

Recherche-action :

Coopération socio-éducative de territoire

Version finale



Contact :

Romain MANEVEAU

 r.maneveau@neorizons.fr


 06 32 85 61 39

Table des matières

Abstract	4
Résumé	5
Introduction	7
I. Objet de la recherche-action	7
II. Méthode de travail et incidences liées à l'épidémie de COVID-19 sur la démarche.....	10
III. Problématique et plan de la recherche.....	14
PARTIE 1 : enclencher et soutenir la coopération entre les acteurs d'un territoire.....	16
Chapitre 1 : Au démarrage de la coopération : bien se connaître, bien se faire connaître, bien connaître le territoire et son réseau d'acteurs	16
I. La coopération : une modalité d'action permettant d'atteindre des ambitions communes, qui dépassent la capacité des acteurs pris isolément.....	16
A. Coopérer, pourquoi faire ? L'intérêt des acteurs à coopérer	16
B. Coopérer, dans quel sens ? Identifier des buts communs en matière d'action socio-éducative	26
II. Pour coopérer, créer les conditions nécessaires à la rencontre	32
A. Se rencontrer, se voir, se (re)connaître, dépasser les représentations : la confiance comme préalable à la coopération territoriale	32
B. Les moyens de la coopération : coopérer nécessite du temps, de la méthode, de l'organisation, des espaces	43
Chapitre 2 : Les méthodes de la coopération : des compétences humaines nécessaires, des organisations du jeu d'acteurs structurées autour de plusieurs objets complémentaires	50
I. La coopération : un métier, une mission spécifiques.....	50
A. Les techniques de la coopération : « agir ensemble en vue d'un but commun » nécessite une méthode de travail spécifique	50
B. Au-delà des compétences, quelle place est laissée à la culture partenariale dans les environnements de travail ?	54
II. Coopérer, c'est organiser le jeu d'acteurs	56
A. Les objets de la coopération	56
B. « Gouverner par projet » : un paradigme dominant, au service d'une forme et d'un niveau de coopération qui font référence mais ne sont pas exclusifs.....	58
C. Une coopération à plusieurs niveaux : un facteur important de complexité.....	60
Conclusions et récapitulatif des recommandations.....	69
PARTIE 2 : Présentation des 6 territoires de la recherche-action	81
ANNEXES.....	82
I. ANNEXE 1 : Indicateurs d'évaluation	82
II. ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE	89

ABSTRACT

La coopération entre acteurs est une modalité d'interaction toute spécifique : elle est volontaire, basée sur des intérêts compatibles et entremêlés, vise l'atteinte de buts communs, et suppose une mise en commun de moyens, un mode relationnel dépassant les règles et usages de la hiérarchie et une représentation commune du monde. Dans un environnement caractérisé par sa complexité (sociale, politique, administrative, géographique) et une tension forte sur les ressources disponibles, coopérer permet aux organisations de mieux se situer dans leurs environnements, et d'accroître leur capacité d'action.

Pourquoi les acteurs coopèrent ? qu'est-ce qui facilite la coopération ? comment est-elle concrètement mise en place ? Y a-t-il des conditions qui la facilitent ou à l'inverse, qui la rendent plus difficile à envisager ?

La présente recherche-action, déployée dans 6 territoires entre janvier 2020 et décembre 2021, cherche à répondre à ces questions, appliquées au champ de l'action socio-éducative, à partir d'entretiens, d'immersions dans des situations de travail, de diagnostics en marchant, d'analyse de données disponibles, d'ateliers de travail multi-acteurs. Les productions écrites ont été soumises à la relecture critique et au débat avec les acteurs qui participent à la recherche-action.

RESUME

Analyser les schémas, les stratégies, les méthodes ou encore les pratiques de coopération implique d'étudier les interactions entre acteurs. En repartant de la notion de « réseau d'acteurs » développée dans les travaux des sociologues Jürgen Habermas et Henri Amblard, il est apparu que sont régulièrement attachés au concept de coopération des enjeux de pouvoir et de reconnaissance. Le fait de chercher à coopérer et à trouver sa place dans un réseau d'acteurs peut selon ces auteurs constituer un acte de coopération en lui-même.

La coopération ne se limite néanmoins pas à cette intention. Elle se fonde plus largement sur *le partage d'objectifs communs et sur le sentiment des acteurs concernés que ces objectifs seront plus facilement atteignables en travaillant de concert*. La diversité des missions, des approches, des regards, des compétences ou encore des périmètres d'intervention sont autant de barrières qu'un réseau d'acteurs doit être en mesure de dépasser pour faire vivre une logique de coopération. Au-delà des *objectifs communs* qui sont d'ailleurs trop souvent implicites, la coopération se fonde également sur *l'intérêt* qu'identifie chaque acteur à coopérer. Travailler en réseau permet par exemple de s'enrichir du regard des autres, d'obtenir des informations éclairantes sur des publics communs, de renforcer sa connaissance des périmètres d'actions de ses partenaires et par ricochet d'améliorer sa capacité d'orientation des publics.

L'intérêt que trouvent les acteurs à coopérer se compose des informations qu'ils recueillent dans les contacts au sein du réseau, de l'articulation qu'ils y trouvent entre leur propre action et celle de l'environnement d'acteurs. Toutefois, les moyens consacrés à la coopération sont peu mesurés (ils consistent essentiellement en du temps de travail). Il en est de même pour les impacts des coopérations qui ne sont que très rarement évalués. Dans ce contexte, il apparaît difficile d'effectuer un bilan coût/intérêt à s'inscrire dans une logique de coopération.

Ce rapport d'étude pointe plusieurs fondamentaux de la coopération parmi lesquels la confiance entre les acteurs. A cet égard, Amblard et al. écrivent « *pratiquer les mêmes règles est créateur de confiance (définie comme la certitude que l'autre joue les mêmes règles du jeu que moi, certitude venue de l'expérience et de l'observation des compétences), ce qui rend possible de faire coopérer les membres du réseau* » (Amblard, 2005 : 244). Il s'agit ainsi non seulement d'une condition théorique à l'établissement d'un travail coopératif, mais cela correspond par ailleurs également aux *codes professionnels* des acteurs du champ qui nous occupe.

L'établissement de liens partenariaux nécessite une certaine confiance entre les acteurs et par conséquent entre les personnes qui les représentent. La confiance interpersonnelle ne peut s'envisager qu'à partir du moment où les acteurs se connaissent mutuellement ce qui signifie qu'ils doivent se rencontrer mais aussi être destinataires d'informations sur leurs périmètres et logiques d'intervention respectifs. Cet impératif est d'autant plus fort que les différences d'approche, de postures, de cultures métier peuvent apparaître marquées entre les acteurs d'un territoire. Ne doivent donc pas être négligés les *espaces* de rencontre, de partage et d'échange qui mobilisent différents niveaux de professionnels. Il est d'ailleurs courant qu'un schéma de coopération soit établi à un niveau stratégique sans que les professionnels de terrain n'identifient précisément les partenaires avec qui il leur sera ensuite demandé de travailler. A l'inverse, certains territoires sont caractérisés par l'existence de liens interpersonnelles particulièrement étroits qui produisent des effets certains sur le plan de la coopération mais qui constituent un risque pour les écosystèmes locaux en ce qu'ils ne sont qu'*intuitu personae* (ou « personnes-dépendantes »). Si la confiance est donc essentielle à un système coopératif, elle ne se

gagne et surtout ne se conserve que par le biais d'efforts continus et durables qui se concrétisent au travers de la réussite d'actions ponctuelles de coopération.

Ces actions ou objets de coopération sont *polymorphes et entremêlés*. Ils peuvent se traduire par l'inscription d'acteurs dans une stratégie de politique publique à dimension transversale telle que la politique de la ville ou dans des programmes spécifiques dont l'essence même est la coopération (exemple : programmes de réussite éducative ou encore les Cités Educatives). Plus modestement mais non moins important, la coopération se manifeste par ailleurs par le développement d'actions co-portées bâties sur la base d'objectifs communs et sur la vision partagée que le rapprochement des expertises et des modes d'intervention aura une plus-value certaine. Le suivi de situations individuelles constitue un autre objet de coopération dans la mesure où il rassemble des acteurs qui ont en commun d'accompagner les mêmes publics, sur des périmètres qui peuvent se recouper en partie. Dans les faits, ces objets de coopération se concrétisent souvent dans des instances pluriparttenariales. Cette variété d'objets de coopération ne requiert pas le même niveau d'implication, de moyens humains, de moyens financiers et donc de structuration.

