 ^{ème} rang national, plus du double de la moyenne nationale	
	1989 à 1999, le cumul des crédits reportés car non dépensés est de 100 millions, soit 7% des crédits inscrits	Reports importants, jusqu'à 56% du total des crédits votés en 1994	Taux de consommation des crédits votés : 97%	Report de 11% des crédits inscrits
		Nombre important d'intervenants : en 1997, un responsable associatif ou administratif pour 76 allocataires → réseau dense		
Taux de contrats d'insertion	45,8% en 1999 pour le Conseil Général, 27,8% pour la CAF	14,22% en 1997	Aux alentours de 50% (source : Conseil Général)	50%
Evaluation	N'existe pas, sauf ponctuellement A mettre en place quand les systèmes d'information seront fiables (pour le Président du Conseil Général)	Pas de taux de satisfaction des actions menées par les utilisateurs	Concluent au peu d'efficacité du Dispositif au regard des moyens mis en œuvre (AGIS et CREDOC)	
	Problème de logiciel (compatibilité CAF/CLI) → mise en place d'une commission de travail pour l'harmonisation des systèmes d'information « l'incapacité à assurer un suivi statistique fiable n'est pas sans lien avec le cloisonnement des services » (p.9)	Peu de données statistiques pour le suivi des allocataires Question sur l'efficacité du volet insertion. Réponse des responsables locaux : - faible volonté des allocataires - BDD existante insuffisante et mises à jour incomplètes - la complexité du dispositif ne mobilise ni ne motive les allocataires - difficile de trouver des solutions durables - ¼ du solde migratoire : demandeurs d'emploi ou RMIstes	Pas de suivi réel, pas d'instrument de mesure, pas de systèmes d'information Insuffisance du contrôle sur les organismes conventionnés, reconduction systématique des conventions	

ANNEXE 7 – CONSTRUCTION DES CONCEPTS

Le nom du concept est en gras, sous le concept sont recensées les idées ayant permis sa construction, avec le code du répondant qui a émis l'idée. Les concepts usagers sont codés par « U », et numérotés de 1 à 19, les concepts compétences par « C », de 1 à 12, et les concepts réseau-territoire par « T », de 1 à 12. Les idées non retenues sont recensées dans un autre tableau à la suite de celui des concepts.

La construction des 43 concepts

Concept U1: L'écoute de l'attente de l'utilisateur

COC4	Tenir compte des aspirations des allocataires
COC4	Ecoute de l'attente de l'allocataire
DOC3	Répondre à l'attente des personnes, coller à ce que demandent les gens
OOP4	On a une charge de travail très importante : on est envahi par des questions cruciales, individuelles, qui nous prennent un maximum de temps.
OSH1	La personne ne met pas en souffrance son environnement
OSH3	La personne est prise en charge sans faire de vagues
OSH3	Répondre à l'attente des personnes, coller à ce que demandent les gens
POP4	Prendre les besoins des personnes dans leur entier
POP4	Mettre les personnes en situation d'acteurs

Concept U2: L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion

OSH1	La personne est ouverte au social
COC1	Informar la personne
COC1	La personne est orientée dans sa démarche d'insertion
COC3	La personne se sert de l'information reçue
COC3	Information, conseil et orientation des allocataires dans leur parcours
COC3	L'information donnée est assimilée par les allocataires
COC4	Accueil et information des allocataires
OOP4	Pouvoir répercuter l'information, plus rapidement, au plus près des personnes
OSH1	Le conseil donné est entendu
POP2	Les personnes ont accès aux moyens d'insertion
POP3	Mettre en relation le Dispositif avec les personnes
RMI2	Avoir des conseils juridiques, être guidé

Concept U3: Un lien existe entre les usagers

DOC3	Faire la liaison entre les bénéficiaires
DOC3	Accompagnement collectif de porteurs de projet
OSH1	Créer, reproduire du lien entre les allocataires du RMI
OSH2	Créer du lien

Concept U4: La dynamisation de l'utilisateur

COC4	Les méthodes d'accompagnement doivent être dynamisantes
POP4	Mettre en dynamique
RMI1	Aider les gens à s'en sortir tout seuls

Concept U5: La motivation de l'utilisateur

COC2	La personne est motivée par rapport à son projet
COC2	La personne est tenace
DOC2	La personne est motivée par rapport à son projet
DOC2	La personne est mobile

Concept U6: Le souhait de l'utilisateur d'être suivi

DOC1	La personne souhaite être suivie
------	----------------------------------

Concept U7: La construction de son projet par l'utilisateur

DOC3	La personne vit son projet
COC3	La personne progresse
OOP3	La personne élabore seule un projet d'insertion
POP4	Conscience partagée de ce qu'on construit
RMI1	Le RMI est une stabilité, pour construire quelque chose

Concept U8: L'autonomie de l'utilisateur

DOC1	La personne ne se prend pas suffisamment en charge
DOC1	La personne est autonome, elle s'en sort seule
OOP5	La personne se remet à flot dans la société, est capable de s'en sortir dans la société
OSH3	Quelqu'un qui part, même en claquant la porte. Quand ils n'ont plus besoin de nous.

Concept U9: L'initiation de projet par l'utilisateur

COC1	Initier des projets
OOP2	Ramener les gens vers une insertion

Concept U10: L'aboutissement du projet de l'utilisateur

COC2	La personne crée son entreprise
OOP3	La personne trouve sa place
DOC1	La personne est satisfaite
OSH2	La personne part en en ayant suffisamment dans les bagages
OSH3	La personne quitte la structure quand elle n'en a plus besoin
OSH3	Le résultat est différent pour chaque personne

Concept U11: La non participation de l'utilisateur aux instances de régulation

COC3	Les allocataires sont des utilisateurs et non des acteurs
COC4	Permettre l'expression des allocataires
OOP2	Les allocataires du RMI, moi je ne les mettrai pas dans les partenaires
OOP3	Etre plus proche des allocataires, en leur permettant de participer aux instances de régulation

Concept U12: La sortie de l'utilisateur vers l'emploi**Concept U12bis: l'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme**

COC1	Trouver un emploi
COC2	Aboutir dans sa démarche d'insertion professionnelle
COC2	Etre relancé dans sa dynamique professionnelle en cas d'échec
COC4	Issue professionnelle
OOP2	Trouver un emploi
OOP5	Trouver un emploi
POP3	Trouver un emploi
POP3	Préparation à l'emploi

Concept U13: La valorisation concrète des résultats de son action

COC2	il y a des critères mesurables (qualitativement, quand les personnes créent, et quantitativement, que ce soit rentable pour nous), mais pour certaines personnes c'est difficile: un porteur de projet qui ne crée pas n'est pas content, mais ce n'est pas forcément négatif dans son parcours.
COC3	Les critères de réalisation de la convention sont relativement flous
COC4	on produit des chiffres d'accueil, car les gens ils attendent ça, c'est facile à commenter. L'analyse que je fais derrière est qualitative, c'est la partie la plus importante.
OOP1	Le problème, c'est que c'est impossible d'avoir des chiffres sur les publics en difficulté
OOP2	On quantifie l'activité, la demande d'insertion... et on se moque des dépenses de la CLI
OOP2	On n'a pas tellement de critères de performance, ce sont des objectifs en début d'année, mais il n'y a pas de vérification en fin d'année, les objectifs sont philosophiques
OOP4	au niveau de la méthode [de valorisation], chacun se débrouille
OOP5	Il y a des actions pour lesquelles on a un résultat concret, quand on oriente sur la bonne personne
OOP5	dire les choses qu'il faut au bon moment, même si ça a des résultats dans trois mois
OSH1	On a du mal à valoriser ce qu'on fait car ce n'est pas quantifiable. Nous on est dans l'ombre, c'est un travail de l'ombre
POP1	mise en place d'une démarche d'évaluation et de contrôle de gestion au niveau du CG
POP2	Que deviennent les personnes à leur sortie du Dispositif? Aucun département en France n'évalue les sorties, ni pourquoi les gens sortent.

Concept U15: la sortie du Dispositif d'insertion pour l'utilisateur

COC2	Faire baisser le nombre d'allocataires du RMI
COC2	Sortir du RMI
DOC1	Sortir du RMI
DOC3	Sortir du RMI
OOP2	Sortir un maximum de gens
OOP2	Faire baisser le nombre d'allocataires du RMI
OOP2	Sortir du RMI
OOP3	Sortir du RMI
OOP4	Permettre une... sortie
OOP4	disposer d'un revenu autre, d'une autre place dans la société
OOP5	le ministère de l'emploi a fixé comme objectif de sortir 20% des RMistes du Dispositif [les demandeurs d'emploi]
POP2	L'ensemble des mesures concourt à sortir du Dispositif

Concept U16: L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur

COC1	Améliorer sa situation en terme de santé
COC1	Améliorer sa situation en terme de logement
COC1	Travailler sur quelque chose de plus global que l'emploi, sur les valeurs de la société
COC2	Le parcours de la personne sur le long terme
OOP4	Permettre au citoyen, au-delà de la perception d'un revenu minimum, d'avoir accès à ce qui peut leur permettre d'évoluer, vers une situation meilleure, plus stable
OOP2	L'allocataire du RMI s'en sort
COC3	La personne retrouve sa dignité
COC4	Contribuer au mieux-être des personnes
DOC1	L'allocataire du RMI s'en sort
DOC3	la possibilité de rester dans le dispositif si la personne est insérée
OOP2	Enlever les personnes du trottoir, s'en sortir
OOP3	L'insertion, c'est trouver sa place
OOP4	Permettre au citoyen, au-delà de la perception d'un revenu minimum, d'avoir accès à ce qui peut leur permettre d'évoluer, vers une situation meilleure, plus stable
OSH1	une personne qu'on a trouvée dans un trou, condamnée, et qu'on a quand même sortie de là
POP3	Qualification sociale
POP3	Logique de prévention : socialisation, alphabétisation
RMI1	Apporter de la stabilité
RMI1	La personne qui ressort mieux d'ici qu'elle n'est arrivée

Concept U17: l'obtention d'un revenu minimum par l'utilisateur

COC1	Un revenu minimum universel ne serait pas basé que sur l'emploi
COC1	Pas de révolution
DOC1	Le RMI est de l'assistanat
OOP2	peux-tu dire que tu es intégré à la société quand tu dépends d'elle?
OOP3	Il y a un gros manque au niveau de la connaissance du Dispositif RMI, pour la plupart, c'est considéré comme un revenu minimum
OSH3	La personne est prise en charge sans faire de vague
OOP5	La « paix sociale, en payant les gens à rien faire, pour qu'ils demandent rien »
OOP4	Permettre à davantage de personnes de disposer d'un revenu qui leur permette de vivre
OSH1	La personne ne met pas en souffrance son environnement
OOP3	Apaiser les esprits
OSH1	Faire vivre les personnes dans la société
OSH1	La première performance pour le Dispositif RMI: avoir reconnu et mis en place un minimum social. C'est un progrès
OSH2	Eviter beaucoup de misère
OSH2	moi je pense qu'il est performant, ne serait-ce qu'au niveau du minimum
OSH3	Enlever la culpabilité aux bénéficiaires
OSH3	Pas de révolution
RMI11	Avoir un RM
RMI5	Avoir un RM
RMI8	Avoir un RM

Concept U18: La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur

RMI4	Le volet insertion est une démarche administrative
RMI5	Des contraintes administratives pour conserver le RM
RMI10	Des démarches administratives de bureau en bureau qui freinent les projets

Concept U19: l'existence administrative de l'utilisateur

OSH2	On est toujours inséré quelque part
OSH3	Ne plus être transparent, intégrer la société
RMI8	Avoir une existence administrative

Concept C1: la compétence de l'accompagnant dans un domaine spécifique

COC2	Les salariés sont compétents sur leur cœur de métier
OSH2	Etre compétent
COC2	Aider à la création d'entreprise
COC3	Etre compétent
COC4	Tenir dans les objectifs initiaux de l'OC
DOC1	La qualité de l'accompagnement
DOC1	Compétence dans l'accompagnement
DOC3	Les salariés sont compétents sur leur cœur de métier
DOC3	Aider à l'installation en agriculture
OOP2	Satisfaire l'intérêt public dans les domaines de compétence définis
OOP4	Mettre en œuvre le volet insertion du Dispositif RMI. En tous les cas y participer, on en est un maillon.
OOP5	La façon dont les OC tiennent leur rôle en tenant compte de leurs compétences
OOP5	Effectuer des bilans professionnels avec les bénéficiaires, à la demande des services instructeurs, de la CLI, des bénéficiaires, du binôme

Concept C2: La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social

COC2	Compétence pour gérer les personnes en grande difficulté
COC2	Demande de polyvalence, au niveau technique et dans le domaine social
COC2	Convaincre que le projet n'est pas opportun si c'est le cas
COC3	Faire la même chose que d'autres, des compétences qui sont redondantes
COC3	Permettre aux professionnels d'avoir une lecture commune du Dispositif
OSH1	Ne pas être enfermé sur un seul critère
OSH2	Faire la même chose que d'autres, des compétences qui sont redondantes
OSH2	Des réunions de régulation sur les questions de pratique professionnelle
OSH3	Faire la même chose que d'autres, des compétences qui sont redondantes

Concept C3: La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences

COC1	Rapport moyen/objectifs satisfaisant, Etre efficient
COC3	La reconnaissance des personnels administratifs se fait au travers de la hiérarchie
COC3	La professionnalisation des structures associatives
COC3	La taille et l'assise financière de la structure
DOC1	Autonomie des salariés dans leur mission
DOC1	Rapport moyen/objectifs satisfaisant, Etre efficient
DOC3	Le personnel est sous-payé
DOC3	Rapport moyen/objectifs satisfaisant, Etre efficient
OSH1	Avoir des financements pour tourner
OSH1	Etre économiquement viable
OSH2	Avoir des financements pour tourner
OSH3	Des compétences reconnues pour les salariés
OSH3	Avoir des financements pour tourner
PLIE	Contribuer à l'amélioration du « professionnalisme » des opérateurs et des offres d'insertion

Concept C5: La dépendance de l'organisme d'accompagnement aux financements publics

COC3	Les structures sont dépendantes des fonds publics
COC3	Tout le monde dans la structure travaille dans le Dispositif
DOC1	Le RMI représente 50% des financements. Tout le monde travaille dans la structure sur le Dispositif
DOC3	Le financement du Dispositif RMI est primordial
DOC3	Des décalages de trésorerie dus au règlement en retard de la convention
OSH2	Des associations ont répondu à un appel d'offre car il y avait des financements derrière pour faire tourner la boutique

Concept C6: La qualité des outils de gestion

COC1	Mettre en place des instruments de gestion administrative
COC2	Gérer la paperasse administrative
DOC1	Démarche qualité
DOC3	Mettre en place des instruments de gestion administrative
DOC3	mettre des outils en place pour faciliter la tâche de gestion et d'accompagnement
OOP2	Respect des délais sur les demandes de RMI
OOP2	Améliorer la performance administrative, de gestion
OOP4	On est noyé... tu as vu en rentrant la pile de dossiers
OOP4	Des logiciels différents sont utilisés
POP3	Améliorer le pilotage administratif
POP3	Organisation des outils
POP3	Rationalisation des outils de gestion
POP3	Gains de productivité sur le contrôle

Concept C7: La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion

COC4	Quand on ne sait pas faire, on crée une association au niveau local. Ensuite, l'institution réinstitutionnalise l'outil.
DOC3	Etre proche du porteur de projet par une action localisée
OOP2	Développer l'offre en adéquation avec la demande : recensement de la demande, puis adaptation de l'offre d'insertion
OOP3	Offrir un Dispositif adéquat
OOP3	Développer ou monter des projets d'insertion sans attendre le PDI
OOP3	Adapter les offres d'insertion aux réels besoins du terrain grâce aux PLI
OOP4	Répertorier des points qui peuvent poser problème aux allocataires sur leur projet d'insertion
OOP4	Par le biais des contrats d'insertion, pouvoir mesurer l'adéquation entre les besoins exprimés des allocataires et les moyens qu'on peut leur proposer pour réaliser leur projet
OOP4	Le travail se fait maintenant sur des thèmes, et non plus sur des dossiers
OOP4	ne pas schématiser les réponses et ne pas hésiter à se poser des questions de fond
OOP4	Etre adaptable : par exemple il y a des financements qui ne rentrent pas dans le cadre, on prend quand même la décision, car c'est important d'aider cette personne là, même si ça entre pas dans le cadre
OOP5	Quand je peux trouver une solution, apporter une solution, pour faire avancer les choses. Par exemple trouver un financement pour quelqu'un
PLIE	Contribuer à l'adéquation offre-demande d'emplois
PLIE	Organiser et gérer des « parcours » individualisés intégrant les dimensions sociales, formation et travail rémunéré, et améliorant les chances d'accès à un emploi pour ceux qui en étaient éloignés
POP2	Les moyens répondent-ils à la demande?
POP3	Adapter le parcours aux personnes

Concept C8: La compétence du Conseil d'Administration

COC4	Il est président car il s'inscrit dans un débat politique. Il n' jamais essayé d'user de sa position pour sa candidature,
COC4	Le président positionne la structure sur ses objectifs
COC4	pour se protéger, nécessité d'avoir un CA fort
DOC1	Le CA n'exerce aucun contrôle. Le rôle du CA est de donner des conseils sur l'orientation
DOC3	Avoir un bon CA, avec des membres présents et participants
DOC3	Avoir une bonne articulation entre les différentes parties prenantes : salariés, CA, personnes ressource extérieures
DOC3	Rôle politique du Président
OSH1	Rôle du CA dans la représentation extérieure
OSH1	Le CA détermine la politique générale de l'association

Concept C9: Le contrôle exercé par le financeur

COC4	Le contrôle prégnant de l'activité par le CG
COC4	Le financeur contraint l'autonomie
COC4	L'institution n'a pas établi de règles de contrôle précises, elle a choisi de se satisfaire d'un bilan annuel, en se disant qu'elle pouvait toujours couper les vivres, en s'illusionnant sur le fait que les responsables d'agence feraient le contrôle. Le fait de financer ne permet pas le contrôle, car le bilan annuel intervient après l'action
OSH1	Le financeur fait un choix économique : le moins cher possible
DOC1	Satisfaction des financeurs
DOC1	Efficience pour le financeur
COC4	Le CG veut rester le donneur d'ordre
DOC1	Le financeur souhaite la réalisation de la convention
DOC1	Contrôle exercé par les financeurs sur la convention
DOC3	Le financeur est à l'écoute des impératifs de la réalisation de la convention
OSH1	Les comptes administratifs approuvés par le financeur

Concept C10: L'évaluation par le financeur du service fait

OOP4	Permettre qu'un maximum d'allocataires bénéficient d'un contrat d'insertion
COC3	La personne a un contrat d'insertion
COC1	La personne a un contrat d'insertion
OOP5	Etude de tous les contrats d'insertion
OOP4	Répertoirer des points qui peuvent poser problème aux allocataires sur leur projet d'insertion
OOP4	Contrat d'insertion pourrait répertoirer toutes les problématiques
OOP4	Par le biais des contrats d'insertion, pouvoir mesurer l'adéquation entre les besoins exprimés des allocataires et les moyens qu'on peut leur proposer pour réaliser leur projet
OOP4	Les assistantes sociales mettent dans le contrat d'insertion ce qu'elle croient que le Dispositif peut faire
COC1	Répondre aux objectifs de la convention, les atteindre
OOP2	La validation des CI
OOP5	Le seul critère qu'on peut avoir, c'est le nombre de contrats signés, il doit être supérieur à 50 %
COC1	Répondre à des objectifs quantitatifs d'accueil
DOC3	Répondre aux objectifs de la convention, les atteindre
DOC3	Respect administratif de renvoi des fiches de liaison car cela peut avoir pour conséquence, ce qui est aberrant, la suspension de l'allocataire
OSH1	Répondre à une grille de lecture quantitative: qui sont les personnes, quels sont leurs besoins, quelle réponse est mise en place
OSH2	Une maîtrise de l'ordre social

Concept C11: L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain

COC1	La personne a un CI
COC1	Barrière entre les OC et les financeurs
COC1	Un dispositif où les personnes sont nombreuses à s'engager sur un contrat d'insertion
COC3	La personne a un CI
COC3	parmi les critères objectifs, il peut y avoir la signature d'un CI pour toute personne qui est passée en réunion d'information collective
COC3	Les critères de réalisation de la convention sont flous
COC4	Evaluer l'action avec les extérieurs
DOC1	Satisfaction des financeurs
DOC1	Efficience pour le financeur
DOC1	La négociation, le dialogue avec les techniciens du financeur sur la convention
DOC1	La prise en compte de résultats non notés sur la convention
DOC3	Un rapport de force entre l'OC et les techniciens, et les élus
DOC3	La convention a été augmentée, suite à une explication avec le financeur, sur le lourd suivi que fait l'OC
OOP2	La validation des CI
OOP4	permettre qu'un maximum d'allocataires bénéficient d'un contrat d'insertion
OOP4	Le CI pourrait repérer toutes les problématiques
OOP4	Les assistantes sociales mettent dans le contrat d'insertion ce qu'elles croient que le Dispositif peut faire
OOP5	Le seul critère qu'on peut avoir, c'est le nombre de contrats signés, il doit être supérieur à 50%
OOP5	La loi dit 100% (de CI) ce qui est complètement idéaliste, ce serait même une catastrophe financière, tous les services seraient complètement...
OOP5	Étude de tous les CI
OSH1	Le financeur fait un choix économique: le moins cher possible
POP2	Il n'y aurait pas assez de moyens financiers si tous les allocataires étaient sous CI

Concept C12: La volonté d'agir des politiques

COC4	Le politique pollue le débat avec ses objectifs à courte vue
COC4	Les actions sont neutres du point de vue politique
COC4	Le positionnement politique est une question importante
DOC1	Résultats concrets pour les politiques
DOC3	Faire remonter politiquement des réflexions sur l'installation en agriculture
OOP2	L'élu, il est dans le stratégique, pas forcément dans l'opérationnel
OOP3	Les tensions entre les politiques peuvent freiner les projets
OOP3	Il peut arriver en cas de changement politique qu'une action soit refusée au niveau de la commission permanente
OOP4	On obtient une convention normalement en répondant à un appel d'offre. Après, des appuis divers et variés peuvent exister. C'est plus sensible au niveau des organismes de formation.
POP1	Les politiques sont frileux par rapport aux critiques à arrêt de l'évaluation

Concept T1: La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles

OOP4	il y a des limites de public, de territoire. Moi je trouve ça compliqué
OOP4	Les structures ne sont pas toujours sur les mêmes publics

Concept T2: Le rôle d'entraînement des autres dispositifs d'insertion

OOP2	Le RMI touche beaucoup plus de gens que prévu
OOP4	Nombreux lieux où il y a des réflexions sur l'insertion, par exemple, l'agence départementale, le PLIE, avec des pilotages par des acteurs différents
OOP5	Gestion du Dispositif SPNDE
OOP5	Gestion des PLIE : participation aux parcours des allocataires
POP5	Il est porteur de ce que deviendra l'action sociale dans les prochaines années
POP5	Pour l'Etat, la tendance du Dispositif RMI doit dans l'avenir d'être à la baisse
POP5	Le RMI est à inclure dans les autres actions
POP5	Quelle territorialisation de l'action sociale de l'Etat ?
POP5	Un des critères de performance du Dispositif sera sa désécialisation », c'est à dire inclure le RMI avec les autres types d'actions
POP5	Sa capacité à innover d'autres Dispositif d'action sociale: éclairer les autres Dispositifs
POP5	En tirer des leçons pour d'autres Dispositifs d'accès au soin

Concept T3: La mise en place de réseaux/partenariats

OOP2	Mettre en place des partenariats pour l'insertion
OOP2	Animer un réseau local d'insertion
OOP2	Monter un partenariat qui réussit
OOP3	Coordination du Dispositif RMI local
PLIE	Améliorer la cohérence des actions et des acteurs en matière d'insertion par l'économie sur le territoire
PLIE	Etre un facteur d'intercommunalité
PLIE	Positionner la collectivité locale comme « maître d'ouvrage » d'une politique articulant économie, emploi et lutte contre l'exclusion, et, de ce fait, optimiser les effets des moyens de la collectivité alloués à ces politiques
POP3	Ne pas entraver le réseau
POP3	Impulsion du travail en réseau, mise en réseau
POP3	Faire vivre le Dispositif avec les partenaires (organes publics et parapublics)

Concept T4: Le travail en réseau/partenariat

COC1	Animer un réseau de partenaires
COC3	Les personnels sont disponibles par rapport à leur mission de base pour travailler en réseau
COC4	L'agence DSD est un moteur quand elle est en partenariat et pas en donneur d'ordre
COC4	Le partenariat, l'échange entre professionnels
COC4	Association de tous les acteurs
DOC1	Le partenariat
DOC3	Rencontre d'élus et de techniciens pour réfléchir à l'installation en agriculture
OSH1	Le travail en réseau avec les travailleurs sociaux
OSH2	Travailler en réseau
OSH3	On peut avoir besoin des autres. On demande toujours aux gens des tuyaux
POP3	Pilotage cohérent et commun interinstitutionnel

Concept T5: La (re)connaissance des compétences par ses partenaires

COC4	Le partenariat, l'échange avec les professionnels, pour permettre une meilleure connaissance des uns et des autres
DOC1	Le retour positif des partenaires
OSH1	L'intérêt du réseau est de ne pas être enfermé sur un seul critère
OSH2	Avoir des orientations

Concept T6: La mutualisation des moyens

COC1	Eclairer un partenaire par rapport à une situation
COC1	Mettre en commun un travail et répondre à une situation
COC3	Les frontières se brouillent entre les structures
COC4	Le partenariat, l'échange avec les professionnels, pour permettre une médiation
DOC1	La mutualisation des réflexions et des observations
DOC3	Travail en réseau avec d'autres structures qui sont sur la même activité, sur la même réflexion
DOC3	Travailler en partenariat pour avoir des compétences complémentaires (AS incompetentes en création d'activité, la DDES n'y connaît rien)
DOC3	Des réunions ont lieu avec d'autres OC, pour construire des tableaux de bord communs
OOP3	Il y a moins de clivages
OOP4	D'un groupe de travail on voit émerger des pistes d'actions multiples
OOP4	Réactiver la mise en place du PLI, et donc de réactiver les séances plénières pour réactiver la réflexion sur l'insertion
OOP4	Les PLIE sont des endroits où les réflexions se structurent, où des choses peuvent se dire
OSH2	C'est important de s'ouvrir à d'autres compétences
OSH2	Se mobiliser en groupe, avec des compétences différentes
OSH2	Travailler en complémentarité
PLIE	Contribuer au rapprochement des acteurs économiques et des acteurs sociaux
PLIE	Fédérer des opérateurs
POP4	Traiter l'exclusion, c'est prendre les besoins dans leur entier, avec la nécessité d'une conscience partagée de ce qu'on construit.

Concept T7: La concurrence entre structures

COC1	Le réseau est un fond de commerce
COC3	Le réseau est un fond de commerce
COC4	La notion de marché est facteur de performance: la concurrence crée l'émulation. Certaines associations développent un côté bulldozer.
OSH3	Pourquoi ce 1 de insertion alors qu'il y a l'ANPE?

Concept T8: La confiance dans les autres structures et personnes partenaires

COC4	L'honnêteté est importante dans le partenariat, pour qu'il y ait une confiance et qu'on aille dans la bonne direction
------	---

Concept T9: La circulation de l'information entre les partenaires

COC1	Informar les partenaires sur l'insertion
COC3	Avoir une lecture commune du dispositif
DOC1	Avoir de l'information
OOP1	Une plate-forme permettrait d'avoir une meilleure fluidité de l'information
OOP4	Améliorer le service public par une communication plus efficace
OOP4	améliorer les liens et la communication avec les services instructeurs.
OSH2	Avoir de l'information

Concept T10: Le suivi de la personne en relais

COC4	Travailler en relais entre structures qui ont des compétences complémentaires dans le suivi des personnes
POP2	Les actions ne sont pas suivies de manière continue
POP2	Un carnet de suivi permettrait une continuité

Concept T11: La contribution à la création d'emploi

COC3	Le monde social est déconnecté du monde du travail, économique
DOC3	Aide aux initiatives qui ont des répercussions favorables sur l'emploi agricole et rural
PLIE	Apporter des moyens supplémentaires sur le territoire, qui permettent d'innover et de prendre des initiatives nouvelles en matière d'insertion par l'économique
PLIE	Faciliter aux employeurs le recrutement de personnels, en particulier de personnels non qualifiés
PLIE	Contribuer à la création d'emplois et au développement local

Concept T12: La ruralité du territoire

Directrice du PLIE

Les idées qui n'ont pas été retenues

Cité par	Idée
OSH2	Une maîtrise de l'ordre social
DOC3	Possibilité de rester dans le Dispositif si la personne est insérée
DOC1	La fin du Dispositif RMI
COC3	La fin du Rmi car il n'y a plus personne qui en a besoin
OOP5	La loi dit 100%, ce qui est totalement idéaliste, ce serait même une catastrophe financière, tous les services seraient complètement...
POP2	Il n'y aurait pas assez de moyens financiers si tous les alloc étaient sous CI
OOP2	Monter une action qui réussit
OOP3	Développement du Dispositif RMI
OOP3	Mise en pratique du Dispositif RMI
OOP2	Une partie des personnes qui sont au RMI n'en ont pas besoin
COC4	RMI égale fainéants pour le grand public
OSH1	La personne n'est pas en souffrance
OOP3	Renforce les différences à terme : désolidarise les personnes
DOC3	Suspension de l'allocation
OSH1	Le RMI est ouvert à tous
RMI2	Le RMI n'est pas une solution, c'est provisoire
OSH1	Une équité entre ceux qui ont et ceux qui n'ont pas
COC3	La performance se joue au contact du public
OSH1	Aller au travail le cœur léger
DOC1	Satisfaction des salariés
OOP4	Mettre en œuvre le volet insertion du Dispositif RMI. En tout les cas y participer, on en est un maillon

ANNEXE 8 – REGROUPEMENT DES CONCEPTS

Concepts avant le dernier regroupement		Concepts utilisés dans la carte cognitive	
Code	Concept	Code	Concept
U1	L'écoute de l'attente de l'utilisateur	CU1	1- L'utilisateur est acteur du Dispositif
U3	Un lien existe entre les utilisateurs		
U6	Le souhait de l'utilisateur d'être suivi		
U11	La non participation de l'utilisateur aux instances de régulation		
U2	L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	CU2	2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion
U4	La dynamisation de l'utilisateur	CU3	3- La motivation de l'utilisateur
U5	La motivation de l'utilisateur		
U7	La construction de son projet par l'utilisateur	CU4	4- La construction de son projet par l'utilisateur
U9	L'initiation de projet par l'utilisateur		
U8	L'autonomie de l'utilisateur	CU5	5- L'autonomie de l'utilisateur
U12	La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	CU6	6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi
U15	la sortie du dispositif d'insertion pour l'utilisateur		
U12bis	l'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	CU7	7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme
U16	L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	CU8	8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur
U17	l'obtention d'un revenu minimum par l'utilisateur		
U19	l'existence administrative de l'utilisateur		
U18	La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	CU9	9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur
C2	La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	CC1	10- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social
C3	La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	CC2	11- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences
C5	La dépendance de l'organisme d'accompagnement aux financements publics		
C6	La qualité des outils de gestion	CC3	12- La qualité des outils de gestion
C7	La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	CC4	13- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion
C8	La compétence du Conseil d'Administration	CC5	14- La compétence du Conseil d'Administration
C11	L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	CC6	15- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain
C9	Le contrôle exercé par le financeur	CC7	16- La vérification par le financeur du service fait
C10	L'évaluation par le financeur du service fait		
C12	La volonté d'agir des politiques	CC8	17- La volonté d'agir des politiques

Concepts avant le dernier regroupement		Concepts utilisés dans la carte cognitive	
Code	Concept	Code	Concept
T1	La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	CR1	18- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles
T4	Le travail en réseau/partenariat	CR2	19- Le travail en réseau/partenariat
T11	La contribution à la création d'emploi	CR3	20- La contribution à la création d'emploi
T5	La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	CR4	21- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires
T6	La mutualisation des moyens	CR5	22- La mutualisation des moyens
T9	La circulation de l'information entre les partenaires	CR6	23- La circulation de l'information entre les partenaires
T12	La ruralité du territoire	CR7	24- La ruralité du territoire

Les concepts redondants

U10	L'aboutissement du projet de l'usager	inclut U12 à U19
T3	La mise en place de réseaux/partenariats	décrit par T5 à T10
T10	Le suivi de la personne en relais	rejoint U18 et T9, T6

Les concepts non utilisés dans la carte

U13	La valorisation concrète des résultats de son action
C1	la compétence de l'accompagnant dans un domaine spécifique
T2	Le rôle d'entraînement des autres dispositifs d'insertion
T7	La concurrence entre structures
T8	La confiance dans les autres structures et personnes partenaires

ANNEXE 9 – LA TRAME D'ENTRETIEN UTILISEE POUR LE PLIE

Entretien effectué par :

Codification entretien :

Date :

Lieu de l'entretien :

Signalétique :

Codification PLIE	Codage entretien
AG – CA <input type="checkbox"/>	POP <input type="checkbox"/>
Groupe de pilotage <input type="checkbox"/>	DOC <input type="checkbox"/>
Comité opérationnel technique <input type="checkbox"/>	OOP <input type="checkbox"/>
Commission d'intégration <input type="checkbox"/>	COC <input type="checkbox"/>
Groupes de travail <input type="checkbox"/>	RMI <input type="checkbox"/>
Structure d'animation <input type="checkbox"/>	Elu <input type="checkbox"/>
Usager du PLIE <input type="checkbox"/>	

1) Qu'a apporté et qu'apporte le PLIE sur votre territoire ?

2) Qu'a apporté et qu'apporte le PLIE sur votre territoire, en termes de :

- Développement de l'offre d'emploi sur votre territoire ?
- insertion professionnelle, c'est à dire en terme d'emplois d'insertion et/ou de formation ?
- suivi social ?
- sortie de parcours, c'est à dire :
 - o sortie à l'emploi pour une durée supérieure à 6 mois
 - o et/ou formation diplômante ou qualifiante ?
- compétences des intervenants, c'est à dire des opérateurs, référents (CCAS, AS)... des partenaires du PLIE ?
- réseau partenarial ?

3) Matrice à remplir

Nous avons besoin de votre avis pour évaluer l'action du PLIE sur votre territoire, autrement dit la performance du PLIE. Vous venez de répondre à des questions plutôt générales. Passons maintenant au détail... Une première enquête, documentaire et de témoignages, nous a permis de dégager les 24 thèmes les plus importants pour la « performance » du PLIE. S'il en manque, vous pouvez nous le signaler.

Quels sont les liens entre ces idées ? Quelle influence ont-elles les unes sur les autres ?