Cette recherche-action interroge en outre les facteurs facilitant la coopération parmi lesquels la diffusion de culture du « mode projet » et des outils qui l'accompagnent (démarche diagnostique, document stratégique, systèmes de suivis et de tableaux de bord, logique d'évaluation d'impact), la définition de schémas de gouvernance opérants ainsi que la formation des intervenants aux fonctions d'animation et de coordination de collectifs professionnels.

En somme, cette recherche permet d'établir plusieurs facteurs facilitants pour engager ou soutenir une logique de coopération :

- Une conviction propre à chaque acteur selon laquelle ils auraient un intérêt à travailler avec d'autres partenaires locaux, dans une logique horizontale (l'un n'impose pas sa vision et ses modes de faire à l'autre) ;
- La constitution d'un réseau d'acteurs structuré afin de 1/ partager des éléments de diagnostic, appréhender leurs objectifs communs et respectifs et 2/ définir collectivement une stratégie de réponse, repartant des problématiques propres au public accompagné ;
- Une confiance entre acteurs qui se construit et se consolide au travers d'espaces de rencontre et d'échanges entre les professionnels à plusieurs niveaux de la hiérarchie ;
- Une appréciation de ce que produit la coopération afin d'évaluer ses impacts et le cas échéant de conforter le positionnement des acteurs qui ont investi des moyens pour intégrer l'écosystème local et pour le faire vivre.

INTRODUCTION

I. Objet de la recherche-action

La genèse de la recherche-action

Le présent rapport procède d'une démarche de recherche-action, dont la méthode repose sur une forte participation du terrain à la réflexion et à l'écriture qui en découle. Il ne pouvait en être autrement, puisque l'objet même de ces travaux procède d'une réflexion menée au niveau du CNLAPS (Comité National de Liaison des Acteurs de Prévention Spécialisée), qui identifiait dès 2018 la nécessité d'ouvrir une réflexion sur « les coopérations socio-éducatives de territoire ». Cette réflexion devait conduire à déterminer *quels sont les déterminants qui conduisent les acteurs de plusieurs champs, tous œuvrant en direction de la jeunesse, à coopérer les uns avec les autres*. Par hypothèse, les modalités d'animation des partenariats au niveau local étaient lus comme montrant des limites importantes, et il était mis en avant que l'ambition partagée par plusieurs acteurs d'un territoire d'œuvrer en faveur d'un « *impératif de cohésion sociale* » permettait d'ouvrir une analyse croisée, visant à se demander *ce qui permettrait « une compréhension effective du territoire par chaque partenaire, et pouvoir ainsi, en pleine connaissance des points de convergence et de divergence, rechercher et promouvoir des solutions partagées »*¹.

Les acteurs impliqués dans la recherche-action

Le CNLAPS est ainsi le porteur de la présente démarche², financée par l'ANCT, la DGCS et le SGICIPDR. Un comité de pilotage au niveau national a été constitué afin de suivre l'avancement de la démarche. Celui-ci était composé de la manière suivante :

- Un représentant de l'ANCT³ ;
- Une représentante de la DGCS⁴ ;
- Une représentante du SGICIPDR⁵ ;
- Une représentante de la DILP⁶ ;
- Une représentante de la HAS⁷ ;
- Un représentant de France Médiation ;
- Un représentant de l'ODAS⁸ ;
- Un représentant de chacune des associations de prévention spécialisée investies dans la recherche-action (cf. infra).

¹ Cahier des charges de la recherche-action, 28/06/2018.

² Dans les prémisses de cette démarche, il avait été envisagé que celle-ci soit cop-portée par le CNLAPS et France Médiation.

³ ANCT : Agence Nationale de Cohésion des Territoires

⁴ DGCS : Direction Générale de la Cohésion Sociale

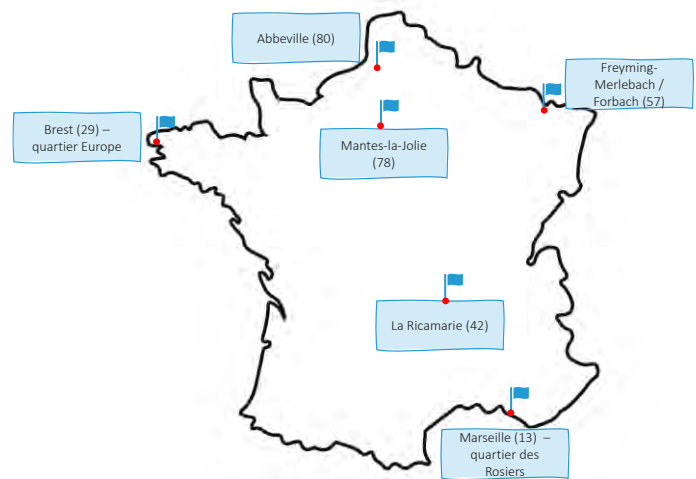
⁵ SGICIPDR : Secrétariat Général – Comité Interministériel de Prévention de la Délinquance et de la Radicalisation

⁶ DILP : Délégation Interministérielle à la Lutte contre la Pauvreté

⁷ HAS : Haute Autorité de Santé

⁸ ODAS : Observatoire National de l'Action Sociale

6 structures membres du CNLAPS se sont portées volontaires pour que celle-ci soit déployées dans leurs territoires d'implantation : l'ADDAP13 à Marseille (13) ; l'AGASEF à la Ricamarie (42) ; l'APAP à Abbeville (80) ; CMSEA et Moissons Nouvelles à Forbach et Freyming-Merlebach (57) ; Don Bosco à Brest (29) et IFEP à Mantes-la-Jolie (78). C'est par ces structures que l'accès aux terrains a été ouvert (relais vers les partenaires locaux, partage de carnets d'adresses, organisation de réunions pour le déroulement des travaux de recherches...).



Si l'angle d'analyse développé vise à s'affranchir des logiques propres aux politiques publiques, le lecteur doit néanmoins tenir compte ici du fait que l'acteur de Prévention spécialisée tient une place déterminante dans la conduite et l'avancement de ces travaux. Relevons d'ailleurs que si la Prévention spécialisée est une compétence du Conseil départemental au titre de l'Aide sociale à l'enfance⁹, qui habilite les organismes publics ou privés investis de cette mission, les acteurs de prévention spécialisée ont une ouverture forte sur l'environnement partenarial.

Dans la mise en œuvre de leurs missions, les acteurs de prévention spécialisée s'appuient en effet sur une capacité aigüe de diagnostic (des territoires d'intervention, mais aussi des situations des personnes accompagnées), pour ensuite engager un travail d'accompagnement qui repose sur plusieurs piliers complémentaires : de l'accompagnement de parcours individuels ; des actions collectives ; de l'orientation vers des partenaires variés et nombreux de l'environnement partenarial. Si l'ouverture au partenariat n'est pas une mission « assignée » par l'autorité de tutelle, c'est néanmoins une caractéristique forte du fonctionnement de la prévention spécialisée.

Quelques premières définitions : coopération, partenariat, territoires

L'ambition des parties prenantes de cette recherche-action était forte et visait une réflexion en deux étapes consécutives. Dans un premier temps, il s'est agi, sur la base de 6 terrains d'étude, **d'analyser les modalités selon lesquelles le jeu partenarial peut se structurer autour de coopérations locales, qui sont entendues comme un état de maturité avancé et vertueux du partenariat¹⁰**. La variété et la complexité des configurations des six terrains d'étude doivent ainsi permettre de comprendre s'il existe des conditions qui facilitent et permettent la coopération d'acteurs au niveau local (et inversement, ce qui peut empêcher cette coopération). Dans un deuxième temps, il s'est agi **d'établir une architecture-type, des processus qui permettraient de faciliter la structuration d'un environnement coopératif de facto**.

⁹ Article L121-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles (CASF)

¹⁰ Le partenariat est considéré comme l'ouverture d'un acteur à travailler avec son environnement partenarial (partager des informations, passer des relais...), sans que cela ne suppose de partager l'intention de départ (la compréhension du monde), des moyens et des ambitions (objectifs) entre structures indépendantes les unes des autres. Il faut aussi distinguer la coopération de la coordination, qui fait référence à une fonction visant l'animation du partenariat (partage d'informations, dans un cadre plus ou moins structuré).

Il convient, à ce stade, de préciser ce qu'on entend par « coopérations socio-éducatives ». La définition donnée à la coopération dans nos travaux était : « l'entente entre les membres d'un groupe dans le but d'accéder à un ou des buts communs ». Cela renvoie donc à un environnement partenarial dans lequel les différents acteurs s'entendent, travaillent de concert, afin de **déterminer ensemble** tout ou partie des modalités d'intervention sur le terrain, afin d'atteindre des buts convergents (soit qu'ils sont fixés conjointement, soit qu'ils sont d'emblée cohérents les uns avec les autres). La présente recherche se centrant sur les coopérations « socio-éducatives », il s'agissait de travailler sur les coopérations en faveur de la jeunesse, au sens large (pas uniquement les *modalités* de coopération, mais bien l'ensemble des *manifestations* traduisant l'existence de la coopération entre acteurs¹¹). Il faut relever d'emblée que cela inscrit la réflexion sur les coopérations à étudier dans une perspective plus large que celle liée aux politiques publiques (l'on verra dès les premiers développements de la recherche que plusieurs champs de politique publique ont été mobilisés). **La présente recherche vise donc à ouvrir la réflexion sur les coopérations possibles entre acteurs de champs différents.**

Cette recherche visait à s'appuyer sur les expériences de coopération ou de non-coopération (ou encore de quasi-coopération¹²) entre acteurs d'un territoire. Dans la phase de cadrage, l'hypothèse a été posée que la coopération entre acteurs dépend du niveau de structuration du réseau (récurrence de la gouvernance, précision de l'état des lieux initial, outils de suivi, existence d'objectifs de politiques publiques stratégiques et opérationnels). Si ces éléments s'avèrent facilitants, nous verrons qu'en réalité la coopération émane plutôt d'éléments liés à la stratégie d'intervention des individus (et de leurs organisations). Plus particulièrement, à leur capacité à sortir (ou du moins, interroger) du cadre d'intervention qui leur est donné pour se rapprocher de leur environnement partenarial en vue de résoudre les problématiques identifiées dans les territoires.

Le lecteur retiendra que l'approche qui est proposée ici fait une place prépondérante à la notion de réseau et à l'organisation du « jeu d'acteurs » qui le composent. Par « acteurs », nous entendons l'ensemble des organisations (administrations publiques, structures privées délégataires de missions de services publiques) qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques. Néanmoins, les travaux de recherche mettent en évidence la place parfois déterminante que peuvent jouer les individus dans l'émergence et l'entretien de dynamiques coopératives (voir infra pages 22 et s ; 28 et s.), C'est ici l'un des éléments nodaux qui ressortent de la recherche-action : **la dynamique de coopération nécessitant une culture du travail par la relation horizontale, de négociation, il est essentiel que les individus qui s'y engagent s'affranchissent au mieux de la culture de l'organisation du travail très verticalisée qui marque beaucoup d'organisations.** La coopération serait ainsi conditionnée par la capacité de l'individu à développer des capacités d'action, sortir du cadre, innover¹³. Nous verrons ainsi que c'est moins le degré de structuration du jeu partenarial local qui permet les coopérations, que la création de conditions permettant aux acteurs d'identifier eux-mêmes les besoins précis des territoires, et d'y répondre ensemble.

Le concept de « territoire » est central dans notre travail. Ce dernier doit être l'opportunité de vérifier si (et en quoi) *l'échelle territoriale* est un facteur qui peut faciliter ou à l'inverse rendre difficile la

¹¹ La coopération peut porter sur une grande diversité d'objets : la stratégie, les modes relationnels, les pratiques, les outils, la formation, les projets ; consister en l'échange ou la mutualisation d'informations ou de moyens ; être organisée ou non ; être visible ou non, volontaire ou non ; matérielle ou immatérielle...

¹² Tous les territoires choisis disposaient de dynamiques partenariales propres. Certains d'entre eux l'ont été dans une perspective visant à conforter, ou à engager un travail de coopération (Abbeville, Marseille, la Ricamarie).

¹³ M. Crozier, *Etat Moderne, Etat modeste*, Seuil 1987.

coopération entre plusieurs acteurs. Les terrains dans lesquels se déploie la présente recherche sont très différents les uns des autres, tant en termes de superficie couverte, que de découpage administratif de référence, ou encore de caractéristiques socio-démographiques, urbaines ou d'environnement partenarial. Le travail empirique devra ainsi permettre de repérer à la fois les dynamiques communes que les spécificités de chacun des territoires d'étude, et d'en inférer une analyse des conditions de structuration du jeu partenarial. Nous montrerons que si l'échelle territoriale participe à façonner la structuration des partenariats, l'inverse est également vrai : les modes de coopération peuvent conduire à faire émerger une conception du territoire d'intervention¹⁴.

Les travaux empiriques menés dans cette recherche ont permis de pointer le caractère évolutif, non figé dans le temps, des systèmes d'acteurs et de leurs caractéristiques¹⁵. On repère ainsi très bien des logiques d'amélioration (accentuation) ou à l'inverse, de dégradation des logiques de coopération.

Deux points d'analyse spécifiques commandés au démarrage de la recherche-action

Si le point d'entrée de cette recherche-action porte ainsi bien sur « les coopérations socio-éducatives de territoire », la construction des points de questionnement initiaux a réservé une place spécifique à deux items en particulier. Le premier est la place de « la médiation » dans les territoires étudiés, ce qui conduit à interroger les modalités de coopération existantes/à développer avec le système d'acteurs et en particulier avec la prévention spécialisée dont les modalités d'intervention et les objectifs peuvent paraître proches pour des observateurs non-avertis. Le deuxième a trait à la mise en place des cités éducatives dans les territoires, et aux incidences que ce système peut avoir sur la structuration du jeu d'acteurs, et le renforcement, ou non, de logiques de coopération.

II. Méthode de travail et incidences liées à l'épidémie de COVID-19 sur la démarche

La démarche de recherche-action est originale en ce qu'elle intègre une forte dimension de terrain qui se matérialise par un rapprochement des chercheurs avec des acteurs de terrain. Guy Le Boterf (1983 : 44) a donné la définition suivante à l'exercice :

« La recherche-action est un processus dans lequel les acteurs sociaux ne sont plus considérés comme de simples objets passifs d'investigation, deviennent de plus en plus des sujets conduisant une recherche avec la collaboration de chercheurs professionnels. Ce sont donc les groupes sociaux concernés qui vont identifier les problèmes qu'ils veulent étudier, en réaliser une analyse critique et rechercher les solutions correspondantes. »

La méthode de travail proposée a ainsi fait une place conséquente au terrain, et prévoit que les analyses proposées soient co-construites, orientant la démarche vers une *recherche-action pratique*, c'est-à-dire s'intéressant à la compréhension des pratiques (« *étude centrée sur l'étude des représentations, les manières de faire et le développement personnel et professionnel des praticiens* »).

¹⁴ Voir le portrait de territoire des Rosiers, à Marseille.

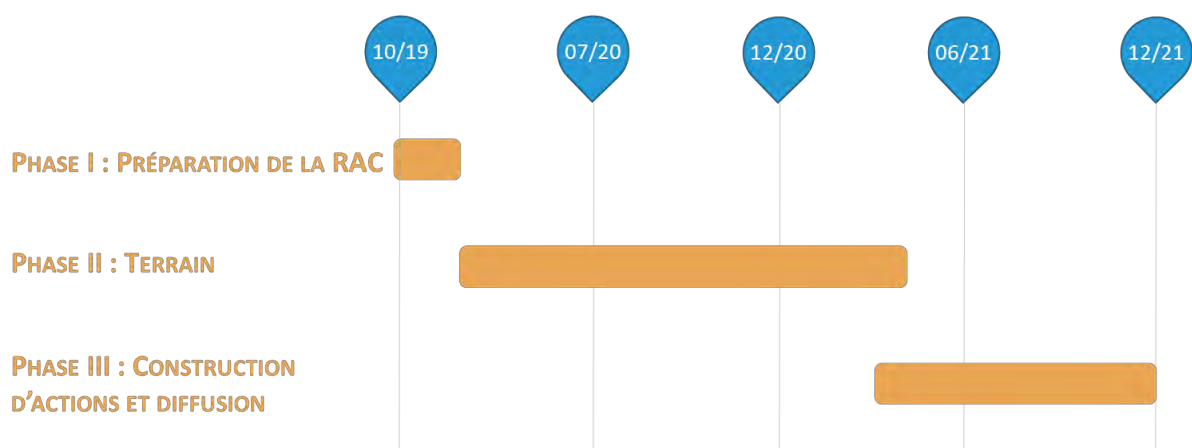
¹⁵ Là où les analyses courantes que l'on peut lire dans la sociologie de l'action publique peuvent avoir tendance à « figer » l'analyse à un instant T.