Pour chacune d'entre elles, nous vous demanderons :

- si vous pensez que l'idée A influence positivement B (*mettre + dans la case*), ou si vous pensez que A influence B négativement (*mettre - dans la case*)
- si vous pensez qu'il n'y a pas de relation d'influence de A sur B

Et vous, pensez-vous avoir une influence sur... (*et dire chaque idée. Entourer son numéro si la personne pense avoir une influence*)

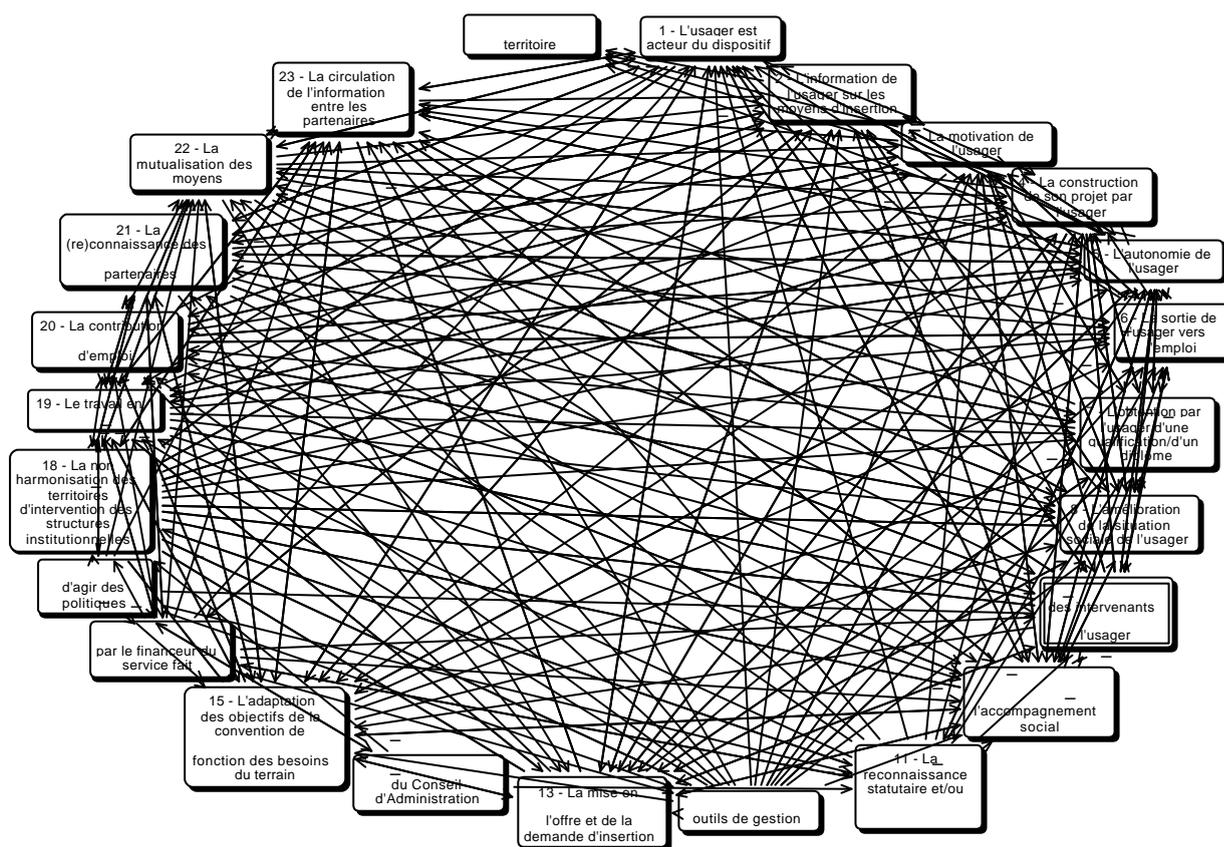
Liste des thèmes

- 1- L'utilisateur est acteur du Dispositif
- 2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion
- 3- La motivation de l'utilisateur
- 4- La construction de son projet par l'utilisateur
- 5- L'autonomie de l'utilisateur
- 6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi
- 7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme
- 8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur
- 9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur
- 10- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social
- 11- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences
- 12- La qualité des outils de gestion
- 13- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion
- 14- La compétence du Conseil d'Administration
- 15- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain
- 16- La vérification par le financeur du service fait
- 17- La volonté d'agir des politiques
- 18- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles
- 19- Le travail en réseau/parténariat
- 20- La contribution à la création d'emploi
- 21- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires
- 22- La mutualisation des moyens
- 23- La circulation de l'information entre les partenaires
- 24- La ruralité du territoire

A ↓ Influence	1- L'utilisateur est acteur du Dispositif	2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	3- La motivation de l'utilisateur	4- La construction de son projet par l'utilisateur	5- L'autonomie de l'utilisateur	6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	10- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	11- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	12- La qualité des outils de gestion	13- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	14- La compétence du Conseil d'Administration	15- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	16- La vérification par le financeur du service fait	17- La volonté d'agir des politiques	18- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	19- Le travail en réseau/parténariat	20- La contribution à la création d'emploi	21- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	22- La mutualisation des moyens	23- La circulation de l'information entre les partenaires	24- La ruralité du territoire
1- L'utilisateur est acteur du Dispositif	■																							
2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion		■																						
3- La motivation de l'utilisateur			■																					
4- La construction de son projet par l'utilisateur				■																				
5- L'autonomie de l'utilisateur					■																			
6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi						■																		
7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme							■																	
8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur								■																
9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur									■															
10- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social										■														
11- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences											■													
12- La qualité des outils de gestion												■												
13- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion													■											
14- La compétence du Conseil d'Administration														■										
15- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain															■									
16- La vérification par le financeur du service fait																■								
17- La volonté d'agir des politiques																	■							
18- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles																		■						
19- Le travail en réseau/parténariat																			■					
20- La contribution à la création d'emploi																				■				
21- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires																					■			
22- La mutualisation des moyens																						■		
23- La circulation de l'information entre les partenaires																							■	
24- La ruralité du territoire																								■

ANNEXE 10 – EXEMPLE DE TRAITEMENT D'UNE CARTE INDIVIDUELLE SOUS DECISION

EXPLORER



1- Liste des têtes:

24 - La ruralité du territoire

2- Liste des liens directs :

1 > +23 +22 +21 +19 +15 +13 +10 +9 +5 .18
 2 > +24 +21 +20 +16 +15 +13 +10 +9 +8 +5 +4 +3 +1 .18 .6
 3 > +24 +23 +21 +19 +15 +13 +10 +8 +7 +6 +5 +4 +2 +1 .20 .9
 4 > +24 +23 +20 +19 +15 +13 +10 +8 +7 +5 +3 .18 .12 .9
 5 > +24 +23 +22 +21 +19 +15 +13 +11 +10 +8 +7 +4 +3 +2 +1 +6 .20 .9
 6 > +8 +7 +5 +4 +3 -1 .20 .2
 7 > +21 +23 +22 +20 +13 +11 +10 +8 +6 +5 +4 +3 +1 .12 .9
 8 > +23 +22 +20 +13 +10 +9 +7 +6 +5 +4 +3 +2 +1 .18
 9 > -15 +13 -10 +8 -6 +1 .23 .21 .19 .18 .7 .5 .4 .3
 10 > +23 +20 +15 +13 -9 +8 +7 +6 +5 +4 +3 +2 +1 .18
 11 > +23 +22 +21 +19 -18 +16 +10 +9 -6 +5 +4 +3 +1
 12 > -23 -22 -21 -20 +19 -15 -13 -10 -8 -6 -5 -3 -2 -1 .18 .7 .4
 13 > +20 +19 +15 +10 -9 +8 +7 +6 +5 +4 +3 +2 +1 .23 .18
 14 > +18 +17 +11
 15 > +23 +22 +21 +19 +13 +10 +8 +7 +6 +5 +2 +1 .20 .18
 16 > +23 +22 +21 +20 +19 -18 +15 +12 +11 +10 +9 +2 +1
 17 > +23 +22 +19 -18 +16 +15 +14 +12 +11 +9
 18 > -23 -22 -20 -19 -11 -7 -6 -5 -3 .21 .15 .12 .13 .10 .8 .9 .4 .2 .1
 19 > +23 +22 +21 +20 -18 +17 +16 +15 +13 -10 +8 +7 +6 +5 +4 +2 .9
 20 > +19 +10 +9 +8 +2 -1 .21 .15 .6 .5 .3
 21 > +22 +19 +16 +15 +13 +10 +8 +7 +6 +5 +4 +3 +2 +1 .9 .20 .18
 22 > +23 +20 +19 -18 +15 +13 +10 +9 +8 +7 +6 +5 +4 +3 +2 +1
 23 > +22 +19 -18 +15 +10 +8 +5 +2 +1 .13 .9

3- Concepts dans l'ordre décroissant de valeur

33 liens autour de	5 - L'autonomie de l'utilisateur
31 liens autour de	10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social 19 - Le travail en réseau/partenariat
29 liens autour de	8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur 22 - La mutualisation des moyens
27 liens autour de	3 - La motivation de l'utilisateur 13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion 15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain
26 liens autour de	1 - L'utilisateur est acteur du dispositif 2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion
25 liens autour de	7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme
24 liens autour de	21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires 23 - La circulation de l'information entre les partenaires
23 liens autour de	4 - La construction de son projet par l'utilisateur
20 liens autour de	6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi
19 liens autour de	11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences
18 liens autour de	16 - La vérification par le financeur du service fait
17 liens autour de	20 - La contribution à la création d'emploi
16 liens autour de	9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur 12 - La qualité des outils de gestion 18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles
12 liens autour de	17 - La volonté d'agir des politiques
4 liens autour de	14 - La compétence du Conseil d'Administration 24 - La ruralité du territoire

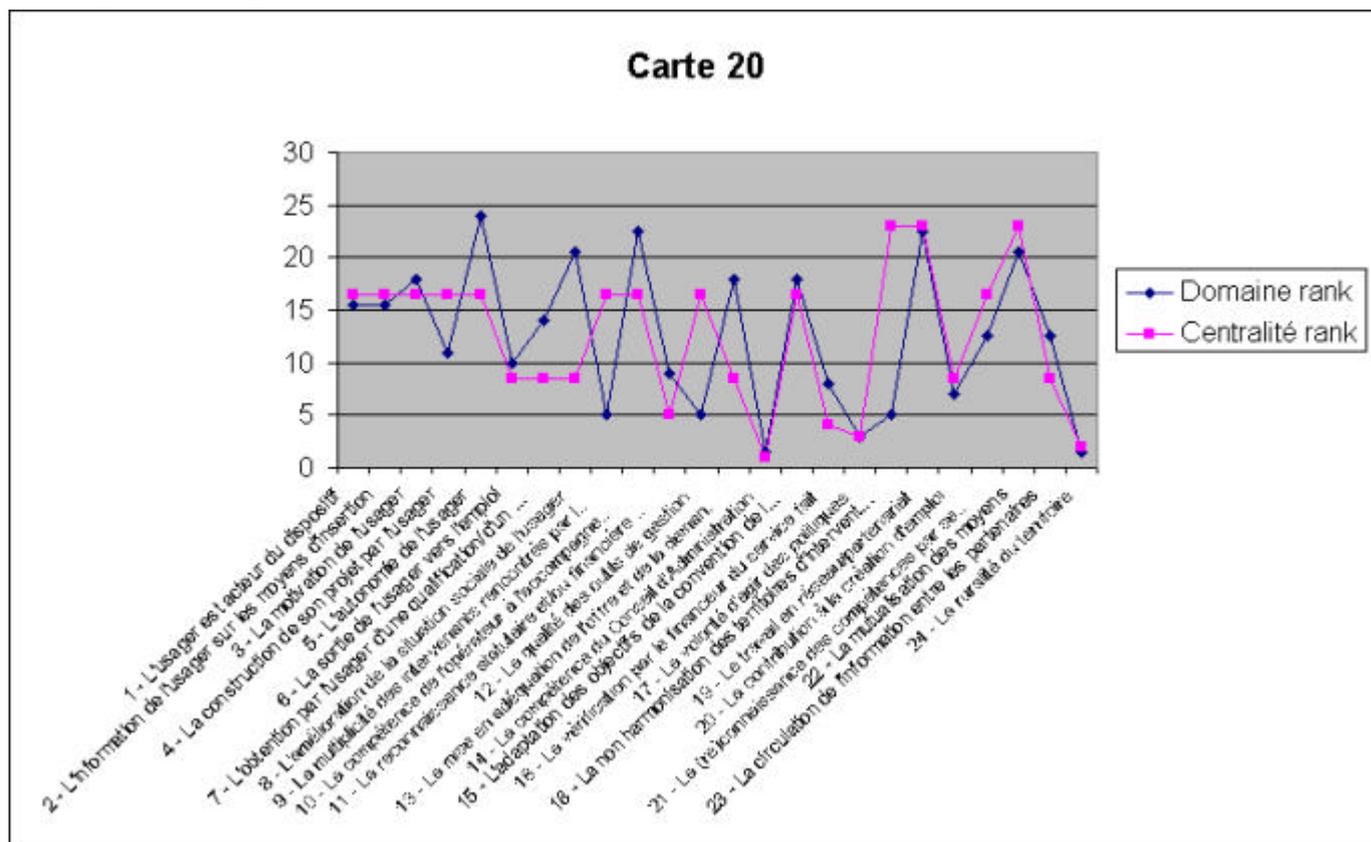
4- Scores de centralité

22 concepts sur 23	18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles 19 - Le travail en réseau/partenariat 22 - La mutualisation des moyens
21 concepts sur 23	1 - L'utilisateur est acteur du dispositif 2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion 3 - La motivation de l'utilisateur 4 - La construction de son projet par l'utilisateur 5 - L'autonomie de l'utilisateur 9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur 10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social 12 - La qualité des outils de gestion 15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain 21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires
20 concepts sur 23	6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi 7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme 8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur 13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion 20 - La contribution à la création d'emploi 23 - La circulation de l'information entre les partenaires
19 concepts sur 23	11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences
18 concepts sur 23	16 - La vérification par le financeur du service fait
16 concepts sur 23	17 - La volonté d'agir des politiques
12 concepts sur 23	14 - La compétence du Conseil d'Administration 24 - La ruralité du territoire

5- Rangs de domaine et de centralité

	Domaine	Centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	15,5	16,5
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	15,5	16,5
3 - La motivation de l'utilisateur	18	16,5
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	11	16,5
5 - L'autonomie de l'utilisateur	24	16,5
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	10	8,5
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14	8,5
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	20,5	8,5
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	5	16,5
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	22,5	16,5
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	9	5
12 - La qualité des outils de gestion	5	16,5
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	18	8,5
14 - La compétence du Conseil d'Administration	1,5	1
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	18	16,5
16 - La vérification par le financeur du service fait	8	4
17 - La volonté d'agir des politiques	3	3
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	5	23
19 - Le travail en réseau/partenariat	22,5	23
20 - La contribution à la création d'emploi	7	8,5
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	12,5	16,5
22 - La mutualisation des moyens	20,5	23
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	12,5	8,5
24 - La ruralité du territoire	1,5	2
	300	300

Graphique des rangs de domaine et de centralité



6- Scores des degrés d'influence, des degrés d'influence, et des degrés de contrôle

Concept	Degré d'influence	Degré de dépendance	Degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	10	18	1
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	15	15	1
CU3- La motivation de l'utilisateur	16	15	1
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	15	15	1
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	18	19	1
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	8	17	1
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14	14	0
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	15	17	1
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	14	18	1
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	14	19	1
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	13	6	0
CC3- La qualité des outils de gestion	17	5	0
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	15	16	1
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	3	1	0
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	14	17	1
CC7- La vérification par le financeur du service fait	13	5	1
CC8- La volonté d'agir des politiques	10	2	0
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	19	17	1
CR2- Le travail en réseau/partenariat	17	16	1
CR3- La contribution à la création d'emploi	11	16	1
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	17	13	1
CR5- La mutualisation des moyens	16	13	1
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	11	17	1
CR7- La ruralité du territoire	0	4	0
Moyenne	13,70	13,70	18
Nb total de liens directs	315		
Nb total de concepts utilisés (2)	24		
Densité de la carte (1/2)	13,13		
Ratio de complexité 1	0,57		

ANNEXE 11 - LES ABBREVIATIONS UTILISEES POUR LES CARTES MOYENNES

➤ Carte générale	Carte assemblée, ou carte moyenne de toutes les cartes individuelles
➤ Carte opérateurs	Carte moyenne des cartes individuelles des opérateurs
➤ Carte CIVP	Carte moyenne des cartes individuelles des membres de la commission intégration et veille de parcours, c'est à dire notamment des référents de parcours. Ils sont souvent en position d'opérationnels.
➤ Carte AG – groupe de pilotage – COT (simplifié en AG dans le commentaire)	Carte moyenne des cartes individuelles des membres des commissions de direction du PLIE. Ils sont souvent en position de décideurs du Dispositif.
➤ Carte salariées	Carte moyenne des cartes individuelles des salariées.
➤ Carte DOC	Carte moyenne des cartes individuelles des directeurs des organismes conventionnés, structures privées.
➤ Carte COC	Carte moyenne des cartes individuelles des chargés de mission des organismes conventionnés. Ils sont en position d'opérationnels.
➤ Carte OOP	Carte moyenne des cartes individuelles des chargés de mission des organisations publiques. Ils sont en position d'opérationnels
➤ Carte POP	Carte moyenne des cartes individuelles des pilotes des organisations publiques. Ils sont en position de décideurs.