Afin de caractériser les sites de la présente recherche-action, il a été choisi de recourir à une trame commune de « fiche d'identité de territoire » bâtie autour des items suivants :

- Des indicateurs sociodémographiques permettant de comparer les territoires entre eux ;
- Des éléments qualitatifs de caractérisation des territoires :
 - Organisation spatiale du territoire ;
 - Occupation du domaine public par les jeunes ;
 - Voirie – mobilité – transports ;
 - Descriptif de l'habitat ;
 - Profil des habitants ;
 - Vivre-ensemble.
- Des cartographies du territoire ;
- Une cartographie des acteurs implantés ou intervenant sur le territoire ;
- Une analyse de la gouvernance locale ; pour chaque réunion, des éléments sont rapportés sur :
 - Les objectifs de l'instance ;
 - Sa composition ;
 - La/Les personne(s) en charge de l'animation ;
 - L'échelle territoriale de l'instance ;
 - La fréquence des rencontres ;
- Les objets de coopération identifiés ;
- Une analyse synthétique du jeu partenarial.


Le présent rapport reprend à plusieurs reprises des éléments figurant dans les fiches d'identité de territoire pour illustrer des enseignements ou hypothèses réflexives.

La démarche révèle également une dimension critique, avec pour ambition « *le développement de la pensée critique [...] afin de déceler et de clarifier les enjeux complexes souvent rattachés aux rapports de pouvoir dans les groupes, les organisations, les sociétés [...]* » (Les chercheurs ignorants, 2015 : 33).





Focus sur la phase 2


En chambre



 Analyse de documents et de données en libre accès ou transmis par les acteurs locaux

Sur le terrain


 Entretiens bilatéraux



 Groupes de travail


 Séquences d'observation non-participante



 Séquences d'immersion sur les territoires

Les fondements de cette méthodologie ont été respectés sur l'ensemble des territoires.


En revanche, des adaptations ont été envisagées en tenant compte des réalités locales (disponibilité des acteurs, niveaux d'inscription dans la démarche variables, effets variables de la crise sanitaire).



Jalons dans l'élaboration du rapport


 Série de comités techniques et de pilotage nationaux de présentation et de réflexion autour des enseignements et des perspectives

- 21 septembre 2020
- 10 décembre 2020
- 25 mars 2021
- 28 juin 2021



- Réunion du comité scientifique le 5 mars 2021
- Réunion de réflexion avec Alexandre Moine (sociologue) le 13 mars 2021

16

¹⁶ Le comité scientifique est composé des personnes suivantes :

- Gilbert Berlioz, consultant-sociologue et spécialiste des politiques sociales, politiques de la jeunesse et politiques de prévention de la délinquance
- Etienne Butzbach, Coordonnateur du réseau mixité à l'école du CNESCO, membre du comité d'orientation stratégique du réseau des Ecoles supérieures du professorat et de l'éducation et ancien élu local (maire de Belfort et Vice-président du Conseil régional de Franche-Comté)
- Michel Eymenier, ancien Directeur Enfance Famille du Vaucluse, co-fondateur de l'Association Nationale des Directeurs Enfance Famille, formateur des cadres dans le parcours ASE à l'INSET d'Angers
- Pierre-Alain Four, Docteur en sciences politiques, membre fondateur de l'Agence de sciences sociales appliquées FRV100 – Études, recherches, conseil, membre du réseau de veille prospective du Grand Lyon, membre fondateur et chercheur au sein de Apors (Association pour la Promotion, l'Organisation de la Recherche en Sciences Sociales), (1997-2008)

Il faut apporter ici des précisions relatives aux bouleversements qu'a subis la logique de travail initialement fixée. Cette dernière prévoyait en effet que le chercheur s'immerge une première fois dans chaque territoire participant à la recherche-action. Au terme de cette première immersion, une réunion de travail avec un groupe d'acteurs sollicités pour participer à la démarche devait être organisée, permettant de partager les éléments d'analyse¹⁷. Ces éléments devaient ensuite permettre de construire un rapport intermédiaire, soumis au comité de pilotage national, et ensuite retravaillé sur les territoires avant de permettre la rédaction d'un rapport de recherche définitif.

L'épidémie mondiale de COVID-19 a directement percuté l'activité économique et sociale pendant l'année 2020, et par conséquent la présente recherche-action. Sans reprendre ici les épisodes successifs de programmation / annulation des travaux, rappelons que la présente recherche était fixée dans ses modalités au début du mois de janvier 2020, et que les premières instances de présentation de la recherche-action dans les territoires se sont tenues entre fin janvier 2020 et début mars 2020. Ces séances de travail ont permis, dans de premières rencontres avec les acteurs locaux, de présenter les attendus de la recherche, ses modalités de déploiement, et d'en préciser les questionnements. Les premières immersions étaient ensuite organisées sur les mois de mars-mai 2020, mais n'ont pas pu se tenir, du fait du confinement décidé au printemps par le Gouvernement.

La reprise d'activité au mois de juin / juillet 2020 a permis de réaliser quelques premières immersions dans certains sites, avant qu'une coupure liée aux congés en août n'occasionne une nouvelle pause dans l'avancement des travaux.

Le confinement de l'automne 2020 (octobre-décembre) a également eu pour effet de freiner la progression du terrain, si bien que le comité de pilotage de la recherche-action organisé le 10 décembre 2020 à Paris s'est tenu sans que les premiers cycles d'immersions n'aient été tous tenus (2 terrains peu avancés).

Le premier semestre 2021 a été consacré à la poursuite des terrains les moins avancés et à des réunions de présentation des principaux enseignements et de réflexion autour des perspectives. Ces espaces ont aussi été l'occasion de représenter les contours et les attendus de la recherche-action aux professionnels nouvellement arrivés sur les territoires et intéressés par la démarche. Un comité de pilotage national s'est tenu au printemps 2021 dans le cadre duquel les échanges se sont concentrés sur les premières pistes de préconisations et leurs potentielles traductions opérationnelles. Elles ont ensuite été présentées de manière plus aboutie à l'été puis à l'automne 2021.

-
- Clément Lacouette-Fougère, enseignant-chercheur et expert évaluation, ancien Chef de projet Évaluation et impact à la Direction Interministérielle de la Transformation Publique (ministère de l'Action et des comptes publics) et au SGMAP
 - Antoine Rode, chargé de recherche à l'ODENORE (observatoire des non-recours aux droits)
 - Muriel Willemin, Directrice des formations à l'Institut Régional du Travail Social de Lorraine et ancienne directrice enfance-famille dans le Département de la Moselle

¹⁷ Une liste indicative des acteurs susceptibles de participer à la recherche action avait été dressée au lancement des travaux. Les tours de table locaux ont associé de manière variable ces acteurs : Délégué du Préfet, chargés de mission cités éducatives, Education Nationale (directeurs d'écoles, principaux de Collèges, CPE, services social en faveur des élèves), PJJ, Police Nationale, Conseil départemental, services et élus des EPCI et des communes, Missions Locales et Pôle Emploi, coordinateurs des dispositifs locaux (contrat de ville, CLSPD, PRE, cités éducatives, ANRU...), prévention spécialisée, structures d'éducation populaire, médiation, AEMO / AED, acteurs du champ du loisir, Transporteurs, bailleurs sociaux, référents MDPH, acteurs mobilité (wimoow), CMP / CMPP, universités et IRTS des territoires concernés...

III. Problématique et plan de la recherche

Problématique

La recherche-action s'est attachée à déterminer, chemin faisant, ce qui pourrait constituer une conception partagée de « *la coopération d'acteurs dans un territoire* ». Pour ce faire, plusieurs points de passage avaient été déterminés :

- Passer au crible « les stratégies, modes et pratiques » de coopération en recherchant les similarités et singularités de coopérations entre les différents territoires (y compris s'agissant des objets de cette coopération : équipes, habitants, associations, pouvoirs publics).
- Tenir compte de la dimension temporelle, et expliciter les logiques d'amélioration (accentuation) ou de dégradation des logiques de coopération. Le cas échéant, en identifiant des événements, paramètres ou logiques conduisant à développer une action intégrée (c'est-à-dire articulée) sur les territoires.
- Mettre en exergue les points de convergence et les spécificités des différents contextes territoriaux de l'étude. 6 territoires participent à la démarche, et tous ont leur histoire propre, leurs singularités. Les perspectives de travail émanent ainsi des points de convergence identifiés à partir de l'analyse des systèmes propres à chacun des terrains.