ANNEXE 12 – LES RESULTATS DE LA CARTE ASSEMBLEE ET DE LA CARTE MOYENNE

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte générale

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	12,73	12,31
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	16,58	15,81
3 - La motivation de l'utilisateur	14,06	11,02
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	14,54	12,94
5 - L'autonomie de l'utilisateur	12,75	9,48
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	16,33	16,63
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	15,06	14,56
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	14,83	13,92
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	10,15	12,50
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	13,58	14,92
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	6,21	5,92
12 - La qualité des outils de gestion	9,04	10,00
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	16,75	15,69
14 - La compétence du Conseil d'Administration	5,46	5,67
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	15,85	17,44
16 - La vérification par le financeur du service fait	5,21	5,50
17 - La volonté d'agir des politiques	10,83	10,83
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	7,19	12,04
19 - Le travail en réseau/parténariat	17,94	17,33
20 - La contribution à la création d'emploi	13,81	12,96
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	11,92	11,94
22 - La mutualisation des moyens	16,10	15,25
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	15,46	14,92
24 - La ruralité du territoire	7,60	10,44
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte opérateurs

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	13,08	11,92
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	18,00	16,33
3 - La motivation de l'utilisateur	17,83	16,08
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	16,25	14,08
5 - L'autonomie de l'utilisateur	17,67	13,67
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	10,83	12,92
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14,58	14,33
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	18,17	14,50
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	11,83	12,58
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	10,67	11,67
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	6,75	6,58
12 - La qualité des outils de gestion	7,25	9,67
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	18,33	14,17
14 - La compétence du Conseil d'Administration	4,25	5,42
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	12,92	14,00
16 - La vérification par le financeur du service fait	8,17	7,75
17 - La volonté d'agir des politiques	10,08	10,08
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	5,50	11,92
19 - Le travail en réseau/parténariat	18,42	18,50
20 - La contribution à la création d'emploi	11,08	11,75
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	15,25	14,00
22 - La mutualisation des moyens	12,50	11,50
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	13,42	13,17
24 - La ruralité du territoire	7,17	13,42
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte CIVP

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	13,22	13,17
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	17,89	17,83
3 - La motivation de l'utilisateur	14,89	9,78
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	15,61	14,67
5 - L'autonomie de l'utilisateur	12,50	7,78
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	18,44	18,83
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14,22	13,72
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	13,22	12,50
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	11,89	13,33
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	15,61	15,78
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	4,61	4,06
12 - La qualité des outils de gestion	11,44	10,33
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	14,28	15,94
14 - La compétence du Conseil d'Administration	6,11	4,22
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	15,61	17,72
16 - La vérification par le financeur du service fait	3,50	3,78
17 - La volonté d'agir des politiques	9,22	8,17
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	7,44	12,61
19 - Le travail en réseau/partenariat	15,67	16,06
20 - La contribution à la création d'emploi	14,56	13,56
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	8,61	13,11
22 - La mutualisation des moyens	16,06	15,78
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	15,22	15,61
24 - La ruralité du territoire	10,17	11,67
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte AG - Groupe Pilotage - COT

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	13,22	12,22
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	14,89	14,17
3 - La motivation de l'utilisateur	12,39	9,33
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	12,72	11,61
5 - L'autonomie de l'utilisateur	12,17	9,33
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	16,78	15,67
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14,61	13,61
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	14,28	13,94
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	8,28	12,78
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	14,50	15,89
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	6,78	6,22
12 - La qualité des outils de gestion	7,00	10,61
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	17,06	14,00
14 - La compétence du Conseil d'Administration	6,56	8,50
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	19,89	19,50
16 - La vérification par le financeur du service fait	5,11	5,78
17 - La volonté d'agir des politiques	13,33	14,11
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	5,89	10,39
19 - Le travail en réseau/partenariat	20,39	19,56
20 - La contribution à la création d'emploi	14,33	15,00
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	13,83	11,89
22 - La mutualisation des moyens	16,33	17,06
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	15,22	13,89
24 - La ruralité du territoire	4,44	4,94
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte Salariés

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	13,75	15,25
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	12,25	11,00
3 - La motivation de l'utilisateur	10,50	12,25
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	14,00	12,25
5 - L'autonomie de l'utilisateur	8,00	7,50
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	20,25	19,00
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	22,75	19,00
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	18,00	14,75
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	3,00	12,25
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	17,00	19,00
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	8,00	8,00
12 - La qualité des outils de gestion	9,25	8,00
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	18,00	21,25
14 - La compétence du Conseil d'Administration	1,00	1,00
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	12,75	19,00
16 - La vérification par le financeur du service fait	5,75	3,75
17 - La volonté d'agir des politiques	5,75	7,00
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	13,50	18,00
19 - Le travail en réseau/parténariat	19,25	15,25
20 - La contribution à la création d'emploi	13,00	8,00
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	8,00	6,25
22 - La mutualisation des moyens	22,25	14,75
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	15,75	12,25
24 - La ruralité du territoire	8,25	15,25
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte DOC

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	13,75	12,00
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	19,13	14,25
3 - La motivation de l'utilisateur	17,38	19,50
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	18,63	15,13
5 - L'autonomie de l'utilisateur	14,13	13,63
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	14,38	16,38
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14,63	17,50
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	16,38	14,88
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	8,63	8,50
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	12,25	14,00
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	4,63	5,38
12 - La qualité des outils de gestion	8,63	9,63
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	21,38	19,25
14 - La compétence du Conseil d'Administration	4,88	6,75
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	14,38	17,50
16 - La vérification par le financeur du service fait	9,00	9,00
17 - La volonté d'agir des politiques	10,00	11,38
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	7,00	10,88
19 - Le travail en réseau/parténariat	18,00	14,75
20 - La contribution à la création d'emploi	10,88	8,38
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	12,38	9,75
22 - La mutualisation des moyens	13,25	10,50
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	10,25	9,50
24 - La ruralité du territoire	6,13	11,63
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte COC

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	11,17	11,92
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	16,17	17,25
3 - La motivation de l'utilisateur	12,67	8,75
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	12,25	12,50
5 - L'autonomie de l'utilisateur	12,92	8,67
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	14,08	15,08
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	16,92	14,58
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	16,75	13,17
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	13,83	17,75
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	12,00	13,42
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	8,92	8,08
12 - La qualité des outils de gestion	8,42	10,17
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	16,58	13,83
14 - La compétence du Conseil d'Administration	2,25	2,42
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	12,42	14,25
16 - La vérification par le financeur du service fait	6,00	4,92
17 - La volonté d'agir des politiques	8,50	7,42
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	6,58	13,58
19 - Le travail en réseau/parténariat	19,33	20,50
20 - La contribution à la création d'emploi	15,75	15,58
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	15,08	13,00
22 - La mutualisation des moyens	14,92	13,67
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	17,42	15,17
24 - La ruralité du territoire	9,08	14,33
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte OOP

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	15,22	14,06
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	17,33	17,06
3 - La motivation de l'utilisateur	15,83	9,83
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	15,50	13,89
5 - L'autonomie de l'utilisateur	14,33	8,89
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	18,11	18,06
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	14,94	13,72
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	13,83	13,78
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	10,00	12,56
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	15,67	17,33
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	4,17	3,56
12 - La qualité des outils de gestion	10,67	9,28
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	12,89	15,17
14 - La compétence du Conseil d'Administration	6,67	5,61
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	16,39	18,72
16 - La vérification par le financeur du service fait	2,61	2,94
17 - La volonté d'agir des politiques	9,83	9,17
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	8,67	14,50
19 - Le travail en réseau/partenariat	16,28	15,28
20 - La contribution à la création d'emploi	12,56	11,72
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	9,44	13,67
22 - La mutualisation des moyens	16,28	15,78
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	14,44	15,61
24 - La ruralité du territoire	8,33	9,83
	300,00	300,00

Moyenne des rangs de domaine et de centralité - Carte POP

	Rang de domaine	Rang de centralité
1 - L'utilisateur est acteur du dispositif	9,30	9,90
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	13,70	13,10
3 - La motivation de l'utilisateur	9,90	9,10
4 - La construction de son projet par l'utilisateur	12,30	10,00
5 - L'autonomie de l'utilisateur	8,60	8,20
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	17,40	16,10
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	13,40	13,70
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	13,10	14,30
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	7,20	9,30
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	12,80	13,10
11 - La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	7,90	8,00
12 - La qualité des outils de gestion	7,20	11,40
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	20,20	16,00
14 - La compétence du Conseil d'Administration	7,60	8,80
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	20,20	18,90
16 - La vérification par le financeur du service fait	5,90	8,00
17 - La volonté d'agir des politiques	16,10	17,50
18 - La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	5,40	6,70
19 - Le travail en réseau/parténariat	19,20	19,30
20 - La contribution à la création d'emploi	16,10	15,70
21 - La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	12,20	9,30
22 - La mutualisation des moyens	19,50	20,00
23 - La circulation de l'information entre les partenaires	19,10	17,70
24 - La ruralité du territoire	5,70	5,90
	300,00	300,00

Score obtenu pour les 5 premiers concepts par catégorie d'acteurs

	Carte moyenne		Carte opérateurs		Carte CIVP		Carte AG		Carte salariés		Carte DOC		Carte COC		Carte POP		Carte OOP	
	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C	D	C
2 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	16,58	15,81	18,7	16,64	17,25	17,75					19,13			17,25			17,33	17,06
3 - La motivation de l'utilisateur			18,6	16,43							17,38	19,5						
4 - La construction de son projet par l'utilisateur					15,81						18,63							
5 - L'autonomie de l'utilisateur			16,9															
6 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	16,33	16,63			18,69	18,44	16,78	15,67	20,25	19		16,38					18,11	18,06
7 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme				14,36					22,75	19		17,5	16,82					
8 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur			18,3	14,5					18				16,75					
9 - La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur													17,75					
10 - La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social					15,5			15,89		19								17,33
13 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	16,75	15,69					17,31	17,06		18	21	21,38	19,25	16,58		20,2		
15 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain		17,44			16,25	18,63	19,89	19,5				17,5			20,2	18,9	16,39	18,72
17 - La volonté d'agir des politiques																17,5		
19 - Le travail en réseau/parténariat	17,94	17,33	18,8	19		15,31	20,39	19,56	19,25		18		19,33	20,5	19,2	19,3	16,28	
22 - La mutualisation des moyens	16,10						16,33	17,06	22,25						19,5	20	16,28	15,78
23 - La circulation de l'information entre les partenaires													17,42	15,17	19,1	17,7		

(D) : rang de domaine

C : rang de centralité

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte générale

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	11,67	13,42	0,52
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	12,50	15,42	0,87
CU3- La motivation de l'utilisateur	12,67	13,79	0,52
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	12,46	15,13	0,74
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	11,58	13,46	0,48
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	12,17	16,54	0,74
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	12,54	15,00	0,52
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	11,50	15,00	0,61
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	11,00	13,13	0,57
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	14,75	11,46	0,52
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	8,42	7,83	0,30
CC3- La qualité des outils de gestion	12,54	9,04	0,48
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	14,71	14,08	0,83
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	8,71	4,83	0,09
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	14,29	14,08	0,70
CC7- La vérification par le financeur du service fait	7,46	8,58	0,39
CC8- La volonté d'agir des politiques	12,54	10,13	0,30
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	13,08	7,75	0,35
CR2- Le travail en réseau/parténariat	16,17	14,58	0,91
CR3- La contribution à la création d'emploi	12,79	13,75	0,57
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	11,75	12,88	0,74
CR5- La mutualisation des moyens	13,42	13,71	0,78
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	13,92	14,25	0,91
CR7- La ruralité du territoire	12,42	7,21	0,39
Moyenne	12,83	12,83	13,25
Nb total de liens directs		295,04	
Nb total de concepts utilisés (2)		24	
Densité de la carte (1/2)		12,29	
Ratio de complexité 1		0,53	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte opérateurs

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	9,83	10,83	0,50
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	10,67	13,33	0,83
CU3- La motivation de l'utilisateur	12,83	11,50	0,50
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	12,83	12,50	0,67
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	12,50	12,67	0,67
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	7,67	13,17	0,67
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	11,17	11,67	0,17
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	11,00	13,17	0,67
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	7,00	12,83	0,50
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	8,33	8,83	0,67
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	5,50	5,17	0,50
CC3- La qualité des outils de gestion	8,83	5,00	0,33
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	11,67	10,17	0,83
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	5,50	4,67	0,00
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	9,50	9,67	0,50
CC7- La vérification par le financeur du service fait	7,17	6,83	0,50
CC8- La volonté d'agir des politiques	9,83	7,67	0,33
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	8,83	6,83	0,33
CR2- Le travail en réseau/parténariat	13,00	11,67	0,83
CR3- La contribution à la création d'emploi	8,67	9,83	0,83
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	10,17	10,50	0,83
CR5- La mutualisation des moyens	9,17	8,00	0,67
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	11,17	11,33	1,00
CR7- La ruralité du territoire	9,83	4,83	0,33
Moyenne	10,12	10,12	13,67
Nb total de liens directs		232,67	
Nb total de concepts utilisés (2)		24,00	
Densité de la carte (1/2)		9,69	
Ratio de complexité 1		0,42	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte CIVP

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	12,78	14,00	0,56
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	14,56	16,56	0,89
CU3- La motivation de l'utilisateur	13,33	14,67	0,67
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	12,67	16,33	0,89
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	11,67	13,56	0,56
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	13,22	18,00	0,78
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	12,11	15,67	0,67
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	10,56	14,89	0,78
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	12,78	14,22	0,78
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	17,00	12,22	0,44
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	8,33	6,89	0,11
CC3- La qualité des outils de gestion	12,22	11,56	0,33
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	14,67	14,67	0,67
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	8,11	4,11	0,00
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	15,11	15,44	0,56
CC7- La vérification par le financeur du service fait	6,89	8,78	0,11
CC8- La volonté d'agir des politiques	12,00	10,00	0,11
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	13,89	8,00	0,33
CR2- Le travail en réseau/parténariat	16,56	14,44	0,89
CR3- La contribution à la création d'emploi	15,00	13,44	0,22
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	12,33	12,33	0,56
CR5- La mutualisation des moyens	12,89	15,33	0,78
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	13,44	14,22	0,78
CR7- La ruralité du territoire	14,56	7,33	0,44
Moyenne	13,33	13,33	12,89
Nb total de liens directs		306,67	
Nb total de concepts utilisés (2)		24,00	
Densité de la carte (1/2)		12,78	
Ratio de complexité 1		0,56	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte AG

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	11,22	15,22	0,38
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	11,89	15,33	0,75
CU3- La motivation de l'utilisateur	12,22	14,67	0,25
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	12,11	14,89	0,50
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	11,67	14,44	0,25
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	13,22	16,33	0,63
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	13,00	15,11	0,38
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	12,56	15,33	0,25
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	11,44	13,22	0,38
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	15,78	13,33	0,38
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	9,00	9,22	0,25
CC3- La qualité des outils de gestion	13,22	9,22	0,50
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	15,44	15,56	0,88
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	12,78	5,00	0,25
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	16,56	16,56	0,88
CC7- La vérification par le financeur du service fait	7,67	8,33	0,63
CC8- La volonté d'agir des politiques	15,22	11,00	0,38
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	13,11	8,00	0,38
CR2- Le travail en réseau/parténariat	17,78	15,67	0,88
CR3- La contribution à la création d'emploi	14,22	14,89	0,63
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	13,56	14,22	0,75
CR5- La mutualisation des moyens	14,67	14,44	0,75
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	13,56	15,56	0,88
CR7- La ruralité du territoire	9,78	6,11	0,25
Moyenne	13,55	13,55	12,38
Nb total de liens directs		311,67	
Nb total de concepts utilisés (2)		24,00	
Densité de la carte (1/2)		12,99	
Ratio de complexité 1		0,56	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte salariés

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	15,5	13,5	1
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	13	16	1
CU3- La motivation de l'utilisateur	14	14	1
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	14,5	18,5	1
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	10,5	14,5	0,5
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	15	21	1
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	17	21	1
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	14,5	21	1
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	16	12	0,5
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	19,5	13,5	1
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	13	12	0,5
CC3- La qualité des outils de gestion	18	9,5	1
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	13,5	19	1
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	4,5	3,5	0
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	16,5	12,5	1
CC7- La vérification par le financeur du service fait	12,5	11	0,5
CC8- La volonté d'agir des politiques	11,5	9	0,5
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	18,5	12,5	0,5
CR2- Le travail en réseau/parténariat	18,5	18	1
CR3- La contribution à la création d'emploi	12	18	1
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	11	13,5	1
CR5- La mutualisation des moyens	17,5	18,5	1
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	17,5	15	1
CR7- La ruralité du territoire	17	14	0,5
Moyenne	15,26	15,26	19,5
Nb total de liens directs		351	
Nb total de concepts utilisés (2)		24	
Densité de la carte (1/2)		14,63	
Ratio de complexité 1		0,64	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte DOC

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	12,50	11,50	0,50
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	13,25	14,00	0,75
CU3- La motivation de l'utilisateur	15,00	12,50	0,50
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	14,75	15,00	0,75
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	13,50	12,75	0,75
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	10,50	15,25	0,75
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	12,00	14,75	0,50
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	12,00	14,00	0,50
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	6,75	12,25	0,25
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	12,75	10,25	0,75
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	5,75	5,00	0,50
CC3- La qualité des outils de gestion	12,25	7,00	0,50
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	13,75	13,75	1,00
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	7,75	7,25	0,00
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	14,25	10,25	0,50
CC7- La vérification par le financeur du service fait	9,75	10,25	0,50
CC8- La volonté d'agir des politiques	12,50	10,00	0,50
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	11,25	8,75	0,50
CR2- Le travail en réseau/parténariat	13,75	13,75	1,00
CR3- La contribution à la création d'emploi	7,25	12,00	0,75
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	10,25	11,50	1,00
CR5- La mutualisation des moyens	11,25	11,50	0,75
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	11,50	12,00	1,00
CR7- La ruralité du territoire	10,50	9,50	0,50
Moyenne	11,95	11,95	15,00
Nb total de liens directs		274,75	
Nb total de concepts utilisés (2)		24,00	
Densité de la carte (1/2)		11,45	
Ratio de complexité 1		0,50	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte COC

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	9,83	13,17	0,67
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	11,83	16,00	1,00
CU3- La motivation de l'utilisateur	11,33	13,17	0,50
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	11,33	15,00	0,67
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	10,67	13,67	0,33
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	11,00	16,33	0,83
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	13,67	14,67	0,17
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	10,83	14,00	0,67
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	14,33	14,50	0,67
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	12,17	10,67	0,50
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	11,00	10,17	0,33
CC3- La qualité des outils de gestion	12,67	7,33	0,33
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	13,67	12,83	0,67
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	4,83	1,83	0,17
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	11,33	11,83	0,67
CC7- La vérification par le financeur du service fait	7,50	8,33	0,33
CC8- La volonté d'agir des politiques	9,33	8,17	0,17
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	12,67	7,67	0,17
CR2- Le travail en réseau/parténariat	15,67	14,50	0,83
CR3- La contribution à la création d'emploi	14,00	14,50	0,83
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	13,17	12,33	0,67
CR5- La mutualisation des moyens	13,00	11,17	0,67
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	14,83	14,17	0,83
CR7- La ruralité du territoire	11,17	5,83	0,17
Moyenne	12,25	12,25	12,83
Nb total de liens directs		281,83	
Nb total de concepts utilisés (2)		24,00	
Densité de la carte (1/2)		11,74	
Ratio de complexité 1		0,51	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle - Carte OOP

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	13,44	14,89	0,44
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	14,00	16,44	0,89
CU3- La motivation de l'utilisateur	13,78	15,00	0,67
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	12,56	16,44	0,78
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	11,67	14,67	0,56
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	12,56	18,33	0,67
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	11,89	16,11	0,67
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	11,22	17,22	0,78
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	12,33	13,44	0,78
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	17,56	11,89	0,56
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	7,78	7,11	0,11
CC3- La qualité des outils de gestion	12,44	11,00	0,44
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	14,33	14,33	0,78
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	10,44	4,56	0,00
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	15,44	16,00	0,67
CC7- La vérification par le financeur du service fait	6,22	7,78	0,11
CC8- La volonté d'agir des politiques	12,67	9,67	0,11
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	15,00	7,67	0,44
CR2- Le travail en réseau/parténariat	17,33	14,11	0,89
CR3- La contribution à la création d'emploi	13,67	13,33	0,22
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	11,67	13,44	0,67
CR5- La mutualisation des moyens	13,22	14,89	0,89
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	13,33	14,22	0,89
CR7- La ruralité du territoire	14,78	6,78	0,44
Moyenne	13,45	13,45	13,44
Nb total de liens directs		309,33	
Nb total de concepts utilisés (2)		24,00	
Densité de la carte (1/2)		12,89	
Ratio de complexité 1		0,56	

Moyenne des degrés de dépendance, d'influence et de contrôle- Carte POP

Concept	Score degré d'influence	Score degré de dépendance	Score degré de contrôle
CU1- L'utilisateur est acteur du dispositif	10	12,6	0,5
CU2- L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion	10	14	0,75
CU3- La motivation de l'utilisateur	10,4	13,4	0,25
CU4- La construction de son projet par l'utilisateur	11,8	13	0,75
CU5- L'autonomie de l'utilisateur	11	11,6	0,25
CU6- La sortie de l'utilisateur vers l'emploi	14,2	14,6	0,75
CU7- L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme	12,8	13,6	0,75
CU8- L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur	12,4	13	0,25
CU9- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur	8	11,6	0,25
CC1- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social	14,4	12,6	0,25
CC2- La reconnaissance statutaire et/ou financière des compétences	8,6	8,6	0,5
CC3- La qualité des outils de gestion	12,8	9,2	0,75
CC4- La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion	17,4	15,4	1
CC5- La compétence du Conseil d'Administration	11	7	0,25
CC6- L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain	15,8	16,4	1
CC7- La vérification par le financeur du service fait	7,8	9	1
CC8- La volonté d'agir des politiques	16,2	13,4	0,75
CR1- La non harmonisation des territoires d'intervention des structures institutionnelles	11,6	7,2	0,25
CR2- Le travail en réseau/parténariat	16,6	16,2	1
CR3- La contribution à la création d'emploi	14,2	15	0,75
CR4- La (re)connaissance des compétences par ses partenaires	11,4	13,6	0,75
CR5- La mutualisation des moyens	16	16,4	0,75
CR6- La circulation de l'information entre les partenaires	15,8	16,2	1
CR7- La ruralité du territoire	11,2	7,8	0,5
Moyenne	13,10	13,10	15
Nb total de liens directs		301,4	
Nb total de concepts utilisés (2)		24	
Densité de la carte (1/2)		12,56	
Ratio de complexité 1		0,55	

ANNEXE 13 – LA PRESENTATION AU PLIE

CREGO
http://www.crego.univ-montp2.fr

Présentation Évaluation PLIE Cœur d'Hérault L'analyse des entretiens individuels

Equipe de recherche:

- Alain Briole, Professeur
- Ariel Eggrickx, Maître de Conférence
- Sylvie Rascol-Boutard, Doctorante

Centre de Recherche en Gestion des Organisations,
IAE, Université de Montpellier II

CREGO
http://www.crego.univ-montp2.fr

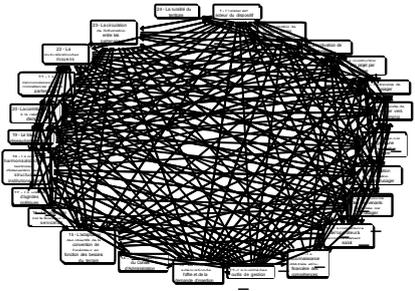
Les outils utilisés pour les entretiens individuels

- Des entretiens ouverts: qu'a apporté et qu'apporte le PLIE sur le territoire?
- Les cartes cognitives: des liens à effectuer entre les thèmes :
 - L'utilisateur
 - Les compétences et outils
 - Le réseau et le territoire

→ Pour déterminer ce qu'est la performance du PLIE, comment il peut être plus performant

CREGO
http://www.crego.univ-montp2.fr

La forme des cartes: un exemple



→ Un univers de représentations complexe



Plan de la présentation

I- Quels objectifs sont poursuivis et atteints dans le PLIE?

II- Quels moyens sont utilisés et utilisables pour atteindre ces objectifs?



I- Quels objectifs sont poursuivis et atteints dans le PLIE?

- Un dispositif en direction des usagers
- Les objectifs:
 - L'information de l'utilisateur sur les moyens d'insertion
 - La construction de son projet par l'utilisateur
 - L'amélioration de la situation sociale de l'utilisateur
 - La sortie de l'utilisateur vers l'emploi



II- Quels moyens pour atteindre les objectifs?

- Agir sur l'utilisateur (II-1.)
- Agir sur les compétences (II-2.)
- Agir sur le réseau (II-3.)

Nous verrons pour chacun de ces aspects les différents points de vue



II-1. Quels moyens pour atteindre les objectifs? – L'utilisateur

- Agir sur l'utilisateur
 - L'obtention par l'utilisateur d'une qualification/d'un diplôme
 - La motivation de l'utilisateur



La motivation de l'utilisateur: donnée ou construit?

- Un pré-requis nécessaire à l'entrée du PLIE pour les pilotes des organisations publiques
- Une variable sur laquelle on doit agir pour obtenir des résultats positifs pour les opérationnels
- Comme l'autonomie de l'utilisateur, et l'amélioration de la situation sociale, ne font pas partie de la compétence du PLIE pour les membres de l'assemblée générale.



La place de l'utilisateur

- Il comprend peu les mécanismes en place, qu'il ne voit pas
- L'acteur de quel parcours?

 **II-2. Quels moyens pour atteindre les objectifs? – Les compétences**

- Agir sur les compétences:
 - La mise en adéquation de l'offre et de la demande d'insertion
 - L'adaptation des objectifs de la convention de l'opérateur en fonction des besoins du terrain

 **Quelle adéquation? Répondre à quels besoins?**

- Un doute quant à leur réalité dans le PLIE
- L'utilisation des outils existants, sans réflexion sur la mise en place d'outils plus adaptés: effet d'opportunité et effet d'urgence
- Une diversité des projets du PLIE peu connue des intervenants, sauf pour ceux qui participent aux CIVP

 **II-3. Quels moyens pour atteindre les objectifs? – Le réseau**

- Agir sur le territoire:
 - Le travail en réseau/partenariat
 - La contribution à la création d'emploi
 - La mutualisation des moyens
 - La circulation de l'information entre les partenaires



La circulation de l'information –
quelques grippages

- Au niveau financier pour les opérateurs
- Sur les parcours pour les CIVP
- Sur le destin du PLIE



Travail en réseau et mutualisation
des moyens

- Des opérateurs qui ne se considèrent pas comme des partenaires
- Des partenariats fragiles
- Quelle prise sur les destinées du PLIE?

→ Un partenariat en perpétuelle construction:

- Tout est adaptable
- Et tout peut être remis en cause



Quelques questions...

- Les outils de gestion
- Les politiques, le Conseil d'Administration
- La précarité
- La place des parties prenantes

CREGO
http://www.crego.univ-montp2.fr

Les outils de gestion

- Quels outils de gestion? Une question qui revient souvent

CREGO
http://www.crego.univ-montp2.fr

Les politiques, le Conseil d'Administration

- Pour les opérationnels (membres de la CIVP et accompagnants):
 - Peu de dialogue entre CA et terrain, peu d'utilité ressentie, ou alors des effets négatifs
 - Quelle compétence du CA?
- De fortes divergences sur question de la volonté d'agir des politiques
 - De fortes implications dans la performance pour les pilotes (les institutionnels, les membres de l'AG)
 - Une incompréhension pour les opérationnels

CREGO
http://www.crego.univ-montp2.fr

La précarité

- Précarité des positions financières
- Précarité de la légitimité de l'outil
- Précarité des territoires
- Précarité du public



CREGO
www.crego-avis-mopq.fr

La place des intervenants

- La multiplicité des intervenants rencontrés par l'utilisateur: la question de la pertinence des interventions, une forte influence ressentie par les opérationnels
- La compétence de l'opérateur à l'accompagnement social: de fortes divergences
 - Peu influencée par le dispositif, une influence forte sur sa performance
 - Une compétence qui fait débat

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

LISTE DES TABLEAUX

Tableau 1 – Les missions à accomplir en réponse aux besoins de l'utilisateur	9
Tableau 2 – La démarche de recherche	12
Tableau 3 – Les bases théoriques et méthodologiques utilisées dans la recherche	15
Tableau 4 – Les quatre modèles de l'ordre social, d'après Streeck et Schmitter (1991)	34
Tableau 5 – La comparaison entre les modèles de Thompson (1991 [1], p.244)	35
Tableau 6 – Les structures de l'organisation et les caractéristiques de l'environnement (Mintzberg, 1982, p.258)	38
Tableau 7 – La classification des objectifs et des critères de décision, d'après Auby, 1996, p.88.....	54
Tableau 8 – Les entretiens réalisés par organisation et par fonction des répondants.....	67
Tableau 9 – L'adéquation la meilleure entre un type de recherche et une méthode d'entretien (Ghiglione et Matalon, 1991, p.77)	69
Tableau 10 - Les objectifs du questionnaire	70
Tableau 11 – Les facteurs liés au répondant dans les entretiens, d'après Ghiglione et Matalon (1991), et les conséquences pour notre méthodologie	71
Tableau 12 – Les groupes de travail observés	74
Tableau 13 – Les réunions d'élaboration du PDI	76
Tableau 14 – Les évaluations préconisées dans les PLIE	92
Tableau 15 – Les éléments de mesure préconisés	93
Tableau 16 – Les éléments de mesure préconisés (suite).....	94
Tableau 17 – Les démarches et objectifs de recherche de David (2001, p.15).....	98
Tableau 18 – Les problèmes soulignés par Mouchot (1990, p.56-61) et les réponses apportées par l'utilisation de la cartographie cognitive.....	105
Tableau 19 - L'adéquation de la cartographie cognitive à la problématique de la recherche dans le PLIE (inspiré par Rodhain F. 1997, p.227 pour la partie de droite) :.....	107
Tableau 20 - La proximité du cas PLIE avec le cas de l'orchestre de jazz (Bougon et al, 1977, p.607)	108
Tableau 21 – La taxinomie des liens possibles de Tucker Wrightson (1976)	111
Tableau 22 – Les types de relations d'après Swan et Newell (1994)	111
Tableau 23 – L'exemple d'une idée écartée de la construction des concepts.....	116
Tableau 24 – L'exemple de traitement de deux idées : l'une relativement facile à classer et l'autre relativement ambiguë	117
Tableau 25 – L'exemple de présentations possibles des concepts et choix effectué.....	119
Tableau 26 – La synthèse des étapes pour passer des idées aux concepts.....	121
Tableau 27 – Les thèmes et concepts utilisés dans ces thèmes :.....	122
Tableau 28 – Les concepts isolés.....	125
Tableau 29 – Le mode de calcul des moyennes de degré de contrôle -chiffres fictifs-.....	126
Tableau 30 – Le calcul des scores et des rangs des concepts – Exemple fictif.....	128
Tableau 31 – La signalétique utilisée.....	134
Tableau 32 – Les répondants par catégorie	135
Tableau 33 – Les questions ouvertes	136
Tableau 34 – Les questions relatives à la matrice.....	137
Tableau 35 – La double catégorisation des cartes individuelles	141
Tableau 36 – Les groupes de travail rencontrés	143

Tableau 37 – Les organisations visibles pour l'utilisateur, le type prépondérant de contact, et la fréquence approximative du contact	162
Tableau 38 – Le modèle de Perrow, adapté de Perrow (1967)	172
Tableau 39 – Le modèle de Ouchi (adapté de Ouchi, 1979, p.843)	173
Tableau 40 – Le modèle de Snell (adapté de Snell, 1992, p.295).....	173
Tableau 41 – Le Dispositif RMI et le modèle de Perrow (1967).....	174
Tableau 42 – Le Dispositif RMI et le modèle de Ouchi (1979, p.843).....	174
Tableau 43 - Le Dispositif RMI et le modèle de Snell (1992, p.295).....	174
Tableau 44 – Le traitement de l'accompagnement à la création d'entreprise.....	179
Tableau 45 – Les paradigmes de l'évaluation de Lorino (1996, p.28)	181
Tableau 46 – Le changement de référentiel du contrôle de gestion (Chauvin, 1999, p.224).....	182
Tableau 47 – La classification des formes d'interdépendance d'après Wageman (1995) et le Dispositif RMI.....	200
Tableau 48 – Les équilibres et tensions dans les associations conventionnées par rapport à leur type de membres	204
Tableau 49 – Les fonctions qu'assument dans la pratique les membres du conseil d'administration, d'après Mintzberg (1986)	205
Tableau 50 – Le recensement des types de coopération ou de liens interorganisationnels.....	213
Tableau 51 – Les hypothèses quant à la force des liens intra- et inter-groupes	220
Tableau 52 – Le continuum entre deux idéaux-types d'emploi	225
Tableau 53 – Les thèmes et concepts utilisés dans ces thèmes :	238
Tableau 54 – Le récapitulatif des mesures	241
Tableau 55 – Le récapitulatif des mesures (suite).....	242
Tableau 56 – Un extrait du tableau récapitulatif des mesures	243
Tableau 57 – Les concepts et codes utilisés dans les matrices.....	245
Tableau 58 – La mise en œuvre pratique des intentions constructivistes.....	277

LISTE DES FIGURES

Figure 1 – Le lien entre hommes et performances (Bournois et Brabet, 1993, p.25)	8
Figure 2 – Les dimensions de la théorie de la structuration, d'après Giddens (1984, p.29)	29
Figure 3 – Les mécanismes de coordination : un continuum (Mintzberg, 1982, p.23)	38
Figure 4 – Une approche globale des fonctions de contrôle d'un établissement public (Alecian et Aerts, 1996, p.130)	53
Figure 5 – Le modèle traditionnel : des finalités à la mesure	55
Figure 6 - Le Dispositif RMI observé	66
Figure 7 – L'organisation formelle de l'élaboration du Plan Départemental d'Insertion	75
Figure 8 – Les instances de décision, les groupes de travail, et la structure d'animation et de gestion	82
Figure 9 – La description de l'activité par un parcours simplifié d'usager dans le PLIE	84
Figure 10 – Les objectifs, activités et modes de contrôle dans le PLIE	89
Figure 11 – Les approches des relations du praticien à la théorie, d'après Demil et al. (2002), p.373	100
Figure 12 – Des représentations en interaction	102
Figure 13 – L'exemple de traitement de deux idées qui semblent proches mais qui n'ont pas été classées dans la même catégorie	117
Figure 14 – La matrice utilisée pour positionner les variables de performance	129
Figure 15 – La représentativité des répondants	132
Figure 16 – La liste définitive des entretiens effectués	133
Figure 17 – Le modèle de gestion du Dispositif RMI	153
Figure 18 – Les types et niveaux de prise de décision pour l'élaboration des objectifs	154
Figure 19 - Les clivages observés lors des réunions d'élaboration du PDI	160
Figure 20 – La circularité du système de détermination des objectifs	164
Figure 21 – Le lien entre la mesure des contrats d'insertion et l'objectif d'insertion	168
Figure 22 – L'hypothèse implicite du lien de causalité entre l'activité et l'insertion	185
Figure 23 – L'hypothèse implicite du lien de causalité entre une action en t et une situation en t+1, et ses conséquences sur la mesure	185
Figure 24 – Les liens et tensions au sein d'une organisation publique politique dans le traitement du RMI	201
Figure 25 – La représentation la plus courante dans le Dispositif du positionnement partenarial	216
Figure 26 – Les différentes ressources utilisées dans le Dispositif RMI, d'après le modèle de Atkinson, 1984, p.29	228
Figure 27 – Les frontières floues entre le financeur et l'organisme conventionné pour la gestion des ressources humaines	233
Figure 28 – La proposition de modélisation des processus interorganisationnels	235
Figure 29 – La matrice de la carte assemblée	244
Figure 30 – La matrice de la carte assemblée – Les concepts divergents	247
Figure 31 – La matrice des divergences des pilotes des organisations publiques	248
Figure 32 - La matrice des divergences des opérationnels en poste dans une organisation publique	249
Figure 33 - La matrice des divergences des membres de la commission d'intégration et de veille de parcours	250
Figure 34 - La matrice des divergences des membres de l'assemblée générale	251
Figure 35 - La matrice des divergences des salariés	252
Figure 36 - La matrice des divergences des chargés de mission travaillant dans des organismes conventionnés	253
Figure 37 - La matrice des divergences des dirigeants des organismes conventionnés	255
Figure 38 - La matrice des divergences des opérateurs	255

<i>Figure 39 – La matrice des convergences</i>	<i>258</i>
<i>Figure 40 - A model of group development (Weick, 1979, p.91).....</i>	<i>263</i>
<i>Figure 41 – Le ratio de complexité de la carte assemblée</i>	<i>266</i>
<i>Figure 42 – La procédure de simplification de Eden et al. (1992)</i>	<i>267</i>

BIBLIOGRAPHIE

- Aballéa F. (1998), Implication au travail et projet personnel, *Recherches et Prévisions - Le service public CAF: du social au politique*, n° 54, p.63-73
- Abernethy M.A., Brownell P. (1997), Management Control Systems in Research and Development Organizations : the Role of Accounting, Behavior and Personnel Controls, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 22, n° 3/4, p.233-248
- Abernethy M.A., Stoelwinder J.U. (1995), The Role of Professional Control in the Management of Complex Organizations, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 1, p.1-17
- Albanel X. (2002), L'action publique au travail: le travail d'évaluation, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 10 p.
- Alecian Serge, Aerts Jean-Pierre (1996), *Les systèmes de pilotage dans les services publics*, Editions d'Organisation, Collection Service Public "de la mission au métier", Management Service Public
- Allard-Poesi F. (2003), Coder les données, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.245-290
- Allard-Poesi F., Perret V. (2003), La recherche-action, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.85-132
- Allard-Poesi Florence (1997), *Nature et processus d'émergence des représentations collectives dans les groupes de travail restreints*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Koenig, Université Paris IX Dauphine, UFR Sciences des Organisations, Centre de Recherche DMSP
- Amans Pascale (2003), *Les indicateurs de contrôle entre simplification et complexification - Le cas de la fréquentation muséale*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Dupuy, Université de Montpellier II, IAE
- Amintas A. (1999), Contrôle de gestion et sociologie des organisations: les règles et les jeux, *Faire de la recherche en contrôle de gestion ? - De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.173-185
- Amintas A. (2002), Une généalogie des techniques de contrôle: une lecture de Michel Foucault, *23ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, 16-17 mai, Toulouse*, 13 p.
- Anton Caroline (2000), *Projet de plate-forme de partenariat entre les acteurs de l'aide à la création d'entreprise dans le département de l'Hérault*, DESS "conception et conduite de projets en intermédiation sociale", sous la direction du Professeur Marchand, Université de Montpellier III, Département d'Administration Economique et Sociale, Département des Sciences de l'Education
- Archias P. (2002), Le travail des entrepreneurs de médiation comme témoin des tensions entre règles d'organisation et processus pragmatique de coordination, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 11 p.
- Arnaud G. (1996), Quelle stratégie d'observation pour le chercheur en gestion? Prolégomènes à toute recherche in situ, *Economie et Sociétés*, Tome XXX, n° 10, oct. 1996, série SG n° 22, p.235-264
- Atkinson J. (1984), Manpower Strategies for Flexible Organizations, *Personal Management*, vol.16 (8), august