Comment faciliter la coopération des intervenants sociaux au sein d'un même territoire ?

L'accompagnement socio-éducatif d'un jeune est réalisé en tenant compte de l'ensemble des compartiments de sa vie, de son parcours : sa santé, sa mobilité, son éducation, ses loisirs, son accès à la culture et au sport, sa vie familiale, son environnement affectif...

Dans un contexte où les situations individuelles sont identifiées comme étant de plus en plus complexes, et où la notion de « parcours » irrigue largement les orientations données aux politiques publiques centrées sur l'humain, la bonne articulation de l'ensemble des acteurs autour de la situation humaine singulière est constamment pointée comme un objectif à poursuivre (mais est-il seulement atteignable ?¹⁸).

Ainsi, la coopération (et ses différentes modalités possibles) peut être vue comme un moyen pour parvenir à l'organisation et la bonne maîtrise des parcours de jeunes. La recherche-action vise à identifier s'il existe *des facteurs favorisant a priori la coopération* des acteurs sociaux au sein d'un territoire. Parmi ces facteurs, nous avons examiné :

- L'obligation faite par le financeur ;
- L'existence d'espaces institutionnels prédéfinis permettant l'opportunité de la rencontre ;
- L'existence d'une culture ou d'un langage commun, permettant des représentations réciproques positives ;
- L'existence d'un cadre juridique permettant la coopération ;
- Des logiques partenariales propres aux réseaux d'acteurs, dans une logique « bottom-up » ;
- L'absence d'entraves comme : un phénomène de concurrence entre acteurs, des représentations négatives...

¹⁸ Voir Marcel Jaeger, Les contours incertains du travail social : un facteur de perte de sens, RFAS, avril-juin 2020, p. 51 et s.

Peut-on identifier une « bonne échelle d'intervention » en matière de cohésion sociale ?

Les logiques territoriales sont liées à plusieurs paramètres croisés, humains, urbains, partenariaux, et administratifs : la taille de population, sa densité, ses caractéristiques (ancienneté, phénomènes de communautés), la topographie, les facilités de transport, l'unité urbaine ou interurbaine existante, l'équipement territorial, la densité de partenaires...

Le paramètre administratif peut être déterminant, car il contribue à segmenter, parfois artificiellement, la façon dont le territoire est vécu et investi. Les lois MAPTAM et NOTRE ont reconfiguré le paysage administratif en faisant évoluer la répartition des compétences entre collectivités territoriales (notamment, en donnant la possibilité aux Métropoles d'investir la prévention spécialisée).

La recherche-action a permis de mettre en regard des réalités territoriales très disparates. Il conviendra de vérifier si l'une ou l'autre des échelles d'intervention existantes dans l'échantillon apparaît plus pertinente pour faciliter la coopération entre les acteurs.

Quelles modalités (stratégies, mais aussi méthodes) de coopération entre les intervenants sociaux peuvent être relevées ? D'autres modalités pourraient-elles être déployées ?

La coopération en tant qu'entente peut prendre différentes formes. Elle peut :

- Porter sur la stratégie, les modes relationnels, les pratiques professionnelles ;
- Être organisée ou non-organisée ;
- Consister en l'échange d'informations ;
- Consister en l'échange ou la mutualisation de moyens ;
- Consister en l'élaboration d'outils communs ;
- Être visible ou peu visible ;
- Être volontaire ou non volontaire ;
- Porter sur de l'immatériel ou du matériel ;
- Porter sur la formation des travailleurs sociaux ;
- Porter sur les projets, actions collectives engagées ;
- ...

Un document structuré autour de deux niveaux d'analyse

Dans une première partie, nous présenterons les analyses, indiquant quels sont les grands invariants des systèmes coopératifs observés dans les différents terrains de l'enquête, en cherchant à montrer quelles sont les « stratégies, modalités et pratiques » de coopération. La deuxième partie présente des portraits des 6 territoires d'étude, à partir desquels la présente réflexion sur les coopérations a été menée.

PARTIE 1 : ENCLENCHER ET SOUTENIR LA COOPERATION ENTRE LES ACTEURS D'UN TERRITOIRE

Cette première partie s'est nourrie de l'ensemble des travaux effectués au cours de la phase 1 : analyse de la littérature sur les coopérations, des documents stratégiques et opérationnels transmis par les associations de prévention spécialisée et leurs partenaires privilégiés, entretiens et échanges avec ces acteurs, séquences d'observations non-participantes à des réunions partenariales.

Le croisement d'éléments théoriques et empiriques a conduit à adopter une approche progressive en interrogeant d'abord les fondements de la coopération (Chapitre 1) avant de chercher à appréhender la diversité des modalités de coopération (Chapitre 2), afin de construire une compréhension d'un modèle de coopération typique.

CHAPITRE 1 : AU DEMARRAGE DE LA COOPERATION : BIEN SE CONNAITRE, BIEN SE FAIRE CONNAITRE, BIEN CONNAITRE LE TERRITOIRE ET SON RESEAU D'ACTEURS

Se demander comment démarre une coopération multi-acteurs nécessite d'examiner *ce qui pousse* les acteurs à coopérer ou pas (I). Si l'inscription dans un schéma de coopération est conditionnée à la perception d'intérêts et de buts communs, coopérer nécessite aussi des occasions de rencontre, et le partage de visions communes (II). C'est l'un des enseignements majeurs de cette démarche : la coopération nécessite la mise en place d'un processus par lequel les différentes parties prenantes s'ouvrent à partager leurs visions du monde, et à se décaler par rapport à ses propres modes de faire.

I. La coopération : une modalité d'action permettant d'atteindre des ambitions communes, qui dépassent la capacité des acteurs pris isolément

La coopération trouve à se concrétiser parce que les acteurs concernés identifient un ou plusieurs intérêts à coopérer (A) mais aussi parce qu'ils perçoivent qu'ils partagent des buts communs, et que ceux-ci ne peuvent pas être atteints, ou difficilement, si les efforts de chacun ne sont pas articulés (B).

A. Coopérer, pourquoi faire ? L'intérêt des acteurs à coopérer

L'action socio-éducative diffractée en plusieurs politiques publiques, qui structurent le jeu d'acteurs

Par essence, la coopération est un principe d'action qui mobilise plusieurs acteurs. L'analyse du jeu d'acteurs sur les 6 territoires intégrant cette démarche a permis de mesurer le caractère diversifié et protéiforme des écosystèmes d'acteurs locaux. L'action « socioéducative » touche à plusieurs champs

de politiques publiques qui se recoupent partiellement mais jamais complètement. Pour en énumérer quelques principaux :

- Des champs de politiques publiques structurées :
 - Education – jeunesse ;
 - Sport, culture, loisirs ;
 - Politique de la Ville ;
 - Education artistique et culturelle ;
 - Action sociale (logement, parentalité, précarité) ;
 - Protection de l'enfance ;
 - Prévention de la délinquance et de la radicalisation ;
 - Santé (les acteurs de la santé plus marginalement associés à cette démarche) ;
 - Insertion socio-professionnelle ;
 - Transport ;
- Des dispositifs, programmes, labels :
 - Réussite éducative ;
 - Cité éducative ;
- Des champs d'intervention non constitués en politiques publiques, mais évoqués comme des champs d'appartenance par les acteurs de terrain :
 - Animation - action socio-culturelle ;
 - Cohésion sociale ;
 - Citoyenneté – participation citoyenne.

Ces domaines d'intervention peuvent être qualifiés de *politiques publiques* en ce qu'ils constituent des champs d'action structurés par un système normatif, un environnement d'acteurs publics ou privés investis de missions de service public (incluant parfois une administration endossant une part substantielle de ces missions), une organisation plus ou moins régulée de ce système d'acteurs et des bénéficiaires (ou usagers). Il se trouve que les acteurs qui composent les systèmes sont susceptibles de contribuer à plusieurs des politiques énumérées plus haut.