- Atkinson A.A., Waterhouse J.M., Wells R.B. (1997), A stakeholder approach to strategic performance measurement, *Sloan Management Review*, Spring, p.25-37
- Auby Jean-François (1996), *Management Public*, Editions Sirey
- Aucouturier Anne-Lise (1997), *Les chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise bénéficiaires d'une aide publique*, CREDOC, Département « évaluation des politiques sociales », Collection des rapports
- Audet M. (1994), Plasticité, instrumentalité et réflexivité, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.187-198
- Aurégan P., Joffre P. (2002), Pour une approche stratégique du projet, *XVIèmes journées nationales des IAE, Paris, 10-12 sept.*, 11p.
- Avenier M.J. (1989), "Méthodes de terrain" et recherche en management stratégique, *Economies et Sociétés*, SG n° 14, p.199-218
- Axelrod R., Cohen D.M. (2000), Chaos Control, *CIO*, vol.13, n° 16, juin, p.157-163
- Baier V.E., March J.G., Saetren H. (1991), Décision et mise en œuvre: une série d'ambiguïtés, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.69-83
- Bardin Laurence (1998), *L'analyse de contenu*, Presses Universitaires de France, Le psychologue, Paris
- Batifoulier Philippe (1995), *L'économie sociale*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Beauchemin M. (2003), Servir les citoyens, tout simplement - Démarche d'amélioration de la performance organisationnelle, *Rencontres Internationales "Démocratie et Management Local"*, Québec, mai, 10 p.
- Becker B.E., Huselid M.A. (2000), Getting an Edge Through People, *Human Resource Management International Digest*, May/Jun, vol.8, n° 3, p.36-39
- Beetham D. (1991), Models of Bureaucracy, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.128-140
- Benghozi P.J. (1990), La négociation d'une recherche: une étape clé dans la méthodologie d'intervention, *Economie et Sociétés*, Série SG n° 15, Tome XXIV, n° 5, mai, p.195-209
- Benveniste G. (1991), Survival Inside Bureaucracy, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.141-153
- Bessire D. (1999), Définir la performance, *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 5, vol. 2, sept., p.127-150
- Bessire D. (2002), Recherches "critiques" en contrôle de gestion: une typologie, *23ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, 16-17 mai, Toulouse*, 21 p.
- Bidault F. (1993), Apprentissage et réseaux, *Economies et Sociétés, Série Dynamique Technologique et Organisation*, W., n° 1, 5/1993, p.79-101
- Blanchet A. (1985 [1]), L'histoire - Histoire de l'Entretien Non Directif de Recherche, *L'entretien dans les sciences sociales*, coordonné par Alain Blanchet et al., Sciences Humaines Dunod, Editions Bordas, Paris, p. 7-77
- Blanchet A. (1985 [2]), Les règles du jeu dans l'entretien, *L'entretien dans les sciences sociales*, coordonné par Alain Blanchet et al., Sciences Humaines Dunod, Editions Bordas, Paris, p. 81-116

- Blois K.J. (1990), Research Notes and Communications - Transaction Costs and Networks, *Strategic Management Journal*, vol.11, p.493-496
- Borzeix A., Collard D. (2001), Entre lieux-mouvement et lieux de vie: peut-on "gérer" les gares de banlieue?, *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, coordonné par Gilles Jeannot et Pierre Veltz, Editions de l'Aube, Collection Société et Territoire, Cérisy, p.39-52
- Bougon M.G., Komocar J.M. (1994 [1]), Les cartes cognitives composites - Théorie holistique et dynamique des organisations et du processus d'organisation, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.37-56
- Bougon M.G., Komocar J.M. (1994 [2]), Façonner et diriger la stratégie - Approche holistique et dynamique, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.57-80
- Bougon M.G., Weick K., Binckhorst D. (1977), Cognition in Organizations : An Analysis of the Utrecht Jazz Orchestra, *Administrative Science Quarterly*, vol. 22, p.666-639
- Boulaire C., Landry M., Martel J.M. (1996), L'outil quantitatif dans l'aide à la décision - La réalité d'un mythe, *Sciences de la Société, Pouvoir et dynamique des organisations, Vers un renouvellement des approches?*, Presses Universitaires du Mirail, n° 39, oct., p.87-109
- Bouquin H., Pesqueux Y. (1999), 20 ans de contrôle de gestion, ou le passage d'une technique à une discipline, *Comptabilité, contrôle, audit, Les 20 ans de l'AFC*, mai, p.93-105
- Bouquin Henri (1994), *Les fondements du contrôle de gestion*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Bouquin H. (1996), Aspects transversaux et statut de la comptabilité de gestion, *Journée "Recherche en gestion"*, FNEGE, p.100-115
- Bournois F., Brabet J. (1993), Les connaissances en GRH - Réflexion sur leurs modes de production et sur leurs caractéristiques essentielles, *Repenser la Gestion des Ressources Humaines ?*, coordonné par Julienne Brabet et al., Editions Economica, Paris, p.15-38
- Bournois F., Livian Y.F., Thomas J. (1993), Les nouvelles perspectives de la recherche, *Repenser la Gestion des Ressources Humaines ?*, coordonné par Julienne Brabet et al., Editions Economica, Paris, p.213-248
- Bower J.L. (1983), *The Two Faces of Management : An American Approach to Leadership in Business and Politic*, Houghton Mifflin Company, Boston
- Boyd H.W. Jr, Westfall R. (1972), Procédure d'élaboration d'un questionnaire, *Encyclopédie du marketing*, 2-27 A, p.1-19
- Brechet J.P., Desreumaux A. (2002), Sciences de gestion et pratiques de management - Le cas du management stratégique, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.7-22
- Briole A., Rascol-Boutard S. (2000), La mobilité des créateurs d'entreprise RMIstes, *Déplacements et Inégalités*, Rapport final, octobre, LC n° 00MT08
- Briole A., Rascol-Boutard S. (2001), La représentation des usagers du dispositif d'insertion sociale, *2ème Programme Triennal de Ville-Management, 5èmes Rencontres, Bayonne*, 18 p.
- Busson-Villa F., Le Gall M. (2001), L'évaluation, un instrument de démocratie locale? Des ambitions à la pratique, *5ème Rencontre Ville-Management, La démocratie et le management local, Bayonne, septembre 2001*, 14 p.

- Cadin Loïc, Guérin F., Pigeyre F. (1997), *Gestion des Ressources Humaines*, Éditions Dunod, Paris
- Calori R. (2000), Ordinary theorists in mixed industries, *Organization Studies*, 21/6, p.1031-1057
- Carbonnel A. (2001), La recherche-action, une méthode de production collective de connaissance partagée, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.1, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p.204-222
- Cauvin P. (1989), Illusion, désillusion et mécanismes de défense dans le fonctionnement des organismes de service à but non lucratif, *Economies et Société, Série SG, n° 13, janvier*, p.139-161
- Certaines M. (de) (2000), Ajustements idéologiques et régulations publiques d'une politique: un siècle de politique familiale en France, *Politiques et Management Public*, vol.18, n° 3, sept., p.83-98
- Chabin Yann (2001), *La cohérence entre représentations de la performance et contrôle: le cas des entreprises intégrées de grande distribution alimentaire*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Dupuy, Université de Montpellier II, IAE
- Chalmers Alan F. (1988), *Qu'est-ce que la science ?*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000 [1]), *Lettre d'observations définitives n° 006/6594 du 21 décembre 2000*, Département de l'Aude, Exercices 1994 et suivants, 15 p.
- Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000 [2]), *Lettre d'observations définitives n° 006/6568 du 14 décembre 2000*, Département du Gard, Exercices 1994 et suivants, 34 p.
- Chambre Régionale des Comptes de Languedoc-Roussillon (2000 [3]), *Lettre d'observations définitives n° 6602 du 26 décembre 2000*, Département de l'Hérault, Exercices 1992 et suivants, 42 p.
- Chapman C.S. (1997), Reflections on a contingent view of accounting, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 22, n° 2, p.189-205
- Chappoz Y. (1998), Le pilotage des dynamiques d'acteurs dans les politiques publiques locales, ébauche d'un cadre conceptuel à partir d'études de cas en Rhône-Alpes, *Pilotage, Gestion des Ressources Humaines et Système d'Information – Management public et privé, vol.4*, Presses académiques l'Ouest, p.519-532
- Charreire S., Huault I. (2001), Le constructivisme dans la pratique de recherche: une évaluation à partir de seize thèses de doctorat, *Finance, Contrôle, Stratégie, Editions Economica*, vol.4, n° 3, sept., p.31-55
- Chauvin C. (1999), Les habits neufs du contrôle de gestion, *Questions de contrôle*, coordonné par Lionel Collins et al., Presses Universitaires de France, Collection Gestion, Paris, p.219-242
- Chevallier J. (1997), La gestion publique à l'heure de la banalisation, *Revue Française de Gestion*, p.26-37
- Chiapello E. (1995), Les typologies de modes de contrôle des activités des entreprises - Une revue de la littérature, *16ème congrès de l'Association Française de Comptabilité, IAE-ISEM, Montpellier*, p.51-74
- Cintas C. (2001), Les relations de coopération: à la recherche d'informations cohérentes, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.1, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p.285-304
- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1972), A garbage can model of organizational choice, *Administrative Science Quarterly*, vol.17, p.1-25

- Cohen M.D., March J.G., Olsen J.P. (1991), Le modèle du "Garbage Can" dans les anarchies organisées, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.163-204
- Cohendet P. (1996), Réseaux, pertinence et cohérence, *Cohérence, pertinence et évaluation*, coordonné par Cohendet Patrick, Jacot Jacques-Henri, Lorino Philippe, ECOSIP, Editions Economica, Finance et stratégie, Paris
- Cohendet P., Jacot J.H., Lorino P. (1996), Introduction générale, *Cohérence, pertinence et évaluation*, coordonné par Cohendet Patrick, Jacot Jacques-Henri, Lorino Philippe, ECOSIP, Editions Economica, Finance et stratégie, Paris
- Cossette P., Audet M. (1994), Qu'est-ce qu'une carte cognitive?, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.13-33
- Cossette Pierre (1994 [1]), *Cartes cognitives et organisations*, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris
- Cossette P. (1994 [2]), Les cartes cognitives au service de l'étude des organisations, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.3-12
- Cossette P. (1994 [3]), La carte cognitive idiosyncrasique - Études exploratoire des schèmes personnels de propriétaires-dirigeants de PME, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.113-154
- Cour des Comptes (1995), *Rapport sur la décentralisation en matière d'aide sociale*, ccomptes.fr, dernière mise à jour 6-06-00
- Darmon J. et al. (1998), Les politiques d'insertion, *Problèmes politiques et sociaux, La documentation française*, n° 807
- David A. (2000), La recherche-intervention, un cadre général pour les sciences de gestion?, *IXème Conférence Internationale de Management Stratégique, "Perspectives en Management Stratégique", Montpellier, 24-25-26 mai, 22p.*
- David A. (2001), Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion, *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, coordonné par Albert David et al., Editions Vuibert, Paris, p.83-110
- Defélix C. (1998), Nouvelles formes d'organisation, nouveaux modes de coordination ?, *Actes des XIVèmes journées nationales des I.A.E., Marketing stratégie et organisation, vol. 3*, Presses académiques de l'Ouest, p.291-306
- Defeuilley C. (2000), Délégation de service public et théories des contrats, *Economies et Sociétés série « Economie et Gestion des Services »*, n° 2, juin, p.171-192
- Delaney J.T., Huselid M.A. (1996), The Impact of Human Resource Management Practices on Perceptions of Organizational Performance, *Academy of Management Journal*, Aug., vol.39, n° 4, p.949-970
- Demers C. (2003), L'entretien, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.173-210
- Demil B., Lecocq X., Warnier V. (2002), Le système Pratique-Recherche: une approche garbage can de la production et de la diffusion des théories, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.367-380

- Desmarais C. (2001), Succès et limites d'une approche incrémentale et manageriale de la modernisation: le cas de l'encadrement des villes, *11ème Colloque Politiques et Management Public, Reconfigurer l'action publique: Big bang ou réforme?*, Nice, octobre 2001, 18 p.
- Desreumaux A. (2000), Théories des organisations: un état des lieux, *Recherches et pratiques en Gestion, IAE, 15èmes Journées Nationales Bayonne-Biarritz*, coordonné par Bruno Amann, Yves Dupuy, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, Paris, p.9-28
- Devereux Georges (1990), *De l'angoisse à la méthode dans les sciences de comportement*, Flammarion
- Dillard J.F., Becker D'A.A. (1999), Organizational Sociology and Accounting Research Or Understanding Accounting in Organizations Using Sociology, chap.8, *Behavioral Accounting Research: Foundations and Frontiers*, coordonné par Dillard J.F., Becker D'A.A., p.247-274
- Drevet B. (2002), La confrontation des représentations des acteurs comme facteur de structuration de l'action publique, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 16 p.
- Dubois M., Retour D. (1997), Le management d'un service public : vers une nouvelle approche des compétences et des modes de gestion des ressources humaines, *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n° 21-22, p.3-16
- Dumoulin R. (1998), Relations de marché et de hiérarchie au sein d'un réseau de sous-traitance, *Actes des XIVèmes journées nationales des I.A.E., Marketing stratégie et organisation, vol.3*, Presses académiques de l'Ouest, p.321-330
- Dumoulin R., Lecocq X. (2000), Réseau inter organisationnel : pour un changement de paradigme. Contribution à une analyse multi-niveaux en sciences de gestion, *AIMS 2000, IXème Conférence internationale du management stratégique, Montpellier*
- Dupuich-Rabasse F., Zarifian P. (2001), La compétence des collectifs de travail à l'épreuve des technologies de l'information et de la communication, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.1, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p.527-541
- Dupuy C., Kechidi M. (1996), Interprétabilité des règles et confiance dans la dynamique des organisations, *Sciences de la société*, n° 39, oct., p.3-19
- Dupuy Yves (1999 [1]), *Faire de la recherche en contrôle de gestion? De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, Editions Vuibert - FNEGE, Paris
- E.N.A., Direction des Etudes (1999), *La GRH, élément de performance des administrations publiques*, ena.fr, consulté le 26-02-2001
- Eden C., Ackermann F., Cropper S. (1992), The analysis of cause maps, *Journal of Management Studies*, 29:3, may, p.309-324
- Eden C., Banville C. (1994), Construction d'une vision stratégique au moyen de la cartographie cognitive assistée par ordinateur, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.81-109
- Eggrickx Ariel (1998), *La contrôlabilité des organisations publiques politiques : le cas des Chambres de Commerce et d'Industrie*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Dupuy, Université de Montpellier II, I.A.E.
- Eggrickx A. (2000), L' « institutionnalisation » d'un réseau : le cas de Camdib, *AIMS 2000, IXème Conférence internationale du management stratégique, Montpellier*, 19 p.
- Everaere C. (1999), Emploi, travail et efficacité de l'entreprise : les effets pervers de la flexibilité quantitative, *Revue Française de Gestion*, juin – juillet – août, p.5-21

- Feldmann M.S., March J.G. (1991), L'information dans les organisations: un signal et un symbole, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.254-275
- Feron M. (2001), NTIC et apprentissage de la coopération, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.1, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p. 542-557
- Filion L.J. (1994), Compte-rendu de lecture de "Cartes cognitives et organisations", sous la direction de P. Cossette, Ste-Fooy, Québec, Les Presses de l'Université Laval et Paris, Editions Eska, Collection "Sciences de l'Administration", 1994, [working paper]
- Fiol M. (1999), Le contrôle de gestion est-il toujours un mode de convergence des buts?, *Questions de contrôle*, coordonné par Lionel Collins et al., Presses Universitaires de France, Collection Gestion, Paris, p.97-122
- Fiol M., Lebas M. (1999), Créer du sens pour générer la performance: le double rôle du manager, *Questions de contrôle*, coordonné par Lionel Collins et al., Presses Universitaires de France, Collection Gestion, Paris, p.70-96
- Fouchet R. (1999), Performance, service public et nouvelles approches manageriales, *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, p.35-49
- Friedberg Erhard (1993), *Le pouvoir et la règle, dynamiques de l'action organisée*, Editions du Seuil
- Galanos J. (1998), Quel type de valeur choisir en qualité totale, pour maîtriser le progrès continu dans les processus ?, *XIVèmes journées nationales des I.A.E., Marketing, stratégie et organisation, vol.3*, Presses académiques l'Ouest, p.331-348
- Gaudin Jean-Pierre (1999), *Gouverner par contrat – l'action publique en question*, Presses de Sciences Po
- Gautrat J. (1996), Les Caisses d'Allocations Familiales confrontées à l'entrée en masse de nouveaux usagers, *Le service public en recherche – Quelle modernisation ?* coordonné par Grémion C. et Fraisse R., Documentation Française, Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, p.257-266
- Gervais M., Thenet G. (2002), Comment évaluer la productivité dans les activités de service?, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.191-198
- Ghiglione Rodolphe, Matalon Benjamin (1991), *Les enquêtes sociologiques - Théories et pratiques*, Collection U, Série "sociologie", Armand Collin Editeur, Paris
- Giard V. (1998), Gestion et management de projet, *Cahiers Français, Management et organisation des entreprises*, n° 287, juil.-sept., p.30-37
- Gibert P. (2001), L'analyse de politique à la rescousse du management public? Ou la nécessaire hybridation que tout sauf l'essentiel sépare, *11ème Colloque Politiques et Management Public, Reconfigurer l'action publique: Big bang ou réforme?*, Nice, octobre 2001, 11 p.
- Giddens Anthony (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, University of California Press, Berkeley
- Giordano S., Dupuy Y., Eggrickx A., Guibert N. (1999), Network Performance : A Monography, *Industrial and Purchasing (imp) Conference*, 8 p.
- Giordano Sophie (2001), *Comptabilité et réseaux inter-entreprises: un essai de conceptualisation et d'instrumentation du lien entre transaction et relation*, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Dupuy, Université de Montpellier II, IAE