Un travail d'analyse de l'environnement partenarial permet ainsi de déterminer, territoire par territoire, quels sont les acteurs en présence, et quelles sont les missions que chacun d'entre eux investit¹⁹. En tout état de cause, il convient ici de décrypter ce qui contribue à la structuration de l'environnement partenarial, et qui peut conduire à considérer que les acteurs se structurent en réseaux. « L'étymologie du terme réseau renvoie au latin « retis » traduit par filet, c'est-à-dire un ouvrage formé d'un entrelacement de fils » (P. Bantman, L. Dufour-Zelmanovitch, 1995). Au regard de cette définition, le réseau se concrétise avant tout au travers des liens qui unissent et désunissent les acteurs. Ces premiers éléments de caractérisation méritent d'être affinés en y ajoutant la définition du « réseau territorial d'organisations » qui peut être entendu comme un « *ensemble coordonné d'acteurs hétérogènes, géographiquement proches, qui coopèrent et participent collectivement à un processus de production* » (Ehlinger, 2007).

Le réseau d'acteurs qui est au cœur de cette recherche-action regroupe des organisations publiques mais aussi privées qui disposent de périmètres de missions propres. A titre d'exemple, à Brest, le principal bailleur de la commune (BMH : Brest Métropole Habitat) participe à des réunions à l'échelle du quartier en présence de représentants de l'association de prévention spécialisée *Don Bosco* alors

¹⁹ A ce sujet, voir en partie 2 la présentation des cartographies d'acteurs des 6 territoires impliqués dans la recherche-action.

que leurs missions attribuées et leurs objectifs opérationnels ne sont pas les mêmes. Ou encore, on trouve sur le territoire des Rosiers à Marseille plusieurs acteurs qui étaient au moment de la recherche-action en lien les uns avec les autres : Arts et développements pour des actions socio-culturelles en pieds d'immeuble, l'ADDAP13 pour des actions de médiation et de prévention spécialisée, le centre social Saint-Gabriel pour une fonction d'animation globale et les Compagnons Bâisseurs pour une action d'amélioration de l'habitat²⁰.

Ce réseau se distingue par exemple d'un réseau professionnel dans le cadre duquel les éléments de convergence sont plus facilement identifiables par ses membres. Ces derniers partagent régulièrement des référentiels professionnels communs, ce qui contribue à leur rapprochement.

La segmentation et la technicisation progressive des politiques publiques (énumérées ci-dessus) en lien avec le phénomène de décentralisation ont participé à la création de champs de compétences en silos qui souffrent parfois d'un manque d'interconnexion (IGAS, 2007-2008). Pierre Lascoumes dans son ouvrage *Rendre Gouvernable*, indique que « *la construction de lieux et d'activités d'échange entre acteurs hétérogènes et la négociation de significations communes et d'actions de coopération est certainement l'épreuve décisive de ces politiques* ». Nous marchons ici volontiers dans ses pas, en considérant pour notre part que le terrain de la présente étude révèle un environnement d'acteurs qui :

- 1) poursuivent des objectifs proches les uns des autres (ou exactement, des objectifs d'intervention qui les dépassent et qui les obligent à s'articuler les uns avec les autres) ;
- 2) partagent des ressources et des référentiels métiers proches, mais ne se comprennent pas toujours (voir infra, pages 34-35) ;
- 3) sont dans des situations d'interdépendances horizontales et verticales avec un niveau d'intégration variable du réseau (la coopération étant une forme poussée d'intégration) ;
- 4) est sous l'influence de la puissance publique, du fait d'un éclatement entre plusieurs politiques publiques et d'un enchevêtrement qui rend la logique de « blocs de compétences » encore vaine, telle qu'elle est mise en avant dans la philosophie de la décentralisation (IGAS, 2007-2008 : 25 et s.).

Arrêtons-nous, sur quelques lignes, au sujet du mouvement de technicisation et de complexification des politiques sociales observé dans plusieurs travaux récents²¹. Les modalités d'accompagnement des bénéficiaires sont de plus en plus précises (des critères d'éligibilité stricts, des modalités d'évaluation, des procédures d'attribution), et donnent lieu à des interrogations fortes de la part des travailleurs sociaux qui en voient les limites (phénomènes d'exclusion de publics présentant pourtant un fort niveau de besoin, inadaptation des modalités de mise en œuvre du travail social dans sa dimension relationnelle – délaissement de la partie « accompagnement ». Tendanciellement, cela conduit à délaisser plusieurs parties importantes du travail social : l'accompagnement collectif et l'appui sur l'environnement partenarial. Or ces dimensions sont constitutives du « cœur » du travail social, qui vise l'accompagnement de personnes vers la résolution de leurs problématiques socio-économiques, afin, à terme de leur faire retrouver leur autonomie. Et ce travail nécessite un aller-retour entre les besoins des individus tels que diagnostiqués, les réponses des institutions et la participation de la personne²² à cette démarche (dans une logique d'empowerment).

²⁰ Liste des acteurs non-exhaustives. Nous-nous en tenons ici aux acteurs les plus présents sur le territoire d'étude.

²¹ Notamment ceux des groupes de travail organisés dans le cadre des états généraux du travail social, 2015.

²² On entend ici : participation des bénéficiaires de l'action publique.

Mettre le citoyen au cœur de la réflexion : un point de départ pour coopérer

L'analyse de la composition des écosystèmes d'acteurs locaux nous a conduit à nous interroger sur la place occupée par les citoyens. Cette question apparaît d'autant plus pertinente que la démocratie participative²³ a connu des évolutions majeures au cours des cinquante dernières années.

La démocratie locale prend désormais plusieurs formes qui se distinguent au regard du niveau d'intensité de la mobilisation citoyenne. A minima, elle implique une information des habitants²⁴ et peut également se concrétiser par des dispositifs de consultation tels que les conseils de quartier²⁵, ou les conseils citoyens dans les quartiers prioritaires²⁶, voire même par des dispositifs de participation.

L'idée de faire des citoyens des acteurs du jeu partenarial local doit permettre de mieux cerner leurs besoins, et d'ajuster au plus près les actions qui les visent. Cette logique de construction ascendante contribue au décloisonnement des politiques publiques et à l'approche en silos, dans la mesure où les professionnels qui leur font face (et leur rendent des comptes) sont attachés à apporter des réponses concrètes aux besoins et aux problématiques exprimées.

Cette préoccupation d'intégration des citoyens comme contributeurs à l'action publique est désormais largement partagée et trouve à s'inscrire dans des documents stratégiques. Dans son contrat de ville 2015-2020, Brest Métropole a par exemple intégré 3 principes fondamentaux à retrouver dans l'ensemble des projets parmi lesquels « la participation des habitants et le pouvoir d'agir ». Cette ambition à dimension transversale est née du constat que « la participation des habitants reste encore en construction et peine à s'inscrire de manière structurante dans les politiques publiques ».

Ce constat est lui-aussi partagé à l'échelle nationale, la démocratie locale ayant été confrontée à plusieurs défis qu'elle n'a pas été en mesure de relever.

Premièrement, la prise en compte de la diversité des points de vue nécessite de mettre en place des instances représentatives de la population d'une commune ou d'un quartier. Pour répondre à cet enjeu, la loi prévoit que les conseils citoyens sont composés d'un collège d'acteurs locaux volontaires et d'un collège d'habitants bâti à partir d'un tirage au sort. Toutefois, les nombreux travaux d'évaluation ont mis en lumière le manque de représentativité notamment aux dépens des jeunes et des publics précaires, ces derniers ne répondant souvent pas aux invitations ou se désengageant progressivement. Leur désintérêt pourrait notamment trouver ses racines dans l'inadaptation du langage utilisé, l'effort de vulgarisation et de pédagogie n'étant que trop peu entrepris par les

²³ Ce concept créé autour des années 60-70 au regard des limites rencontrées par la démocratie représentative a trouvé à se concrétiser au travers des lois du 6 février 1992 et du 22 février 2002 relative à la démocratie de proximité qui constituent encore aujourd'hui le socle de la participation citoyenne au niveau local. La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a marqué une nouvelle étape dans le développement des dispositifs de consultation des habitants.