- Giordano Y. (1991), Décision et organisations: quelles rationalités?, *Economies et Sociétés, Série Sciences de Gestion*, SG n° 17, p.161-194
- Giordano Y. (2003 [1]), Les spécificités des recherches qualitatives, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.11-39
- Giordano Yvonne (2003 [2]), *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles
- Girin J. (1990), L'analyse empirique des situations de gestion: éléments de théorie et de méthode, *Epistemologies et sciences de gestion*, coordonné par Alain-Charles Martinet, Editions Economica, Collection Gestion, Série Politique générale, Finance et Marketing, Paris, p.141-182
- Girod-Séville M., Perret V. (1999), Fondements épistémologiques de la recherche, *Méthodes de recherche en management*, Éditions Dunod, Paris, p.13-33
- Giroux N. (2003), L'étude de cas, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.41-84
- Giust-Desprairies F., Zylberstein-Vaisman L. (1985), La formation à l'entretien: un paradoxe pédagogique, *L'entretien dans les sciences sociales*, coordonné par Alain Blanchet et al., Sciences Humaines Dunod, Editions Bordas, Paris, p. 193-219
- Glaser B., Strauss A. (1967), *The Discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research*, Aldine Pub., Chicago
- Gotman A. (1985), La neutralité vue sous l'angle de l'Entretien Non Directif de Recherche, *L'entretien dans les sciences sociales*, coordonné par Alain Blanchet et al., Sciences Humaines Dunod, Editions Bordas, Paris, p. 149-182
- Grand L., Leyronas C. (1998), Réseaux et valeurs: valeurs du réseau et réseau de valeurs, *XIVèmes journées nationales des I.A.E., Marketing, stratégie et organisation, vol.3*, Presses académiques l'Ouest, p.382-400
- Groleau C. (2003), L'observation, *Conduire un projet de recherche - Une perspective qualitative*, coordonné par Yvonne Giordano, Les essentiels de la gestion, Editions EMS Management et Société, Colombelles, p.211-244
- Halgand N. (1999), Au cœur du contrôle: les représentations, *Faire de la recherche en contrôle de gestion? De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.31-49
- Hély M. (2002), Les emplois jeunes dans le secteur associatif, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 13 p.
- Henriet A. (1995), Le paradigme de l'activité appliqué au management des collectivités territoriales, *16ème congrès de l'Association Française de Comptabilité, IAE-ISEM, Montpellier*
- Hirtzlin I. (1999), La coopération entre organisations comme indicateur de la performance publique : exemple du secteur de la santé, *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 3, p.107-128
- Huron D. (1998), Le management public local au regard de la spécificité territoriale française, *XIVèmes journées nationales des I.A.E., Pilotage, Gestion des Ressources Humaines et Système d'Information - Management public et privé, vol.4*, Presses académiques l'Ouest, p.543-558
- Huselid M.A. (1994), Documenting HR's Effect on Company Performance, *HRMagazine*, Jan., vol.39, n° 1, p.79-84

- Iglesias A. (2002), Vers un pilotage des établissements de soins: une approche par les processus, *23ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, 16-17 mai, Toulouse*, 16 p.
- Ion J. (2001), L'intervention sociale: travail public ou implication de soi?, *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, coordonné par Gilles Jeannot et Pierre Veltz, Editions de l'Aube, Collection Société et Territoire, Cérisy, p.133-141
- Jaeger M. (1999), Du handicap à l'exclusion : des frontières brouillées, *Esprit*, vol. 259, décembre, p.46-64
- Jarillo J.C. (1990), Research Notes and Communications - Comments on 'Transaction Costs and Networks', *Strategic Management Journal*, vol.11, p.497-499
- Johanson J., Mattsson L.G. (1991), Interorganizational Relations in Industrial Systems: a Network Approach Compared With the Transactions-Cost Approach, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.256-264
- Junker B.H. (1960), *Field Work: an Introduction to the Social Sciences*, University of Chicago Press, Chicago
- Kaisergruber D., Strobel P. (1996), Service public, fin de siècle – Contraintes européennes et défi de la pauvreté, *Le service public en recherche – Quelle modernisation ?* coordonné par Grémion C. et Fraisse R., Documentation Française, Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, p.21-38
- Kalika M. (1985), L'efficacité des entreprises est-elle liée à leur structure?, *Revue Française de Gestion*, janvier-février, p.93-104
- Kaplan R.S., Norton D.P. (1996), Strategic learning and the balanced scorecard, *Strategy and Leadership*, september - october, p.19-24
- Khlif W., Zeghal D.M. (2002), La complémentarité confiance-contrôle: l'analyse du degré de confiance reflétée par la lettre annuelle du Président de l'entreprise, *23ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, 16-17 mai, Toulouse*, 18 p.
- Knoke D., Kuklinski J.H. (1991), Network Analysis: Basic Concepts, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.173-182
- Komocar J.M. (1994), Cartes causales d'un milieu de travail, *Cartes cognitives et organisations*, coordonné par Pierre Cossette, Les Presses de l'Université Laval, Québec, et Editions Eska, Paris, p.155-184
- Kuhn A. (2000), La régulation mixte de l'action publique locale. Le cas de la coopération intercommunale, *XVème Journées Nationales des IAE, Université de Pau et des Pays de l'Adour*, 14 p.
- La Villermois O. (de) (1998), Le concept de performance et sa mesure: un état de l'art, *XIVèmes Journées nationales des IAE, Nantes, Marchés financiers et Gouvernement de l'entreprise, tome 2* Presses Académiques de l'Ouest, p.199-216
- Lacaze D., Chandon J.L. (2001), L'information, facteur d'intégration dans le secteur des services, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.1, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p.738-758
- Lacroux F. (1999 [1]), La modélisation dans le contrôle de gestion, *Faire de la recherche en contrôle de gestion? De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.21-29

- Lacroux F. (1999 [2]), Fonder le contrôle de gestion sur la science des systèmes?, *Faire de la recherche en contrôle de gestion ? - De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.221-228
- Laget J.J., Benamour M. (1996), Une expérience d'évaluation de politique locale: l'exemple du département de l'Hérault, *Politiques et Management Public*, vol.14, n° 2, juin, p.105-127
- Lamarche T. (2000), Du service public à la relation clientèle dans les services en réseau, *Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 3, sept., p.1-19
- Langevin P. (1999), Contrôle de gestion et théories économiques des organisations, *Faire de la recherche en contrôle de gestion ? - De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.187-219
- Langfield-Smith K. (1992), Exploring the need for a shared cognitive map, *Journal of Management Studies*, 29:3, May, p.349-368
- Laroche H. (1996), Note critique de Weick Karl E. (1995), Sensemaking in Organizations, Sage, Thousand Oaks, Californie, *Sociologie du travail*, n° 2/96, p.225-232
- Laukkanen M. (1996), Comparative cause mapping of organizational cognitions, *Cognition within and between organizations*, coordonné par James R. Meindl, Charles Stubbart, Joseph R. Porac, p.3-43
- Laville J.L. (1996), Service public social et modernisation de la gestion, *Le service public en recherche - Quelle modernisation ?*, coordonné par Grémion C. et Fraisse R., Documentation Française, Commissariat Général du Plan, Secrétariat d'État à la Recherche, p.241-256
- Lazega Emmanuel (1998), *Réseaux sociaux et structures relationnelles*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Le Duff R. (1996), État de l'art - management public, État de l'art - État des thèses, *XIIIème journées nationales des IAE, ESUG Toulouse*, FNEGE, p.232 - 263
- Le Duff R., Orange G. (2000), Du management public au management affectif, ou de la rationalisation à la cohérence, *Recherches et pratiques en Gestion, IAE, 15èmes Journées Nationales Bayonne-Biarritz*, coordonné par Bruno Amann, Yves Dupuy, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, Paris, p.113-145
- Le Duff R., Orange G. (2002), Le management social: des relations des hommes aux choses aux relations entre les hommes, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.335-351
- Le Duff Robert, Papillon Jean-Claude (1988), *Gestion publique - Le management des activités non marchandes*, Editions Vuibert Gestion, Paris
- Le Moigne Jean-Louis (1995 [1]), *La modélisation des systèmes complexes*, Afcet Systèmes, Dunod, Paris
- Le Moigne Jean-Louis (1995 [2]), *Les épistémologies constructivistes*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?
- Lerch C., Llerena P., Sonntag M. (1996), Cohérence et performance: évaluation d'une réorganisation dans une PME, *Cohérence, pertinence et évaluation*, coordonné par Cohendet Patrick, Jacot Jacques-Henri, Lorino Philippe, ECOSIP, Editions Economica, Finance et stratégie, Paris
- Lessard-Hebert Michelle, Goyette Gabriel, Boutin Gérard (1997), *La recherche qualitative - Fondements et pratiques*, Editions Nouvelles AMS, Montréal, Collection Méthodes en Sciences Humaines
- Leyronas C., Sammut S. (2000), Le réseau, processus organisé et organisant de la création et du démarrage de petites entreprises?, *9ème Conférence Internationale de Management Stratégique*, Montpellier, 24 au 26 mai

- Libert Bruno (1999), *La création d'activité, une voie pour l'insertion*, Editions les cahiers RACINE – Réseau d'Appui et de Capitalisation des Innovations Européennes
- Lorino Philippe (1991), *Le contrôle de gestion stratégique - La gestion par les activités*, Éditions Dunod, Paris
- Lorino Philippe (1995), *Comptes et récits de la performance*, Les Editions d'Organisation, Paris
- Lorino P. (1996), Le pilotage de l'entreprise: de la mesure à l'interprétation, *Cohérence, pertinence et évaluation*, coordonné par Cohendet Patrick, Jacot Jacques-Henri, Lorino Philippe, ECOSIP, Editions Economica, Finance et stratégie, Paris
- Lorino P. (1999), A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public, *Politiques et Management Public*, vol. 17, sept., n° 2, p.21-34
- Louart P. (1997), Structures organisationnelles: vers un continuum public-privé, *Revue Française de Gestion*, vol. 115, p.14-25
- Louart P. (2000), Territoires et problématiques de la recherche en Gestion des Ressources Humaines, *Recherches et pratiques en Gestion, IAE, 15èmes Journées Nationales Bayonne-Biarritz*, coordonné par Bruno Amann, Yves Dupuy, Jean-Jacques Rigal, Editions Dalloz, Paris, p.59-85
- Maillard J. (de) (2000), Le partenariat en représentations: contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées, *Politiques et Management Public*, vol. 18, n° 3, sept., p.21-41
- Malleret V. (1999), Les évaluations de situations complexes: des processus à maîtriser, *Questions de contrôle*, coordonné par Lionel Collins et al., Presses Universitaires de France, Collection Gestion, Paris, p.149-172
- March James G., Simon Herbert A. (1958), *Organizations*, Graduate School of Industrial Administration, Carnegie Institute of Technology, Ed. John Wiley & Sons Inc.
- March J.G. (1991 [1]), L'entreprise comme coalition politique, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.17-31
- March J.G. (1991 [2]), Le pouvoir du pouvoir, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.33-68
- March J.G. (1991 [3]), Réflexions sur le changement dans les organisations, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.87-107
- March J.G. (1991 [4]), Rationalité limitée, ambiguïté et ingénierie des choix, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.133-161
- March J.G. (1991 [5]), Systèmes d'information et prise de décision: des liens ambigus, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.231-254
- March J.G., Olsen J.P. (1991), La mémoire incertaine: apprentissage organisationnel et ambiguïté, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.205-229
- Marchesnay M. (1999), Une version racinienne de la recherche doctorale en sciences de gestion : la triple unité de pensée, d'observation et de proposition, [working paper]
- Marchesnay M. (2000), Job quality in smaller business firms: the case of French entrepreneurs, *Rencontres de St Gall, Lugano*, 8p.
- Mari I. (1998), La valeur au cœur des organisations en réseau : une analyse en terme de quasi-rente, *XIVèmes journées nationales des I.A.E., Pilotage, Gestion des Ressources Humaines et Système d'Information – Management public et privé*, vol.4, Presses académiques l'Ouest, p.319-331

- Markoczy L. (2001), Consensus formation during strategic change, *Strategic Management Journal*, 22, p.1013-1031
- Martin D.P., Rainelli-Le Montagner H. (2002), Pour une approche compréhensive des sciences de gestion, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.145-153
- Martinet A.C. (1990), Grandes questions épistémologiques et sciences de gestion, *Epistemologies et sciences de gestion*, coordonné par Alain-Charles Martinet, Editions Economica, Collection Gestion, Série Politique générale, Finance et Marketing, Paris, p.9-29
- Martinet A.C. (1991), Préface, *Décisions et organisations*, James G. March, Les Editions d'Organisation, Les Classiques E.O., Paris, p.9-13
- Mintzberg Henry (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris
- Mintzberg Henry (1986), *Le pouvoir dans les organisations*, Les Editions d'Organisation, Paris
- Mitchell J. (1991), Hierarchies - Introduction, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.105-107
- Morgan Gareth (1989), *Images de l'organisation*, Editions Eska, Les Presses de l'Université Laval
- Morin Edgar (1994), *La complexité humaine*, Collection Champs, Série l'Essentiel, Flammarion, Paris
- Mouchot C. (1990), Décision et sciences sociales, *Epistemologies et sciences de gestion*, coordonné par Alain-Charles Martinet, Editions Economica, Collection Gestion, Série Politique générale, Finance et Marketing, Paris, p.91-79
- Moulière Monique, Rivard Thierry, Thalineau Alain (1999), *Vivre le RMI des deux côtés du guichet*, Editions la Découverte et Syros, Collection alternatives sociales
- Mucchielli Alex (1991), *Les méthodes qualitatives*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Muller Pierre (1998), *Les politiques publiques*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Naro G. (1998), La dimension humaine du contrôle de gestion : la recherche anglo-saxonne sur les aspects comportementaux de la gestion budgétaire, *Comptabilité-Contrôle-Audit*, tome 4, vol. 2, septembre, p.45-69
- Naro G. (1999 [1]), Compétitivité, rentabilité, productivité, emploi... contrôle de gestion et gestion des ressources humaines face à la variété des critères de performance, *Programme Stratégies de Compétitivité et Emploi, Les cahiers de l'ERFI*, mars, 34p.
- Naro G. (1999 [2]), Contrôle de gestion et gestion des ressources humaines : perspectives de recherche, *Economies et Sociétés, Sciences de Gestion*, vol. 26-27, p.527-555
- Nobre T. (1999), Des méthodologies de recherche pour repenser le contrôle de gestion, *Faire de la recherche en contrôle de gestion? De la compréhension des pratiques à un renouvellement théorique*, coordonné par Yves Dupuy, Editions Vuibert - FNEGE, Paris, p.145-160
- Orange G., Vatteville E. (2003), Gouvernance territoriale et développement durable, *Rencontres Internationales "Démocratie et Management Local"*, Québec, mai, 15 p.
- Ouchi W.G. (1977), The Relationship between Organizational Structure and Organizational Control, *Administrative Science Quarterly*, vol. 20, p.95-113
- Ouchi W.G. (1979), A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms, *Management Science*, vol. 25, p.833-848

- Ouchi W.G. (1991), Markets, Bureaucracies and Clans, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.246-255
- Pérez R. (1998), Le choc des paradigmes en sciences de gestion, Exposé à 'L'enseignement de la gestion est-il capable d'innover?', *GRESUP Groupe de Réflexion sur l'Enseignement Supérieur*, 8 p.
- Perret B. (1999), L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat, éléments pour un diagnostic, *1er congrès de la société française d'évaluation, Marseille, 4 et 5 juin 1999*, 8 p.
- Perrow C. (1967), A Framework for the Comparative Analysis of Organizations, *American Sociological Review*, n° 32, p.194-208
- Pesqueux Yvon (2002), *Organisations: modèles et représentations*, Collection Gestion, Presses Universitaires de France, Paris
- Pfeffer J. (1994), Competitive Advantage Through People, *California Management Review*, vol.36, n° 2, p.9-29
- Pfeffer J. (1997), Pitfalls On The Road to Measurement: The Dangerous Liaison of Human Resources with the Ideas of Accounting and Finance, *Human Resource Management*, vol.36, n° 3, p.357-365
- Plane J.M. (1999 [1]), Considérations sur l'approche éthnométhodologique des organisations, *Revue Française de Gestion*, mars à mai, p.44-53
- Plane J.M. (1999 [2]), Note de synthèse des activités de recherche en vue du diplôme d'Habilitation à Diriger des Recherches (HDR), *Cahiers de l'ERFI*, n° 15, juin
- Pontier Jean-Marie (1996), *Les services publics*, Editions Hachette, Les fondamentaux
- Powell W.W. (1990), Neither market nor hierarchy: network forms of organization, *Research in organizational behavior*, vol.12, p.295-336
- Rascal-Boutard Sylvie (2000), *Performance et contrôle d'un dispositif social, le cas du traitement des allocataires du RMI créateurs d'entreprises dans l'Hérault*, Mémoire de DEA soutenu en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Briole, Université de Montpellier I, I.S.E.M., et Université de Montpellier II, I.A.E.
- Rascal-Boutard S. (2003), Localiser pour s'adapter aux besoins des usagers - Le cas des coopérations locales dans le domaine de l'action sociale, *Rencontres Internationales "Démocratie et Management Local"*, Québec, 20-23 mai, 22 p.
- Renucci A. (2001), Efficacité relative des services municipaux et des associations pour remplir une mission de service public ou les difficultés de la contractualisation, *5ème Rencontre Ville-Management, La démocratie et le management local*, Bayonne, septembre 2001, 12 p.
- Rérolle J.F. (1999), Création de valeur et mesure de performance, *Sociétal*, mars, p.93-98
- Reynaud J.D. (1988), Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome, *Revue Française de Sociologie*, vol. XXIX, p.5-18
- Rhodes R.A.W. (1991), Policy Networks and Sub-Central Government, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.203-214
- Riccucci N.M. (2001), The "Old" Public Management Versus the "New" Public Management: Where Does Public Management Administration Fit In?, *Public Administration Review*, vol. 61, n° 2, p.172-175
- Rockness H.O., Shields M.D. (1984), Organizational Control Systems in Research and Development, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 9, p.165-177