²⁴ Principe inscrit à l'article L. 2141-1 CGCT qui institue « le droit des habitants de la commune à être informés des affaires de celle-ci et à être consultés sur les décisions qui les concernent, indissociable de la libre administration des collectivités territoriales, est un principe essentiel de la démocratie locale. Il s'exerce sans préjudice des dispositions en vigueur relatives notamment à la publicité des actes des autorités territoriales ainsi qu'à la liberté d'accès aux documents administratifs »

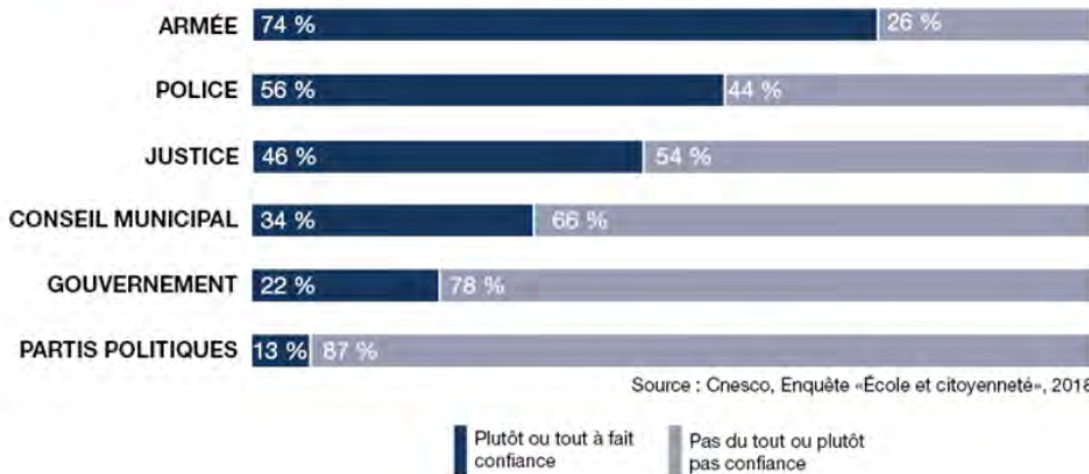
²⁵ créés par la loi du 27 février 2002, dite loi Vaillant, relative à la démocratie de proximité

²⁶ institués par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014.

professionnels et élus en charge de l'animation de ces instances. C'est aussi ce que met en lumière une étude sur la place des jeunes dans les conseils citoyens menée à l'échelle de 3 quartiers populaires de la périphérie lyonnaise²⁷. Dans leur rapport, les chercheurs pointent notamment la difficulté pour les jeunes à comprendre les « enjeux associés aux sujets discutés, la connaissance des moyens d'action à disposition des participants et la maîtrise du langage expert utilisé par les acteurs de la politique de la ville présents aux réunions et certains habitants habitués au dialogue institutionnel ». Les auteurs de ce rapport mettent aussi en avant le décalage qui peut exister entre d'un côté la temporalité des jeunes de ces quartiers qui ont du mal à se projeter et sont dans l'immédiateté et de l'autre côté, le temps institutionnel nécessairement plus long.

Il se trouve en outre que le décalage entre les jeunes et les institutions tend à se développer au travers d'un phénomène de défiance grandissant, comme le montre notamment une étude du Cnesco de 2018 concernant des élèves de Terminale :

Confiance des élèves de Terminale dans les institutions



Ce manque de confiance est particulièrement prégnant à l'égard des décideurs locaux et plus encore nationaux. Il se pourrait que cette défiance soit encore plus marquée pour les jeunes n'arrivant pas jusqu'à la terminale.

Le CNESCO interroge aussi au travers de cette étude le sentiment des jeunes à comprendre les problèmes politiques et à pouvoir peser sur la décision.

²⁷ Alice Daquin, Marine Huet, Emmanuel Martinais, Camille Martinez. Des conseils citoyens inadaptés à la participation des jeunes ? Retour sur trois expérimentations dans des quartiers populaires de la périphérie lyonnaise. Participations - Revue de sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, De Boeck Supérieur, 2019, pp.83-109. fihal-02308545f

Questions intégrées dans l'indicateur du sentiment d'efficacité politique interne (capacité à agir politiquement)

	Tout à fait ou plutôt d'accord	Pas du tout ou plutôt pas d'accord
COMPRENDRE // Maîtrise des connaissances civiques		
Je comprends bien les questions politiques qui concernent la France.	56 %	44 %
Je peux facilement comprendre la plupart des questions politiques.	54 %	46 %
J'en sais plus en matière de politique que la plupart des jeunes de mon âge.	32 %	68 %
AGIR // Expression et participation civiques		
Lorsque des sujets politiques sont débattus, j'ai la plupart du temps quelque chose à dire.	49 %	51 %
J'ai des opinions politiques qu'il serait intéressant d'écouter.	43 %	57 %
Je me sens capable de participer à la vie politique.	37 %	63 %

Source : Cnesco, Enquête « École et citoyenneté », 2018

Cette enquête montre que plus d'un jeune en terminale sur deux ne se sent pas capable de participer à la vie politique. Ce sentiment d'incapacité pèse certainement sur la représentation qu'ont les jeunes des instances de participation citoyenne.

Ce constat d'échec largement partagé n'entache pas la volonté des collectivités de faire participer leurs administrés à la construction de projets et de dispositifs leur étant destinés.

C'est en tout cas ce qui transparaît dans le contrat de ville de Brest Métropole qui pointe l'enjeu social à « encourager et accompagner les initiatives qui concourent à la mobilisation des populations les plus exclues ».

A Mantes-la-Jolie, la participation citoyenne a trouvé une nouvelle traduction au travers du « comité jeunes ». Cette instance réunit des professionnels de la Ville (service initiatives jeunes), de l'IFEP et une vingtaine de jeunes (certains représentant des associations) ayant des projets et souhaitant un appui et des financements pour les concrétiser. Ce « comité jeunes » dispose d'un budget annuel pour financer des sorties socioculturelles ou des activités de consommation. Après deux ans d'existence, le succès de ce dispositif ne fait plus de doute et il est sans doute lié :

- Au caractère ascendant des projets qui émanent directement des jeunes ;
- A sa dimension opérationnelle et à sa réactivité (les projets sont concrets et trouvent des traductions rapides dans les faits) ;
- Au positionnement de la prévention spécialisée qui a la capacité à identifier les jeunes porteurs de projets, à les encourager à s'inscrire dans ce schéma et qui joue un rôle de relais entre les jeunes et la ville.

Ce comité jeunes se réunit désormais chaque trimestre pour la programmation des activités des 16-25 ans. Le succès croissant de cette initiative a poussé d'autres services de la ville ainsi que des bailleurs sociaux à s'intéresser à ce nouveau mode de co-construction de projets.

La consécration des habitants comme des acteurs à part entière de la coopération ne se résume pas à la création d'instances de participation citoyenne. Plusieurs conditions de succès doivent être réunies :

- Les instances doivent être représentatives de la diversité de la population ;
- Les animateurs doivent fournir un effort de pédagogie et de vulgarisation pour éviter d'exclure du débat tout ou partie des participants ;
- Des résultats concrets doivent pouvoir être perceptibles dans des délais raisonnables (à défaut, une transparence totale doit être faite sur le processus de développement des projets) ;
- Ces instances doivent privilégier la proposition des projets par les habitants.

S'inscrire ou non dans une logique de coopération : une question d'intérêts partagés

La coopération se caractérise en outre par son caractère *facultatif*²⁸. Les acteurs choisissent ou non d'investir du temps et des moyens de coopération. Dans ce schéma, il est donc indispensable qu'ils identifient individuellement un ou plusieurs intérêts à coopérer. Au plan théorique, un acteur pouvant alternativement choisir entre d'une part un « calcul stratégique » visant à *influencer* les autres acteurs qui l'environnent ou bien d'autre part une attitude compréhensive, visant à identifier des zones d'accord et de coopération. Schématiquement, un acteur peut se déterminer à partir d'un calcul d'intérêt en termes d'analyse coût-avantage. En pratique, sur chaque territoire, plusieurs acteurs rencontrés ont insisté sur le fait qu'ils pouvaient consacrer beaucoup de temps à la coopération sans toujours parvenir à mesurer les bénéfices tirés de ces efforts.

A Brest, les acteurs du quartier ont collectivement engagé un travail de structuration d'un schéma de gouvernance dans le cadre duquel le bien-fondé des réunions du réseau d'acteurs a été interrogé. Considérant passer trop de temps aux réunions partenariales, ils ont cherché à réduire le nombre d'instances et le temps passé en réunion. L'objectif de départ n'a pas été atteint puisqu'aucune réunion n'a finalement été supprimée. Néanmoins, ce travail a permis aux acteurs locaux de préciser le contenu et les modalités de chacune des instances ainsi que de mieux les articuler les unes par rapport aux autres. A la Ricamarie, le transporteur de la STAN a rapporté qu'à l'issue d'un travail d'analyse réalisé à l'aide de sociologues, l'entreprise a établi une stratégie visant à permettre la réappropriation des espaces des bus par les usagers, pour limiter le vandalisme (bris de glaces) et les incivilités. Cette stratégie passe par le financement de moyens humains internes à l'entreprise pour mettre sur pied une réelle stratégie de prévention et de coopération partenariale (en témoigne la participation de ce représentant de la STAN aux temps de travail relatifs à la présente recherche-action).