- Rodhain Florence (1997), *La construction et la confrontation de représentations: le cas des besoins en information - proposition d'une méthode fondée sur la cartographie cognitive* -, Thèse soutenue en Sciences de Gestion, sous la direction du Professeur Reix, Université de Montpellier II, I.A.E.
- Rojot Jacques, Bergmann Alexander (1995), *Comportement et organisation*, Editions Vuibert Gestion, Paris
- Rojot J. (1996), Ressources Humaines, Transferts et complémentarité de concepts entre disciplines, *Journée « recherche en gestion »*, FNEGE, p.116-121
- Rousseau F., Salaün-Bidart A. (1999), Autonomie et contrôle des salariés et performance de réseau, *10ème congrès de l'AGRH, La GRH : contrôle et autonomie, vol. 2*, p.879-887
- Sainsaulieu Renaud (1987), *Sociologie de l'organisation et de l'entreprise*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques et Editions Dalloz, Paris
- Salancik G.R. (1995), Review Essay - Wanted: A Good Network Theory of Organization, *Administrative Science Quarterly*, vol. 40, p.345-349
- Sanséau P.Y. (2001), Méthodes d'analyse des données qualitatives: perspectives autour d'outils manuels et informatisés, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.2, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p.1275-1290
- Santelman P. (2000), Politique d'emploi et formation des chômeurs, *La documentation française*, 838, mai
- Santo Viriato Manuel, Verrier Pierre Eric (1993), *Le management public*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Sapin Michel, Pecquerie Bertrand (1983), *La place et le rôle des usagers dans les services publics – Rapport au Premier Ministre*, La documentation française, Collection des rapports officiels
- Sarfati F. (2002), Enjeux de la comparaison du travail dans la fonction publique et dans le secteur privé, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 8 p.
- Sartori G. (1991), Markets, Capitalism, Planning and Technocracy, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.154-162
- Saulquin J.Y. (2000 [1]), Management hospitalier : leçons de complexité, *Cahiers de recherche du groupe ESCEM (Ecole Supérieure de Commerce et de Management)*, sept. , p.199-216
- Saulquin J.Y. (2000 [2]), Les progrès du management hospitalier passent par la qualité des soins apportés à la gestion des rapports humains, *Colloque de la 2ème université de printemps de l'audit social « audit social et progrès du management »*, ESCEM, fondation Konrad Adenauer
- Sauvage P. (1997), Un bilan mitigé au regard des ambitions, *La documentation française*, n° 807, p.41–45
- Savall Henri, Zardet Véronique (1995), *Ingénierie stratégique du roseau - souple et enracinée* -, Editions Economica, Paris
- Sfez Lucien (1992), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 4ème édition
- Simon Herbert A. (1983), Administration et processus de décision, Editions Economica, Finance et stratégie, Paris
- Simon Herbert A. (1991), *Sciences des systèmes, sciences de l'artificiel*, Editions Dunod, Collection Afcet Systèmes, Paris

- Snell S.A. (1992), Control Theory in Strategic Human Resource Management : the Mediating Effect of Administrative Information, *Academy of Management Journal*, vol. 35, n° 2, p.292-327
- Socias A., Herranz R. (2002), Entités d'Economie Solidaire: l'incidence de leurs caractéristiques sur la comptabilité, *23ème Congrès de l'Association Française de Comptabilité, 16-17 mai, Toulouse*, 15 p.
- Soulier E. (2004), Les communautés de pratique pour la gestion des connaissances, *KM, points de vue et expériences, Paris, Hermès Lavoisier (à paraître)*, 18 p.
- Strauss A., Corbin J. (1990), *Basics of Qualitative Research: Grounded Theory Procedures and Techniques*, Sage Publications, Newbury Park
- Streeck W., Schmitter P.C. (1991), Community, Market, State - and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.227-241
- Swan J.A., Newell S. (1994), Managers' beliefs about factors affecting the adoption of technological innovation: a study using cognitive maps, *Journal of Management Psychology*, vol. 9, n° 2, p.3-9
- Tanguy H. (1996), Décentralisation et contractualisation interne, *Cohérence, pertinence et évaluation*, coordonné par Cohendet Patrick, Jacot Jacques-Henri, Lorino Philippe, ECOSIP, Editions Economica, Finance et stratégie, Paris
- Tarondeau Jean-Claude (1998), *Le management des savoirs*, Presses Universitaires de France, Que sais-je ?, Paris
- Teller R. (1996), Évolution des travaux de recherche en comptabilité, *Journée « recherche en gestion », FNEGE*, p.83-98
- Terssac G. (de), Lalande K. (2001), Le travail d'organisation: le cas de la maintenance des matériels roulants à la SNCF, *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, coordonné par Gilles Jeannot et Pierre Veltz, Editions de l'Aube, Collection Société et Territoire, Cérisy, p.143-159
- Testart A. (2001), Echange marchand, échange non marchand, *Revue Française de Sociologie*, oct.-déc., 42-4, p.719-748
- Thompson G. (1991 [1]), Comparison Between Models - Introduction, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.243-245
- Thompson G. (1991 [2]), Networks - Introduction, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.171-172
- Thorelli H.B. (1986), Networks: Between Markets and Hierarchies, *Strategic Management Journal*, vol.7, p.37-51
- Thuderoz C., Mangematin V., Harrisson D. (1999), *La confiance, approches économiques et sociologiques*, Gaëtan Morin Editeur
- Timbal Pierre-Clément, Castaldo André (2000), *Histoire des institutions publiques et des faits sociaux*, Editions Dalloz, Droit public, Science politique, Paris, 10ème édition
- Trosa Sylvie (1999), *Quand l'État s'engage - La démarche contractuelle*, Éditions d'Organisation, Collection Service Public, Paris
- Tucker Wrightson M. (1976), The documentary coding method, *The Structure of Décision, The Cognitive Maps of Political Elites*, coordonné par Robert Axelrod, Princeton University Press, New Jersey, p.291-342

- Uzzi B. (1996), The Sources and Consequences of Embeddedness for the Economic Performance of Organizations: The Network Effect, *American Sociological Review*, vol.61, August, p.674-698
- Uzzi B. (1997), Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness, *Administrative Science Quarterly*, vol. 42, p. 35-67
- Veltz P. (2001), Conclusion - Le travail en réseau: tendances et tensions, *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, coordonné par Gilles Jeannot et Pierre Veltz, Editions de l'Aube, Collection Société et Territoire, Cérisy, p.287-300
- Venkatraman N., Ramanujam V. (1986), Measurement of Business Performance in Strategy Research: A Comparison of Approaches, *Academy of Management Review*, vol.11, n° 4, p.801-814
- Verley E. (2002), Le programme 'nouveaux services-emplois jeunes': les ambiguïtés du passage d'une logique d'insertion à une logique de création d'activités, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 10 p.
- Vinot D. (1998), De la « valeur médicale » à la « valeur organisationnelle » : l'hôpital français face à une nouvelle régulation, *XIVèmes journées nationales des I.A.E., Marketing, stratégie et organisation, vol. 3*, Presses académiques l'Ouest, p.651-666
- Viveret P. (1994), Le pouvoir, l'expertise, la responsabilité, *Autrement, Série morales, La Responsabilité*, p.236-248
- Volery I. (2002), Les centres sociaux CAF dans la politique de la ville - Nouvelles compétences, expérimentations de cadres opératoires et re-définitions des principes d'action, *Colloque "L'action publique au travail", Paris, 30 et 31 oct.*, 11 p.
- Von Hayek Friedrich (1986), *Scientisme et sciences sociales: essai sur le mauvais usage de la raison*, Librairie Plon, Collection Agora, Presses Pocket
- Voynnet Fourboul Catherine (2001), Le processus de (dé)codage des données qualitatives en gestion des ressources humaines, *Actes du 12ème congrès de l'AGRH, vol.2, La GRH dans/et/ou la société de l'information, Liège, septembre 2001*, p.1443-1461
- Wageman R. (1995), Interdependence and Group Effectiveness, *Administrative Science Quarterly*, vol.40, p.145-180
- Wathelet J.C. (2001), Les collectivités territoriales françaises et la problématique de la gouvernance, *11ème Colloque Politiques et Management Public, Reconfigurer l'action publique: Big bang ou réforme?*, Nice, octobre 2001, 17 p.
- Weber M. (1991), Legal Authority in a Bureaucracy, *Markets, Hierarchies and Networks*, coordonné par G. Thompson, J. Frances, R. Levacic, J. Mitchell, Sage Publication in association with the Open University, p.119-127
- Weber P.S., Manning M.R. (2001), Cause maps, sensemaking and planned organizational change, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Arlington, June, vol.37, n° 2, p.227-251
- Weick K.E. (1974), Amendments to Organizational Theorizing, *Academy of Management Review*, Sept., vol.17, n° 3, p.487-502
- Weick Karl E. (1979), *The Social Psychology of Organizing*, Editions Mc Graw-Hill, Inc., 2ème Edition, New York
- Weick Karl E. (1995), *Sensemaking in Organizations*, Sage Publications
- Weller J.M. (1998), La modernisation du service public: évolution des approches ces dix dernières années, *Recherches et Prévisions - Le service public CAF: du social au politique*, n° 54, p.85-92

Wenger E. (2000), Communities of Practice: The Organizational Frontier, *Harvard Business Review*, jan-feb, p.139-145

Williamson O.E. (1975), Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications, Free Press, New York

Yuthas K., Dillard J.F. (1998), Structuration Theory : A Framework For Behavioral Accounting Research, *Advances, Accounting Behavioral Research*, vol. 1, p.195-221

Zarifian P. (2001), Événement et sens donné au travail, *Le travail, entre l'entreprise et la cité*, coordonné par Gilles Jeannot et Pierre Veltz, Editions de l'Aube, Collection Société et Territoire, Cérisy, p.109-124

Zimnovitch H. (2002), L'histoire: un apport critique et fécond pour les sciences de gestion et les pratiques manageriales, *Sciences de gestion et pratiques manageriales*, Réseau des IAE, Editions Economica Gestion, Paris, p.167-177

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION GENERALE	3
PARTIE 1 L'APPROCHE DE LA PERFORMANCE INTERORGANISATIONNELLE : UNE BASE THEORIQUE ET METHODOLOGIQUE	15
CHAP. 1 UNE APPROCHE CONCEPTUELLE DU PILOTAGE DE LA PERFORMANCE DANS UN CONTEXTE INTERORGANISATIONNEL.....	16
1 <i>Les bases théoriques d'approche du pilotage de la performance</i>	<i>17</i>
1.1 Une approche interprétative de la performance dans un contexte interorganisationnel	17
1.1.1 Une approche interprétative de la performance	18
1.1.2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel.....	20
1.2 Le pilotage de la performance dans l'organisation vue comme un construit social	23
1.2.1 L'organisation vue comme un construit social et les implications pour le pilotage de la performance	23
1.2.2 Une dynamique organisationnelle fondée sur les comportements des acteurs et les implications pour le pilotage de la performance	29
2 <i>Un contexte interorganisationnel particulier dans lequel se pose théoriquement la question du pilotage de la performance.....</i>	<i>34</i>
2.1 Le modèle bureaucratique : un mode particulier de coordination qui montre ses limites en terme de pilotage de performance	38
2.1.1 Le mode de coordination bureaucratique comme mode de pilotage de la performance.....	39
2.1.2 Les limites théoriques du mode de coordination bureaucratique pour piloter la performance.....	42
2.2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel particulier.....	47
2.2.1 Des alternatives au modèle bureaucratique pour piloter la performance dans un contexte interorganisationnel.....	48
2.2.2 Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel qui reste marqué par un modèle bureaucratique	52
CHAP. 2 LE CHOIX D'UNE METHODOLOGIE SPECIFIQUE.....	57
1 <i>Une exploration d'un cas de pilotage de la performance interorganisationnelle.....</i>	<i>64</i>
1.1 Les entretiens semi-directifs	65
1.1.1 Les répondants	65
1.1.2 Les objectifs et la méthodologie utilisée	69
1.2 Les observations de coopération.....	73
1.2.1 Les groupes observés.....	74
1.2.2 La méthodologie utilisée.....	78
2 <i>Les fondements et la méthodologie utilisée pour appréhender la performance à des fins de pilotage.....</i>	<i>81</i>
2.1 Les bases théoriques de la méthodologie utilisée	95
2.1.1 Le positionnement de la démarche	98
2.1.2 Une approche par les cartes cognitives	102
2.2 La méthodologie utilisée pour appréhender la performance à des fins de pilotage.....	109

2.2.1	L'identification des variables entrant dans les processus qui mènent à la performance.....	110
2.2.2	Les représentations individuelles et collectives des processus qui mènent à la performance.....	129
PARTIE 2	LES ENSEIGNEMENTS DU TERRAIN POUR LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE INTERORGANISATIONNELLE.....	148
CHAP. 3	COORDINATION FORMELLE ET COOPERATION INFORMELLE : UNE ARTICULATION DIFFICILE	149
1	<i>Un mode formel de pilotage de la performance bureaucratique complété par des modes informels de coordination</i>	<i>150</i>
1.1	L'hétérogénéité des objectifs conduit à un pilotage de performance centré sur l'allocation de ressource reconnu comme incomplet.....	151
1.1.1	Un lien lâche entre les objectifs et les besoins des usagers.....	152
1.1.2	Un pilotage de performance centré sur l'allocation de ressources, reconnu comme incomplet.....	165
1.2	Le pilotage de la performance centré sur l'allocation de ressources et la performance locale	183
1.2.1	Une consolidation des mesures inopérante	183
1.2.2	La difficile évaluation des effets.....	186
2	<i>Des coopérations primordiales pour la performance, peu prises en compte par le mode formel de pilotage de la performance.....</i>	<i>195</i>
2.1	Une définition problématique des organisations participantes et un système de pilotage fondé sur une cohésion tenant à une structuration formelle des activités	195
2.1.1	Une concentration du pilotage de la performance sur la structuration formelle des activités et les liens bipartites.....	196
2.1.2	Les coopérations comme source de cohésion.....	211
2.2	Un lien entre les ressources humaines et la performance non piloté.....	224
2.2.1	Les conséquences potentielles en terme de performance de l'hétérogénéité statutaire et du turn-over non pilotés.....	224
2.2.2	Une gestion des ressources humaines limitée malgré un lien apparent entre les ressources humaines et la performance	231
CHAP. 4	UNE PROPOSITION DE DEFINITION DE LA PERFORMANCE POUR LA PILOTER.....	237
1	<i>Une définition de la performance interorganisationnelle à partir des représentations des acteurs</i>	<i>237</i>
1.1	Le positionnement des concepts dans les processus qui mènent à la performance ..	238
1.1.1	Les concepts.....	238
1.1.2	Le positionnement des concepts	240
1.2	Les convergences et divergences dans les représentations de la performance interorganisationnelle.....	244
1.2.1	Des divergences dans les représentations de la performance qui ne sont pas des freins à sa réalisation.....	247
1.2.2	Les convergences dans les représentations de la performance	258
2	<i>Le pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel</i>	<i>265</i>
2.1	Des freins potentiels à l'utilisation d'une telle modélisation pour piloter la performance interorganisationnelle.....	265
2.1.1	La relativité du niveau de complexité de la modélisation.....	266

2.1.2	Les cohérences et les incohérences obtenues par la modélisation.....	267
2.2	La capacité de la modélisation à piloter la performance interorganisationnelle	269
2.2.1	Les interdépendances entre les concepts comme moyen pour agir sur la performance.....	269
2.2.2	Le degré de contrôle des acteurs sur les processus qui mènent à la performance	272
CONCLUSION GENERALE.....		276
ANNEXES.....		283
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES		347
BIBLIOGRAPHIE.....		351
TABLE DES MATIERES.....		368

La performance dans un contexte interorganisationnel: une approche interprétative et interactionniste du pilotage

Cette recherche s'inscrit dans la problématique générale du pilotage de la performance dans un contexte interorganisationnel. Ce problème est posé dans le contexte particulier d'un réseau interorganisationnel, où la performance dépend pour une large part des ressources humaines, appréhendées ici au travers de leurs compétences et de leurs interactions. L'approche conceptuelle conduit à proposer une vision holiste de la performance, s'appuyant sur les représentations qu'ont les acteurs des processus qui y mènent. La démarche adaptée à une telle perspective est celle de l'étude de deux cas, à travers la réalisation d'une étude longitudinale d'une part, et d'autre part l'utilisation de cartes cognitives. Les enseignements du terrain ont conduit à confirmer une articulation difficile entre coordination formelle et coopération informelle, et par ailleurs à déterminer les processus menant à la performance pour la piloter. La relative autonomie des acteurs conduit à appréhender les coopérations et la performance qu'elles induisent en termes d'interactions interindividuelles. Les liens entre la performance, les compétences et les coopérations ont été démontrés.

Performance in an interorganizational context: an interactionist and interpretative approach in order to improve it

The general topic of this research is the management of performance in an inter-organizational context. In such a specific context, corporate performance depends to some large extent on human resources. We analyze more specifically people's competences and interactions. From our theoretical reasoning, we provide a "holist" view of performance based on people's view of performance drivers. We have developed two case studies based on longitudinal study and cognitive mapping. The results confirm first a difficult articulation between formal coordination and informal cooperation. They also show the process by which performance may be managed. The cooperation between actors and the driven performance can be analyzed through inter-individuals interactions since such actors are relatively autonomous. Empirical evidence shows the linkages between performance, competencies and cooperation.

Discipline: Sciences de Gestion

Mots-clés : performance, pilotage, coordination, coopération, compétence, dispositif d'insertion, cartographie cognitive.