²⁸ La coopération n'est en règle générale pas définie dans le périmètre des missions affectées aux acteurs. Le mode de relation est donc centré sur l'accomplissement par chacun des missions et tâches qui lui incombent. Tout ce qui ne fait pas partie de ces missions (répercutées dans les projets de services, fiches de postes...) est considéré comme ne pouvant être exigé, mais pouvant aider au bon fonctionnement du collectif.

Par ailleurs, il est apparu que pendant les périodes de confinement liées à l'épidémie de COVID-19, plusieurs acteurs ont été contraints de questionner leurs modalités d'intervention et d'opérer parfois une priorisation de leur activité au bénéfice de leurs missions « cœurs de métier » et au détriment des temps ou actions de coopération. L'enquête nationale sur les conséquences de l'épidémie de COVID-19 à l'échelle des quartiers populaires réalisée par l'IRDSU montre que d'autres acteurs ont au contraire renforcé leurs actions de coopération afin de gagner en efficacité. C'est notamment le cas des CCAS et CIAS qui ont eu un rôle majeur dans la mobilisation des acteurs locaux et dans l'animation de ce partenariat (repérage des personnes isolées et de leurs besoins au travers du listing du plan canicule, mise en place de réseaux d'appelants permettant le maintien du lien, création de sites ou de plateformes de recensement des propositions et initiatives locales, ...).

Si la mesure des bénéfices de la coopération demeure un exercice complexe, les séquences d'observations non-participantes aux réunions tout comme les échanges avec les réseaux d'acteurs nous ont permis d'appréhender que les acteurs dans le champ socioéducatif coopéraient principalement pour :

- Améliorer leur connaissance de l'environnement partenarial et se faire connaître (information) : avoir une bonne visibilité sur l'écosystème d'acteurs mobilisables permet d'orienter les publics vers les interlocuteurs compétents quand on n'est pas en mesure de répondre à une attente. Participer aux initiatives conjointes permet également pour un acteur de se faire connaître, et en ce sens, d'exister.
- Renforcer la capacité de captation des publics : les différences de postes et de postures n'offrent pas les mêmes capacités de repérage. Les acteurs historiquement inscrits dans une « logique de guichet » s'appuient sur les acteurs qui font de « l'aller-vers » pour identifier des publics difficiles à capter voire invisibles.
- Mieux atteindre leurs objectifs : bien que les impacts positifs de la coopération soient difficilement mesurables, il n'en demeure pas moins qu'ils sont perceptibles par certains acteurs qui jugent que la dynamique de travail collective rejaillit sur leur propre organisation qui gagne en efficacité, par ricochet. C'est finalement l'atteinte *coordonnée* d'objectifs qui dépassent la capacité des acteurs pris isolément les uns des autres qui va compter.
- Compléter l'éventail des réponses : l'action de chacun des partenaires (ou des acteurs) s'articulant avec celle des autres, dans une perspective d'action globale, qui nécessite un travail de « couture », à la croisée de plusieurs problématiques imbriquées (éducation, parentalité, économique, social, logement, santé...).
- Faire diminuer leurs coûts en mutualisant des moyens : le partage de moyens matériels (principal exemple : les locaux) ou immatériels (exemple : session de formation commune) sont des leviers permettant de faire des économies tout en participant à renforcer l'interconnaissance par le rapprochement qu'ils impliquent.
- S'enrichir du regard des autres : les démarches de diagnostics partagés comme les groupes d'analyse de la pratique pluridisciplinaires permettent de prendre du recul par rapport à sa pratique professionnelle et de questionner.

Néanmoins, force est de constater que les avantages tirés de l'inscription dans des logiques partenariales structurées (de la simple coordination jusqu'à de la coopération) ne sont jamais objectivés et que par voie de conséquence, le bilan coût-avantage n'est que très rarement étayé (sauf pour déterminer à quelle initiative il conviendra de participer en cas de conflits d'agendas). Certains acteurs tentent aujourd'hui d'analyser les moyens engagés pour la coopération mais sont en peine pour apprécier les bénéfices de cette coopération puisque cette appréciation est étroitement liée à des concepts « d'absence de perte » ou « d'impact social » dont les contours demeurent encore difficilement palpables. L'impact social peut être entendu comme « *l'ensemble des conséquences (évolutions, inflexions, changements, ruptures) des activités d'une organisation tant sur ses parties prenantes externes (bénéficiaires, usagers, clients) directes ou indirectes de son territoire et internes (salariés, bénévoles, volontaires), que sur la société en général* »²⁹. L'ampleur de l'impact social et le fait qu'il est parfois difficile de le chiffrer participent à complexifier l'appréciation des bénéfices des coopérations.

L'investissement dans une stratégie de coopération constitue à d'autres égards une stratégie d'influence pour certains acteurs. Pour ceux-ci, l'investissement demandé par la contribution à un réseau d'acteurs n'est profitable que s'ils peuvent renforcer leur visibilité, leur légitimité ou encore leur influence. A cet égard, l'exemple peut être pris du choix, fait par l'hôpital de Marseille, de ne pas participer à la présente démarche de recherche-action lorsque ce dernier a identifié que l'objet de la présente recherche, ne permettrait pas, à terme, un « retour sur investissement » en termes d'influence, ou financiers.

Enfin, il faut aussi évoquer l'existence d'intérêts contraires qui peuvent conduire certains acteurs à agir « contre » les tentatives de coopération du réseau partenarial. Dans la cité des Rosiers à Marseille, le Conseil Syndical de la copropriété a fait savoir à la fin de l'année 2020 qu'il souhaitait mettre fin à la mise à disposition d'un local au profit des Compagnons Bâisseurs (qui y entreposent du matériel nécessaire à la réalisation de travaux de rénovation dans le quartier), et a souhaité que les médiateurs de l'ADDAP13 cessent d'intervenir dans le quartier, ces deux décisions étant a priori disjointes l'une de l'autre. Ces prises de positions peuvent être comprises comme le souhait, par le Conseil syndical, de maintenir le quartier à l'écart de la vigilance des acteurs sociaux, afin d'y perpétuer des pratiques déviantes³⁰, et de préserver les intérêts de l'intervention de médiation concurrente portée par le Président du Conseil syndical lui-même.

Les buts communs : une perspective qui se construit collectivement, qui peut nécessiter une émancipation des personnes qui y participent

De même que l'investissement dans la logique de coopération est conditionné à la perception d'intérêts propres, le sens profond d'une coopération et la vertu de celle-ci tiennent au *partage de buts communs entre les acteurs locaux*. Ces buts communs gagneraient à être construits collectivement sur la base d'un travail de mise en perspective des axes stratégiques. En quelque sorte, cela conduirait les acteurs qui coopèrent à rechercher ensemble des modalités nouvelles d'action (« faire autrement »), sur un objet commun parce qu'il est complexe, ou parce qu'il transcende le cadre d'action de chacun des acteurs (« élaborer ensemble un cadre d'action adapté à la complexité »). C'est ce qui se passe par exemple à

²⁹ Définition proposée par le groupe de travail sur la mesure de l'impact social du Conseil Supérieur de l'Économie Sociale et Solidaire (CSESS), en 2011

³⁰ Location de logements dans des états de dégradation et de vétusté très avancés (indignes) à des populations étrangères ou ultramarines primo-arrivantes, en situation de grande précarité socio-économique.

Marseille, lorsque l'assistante sociale du collège entreprend des actions visant la sécurité alimentaire des collégiens en dehors du temps scolaire. Plusieurs points d'analyse peuvent être soulevés ici. Le premier reprend l'argument développé plus haut : les acteurs ont coopéré autour de l'initiative prise par l'AS du collège, car ils ont identifié un péril social important, qui les dépasse tous dans leur mission : la sécurité alimentaire des enfants du quartier. Le deuxième point à soulever est que les coopérations se font car les acteurs de terrain en ont besoin pour donner du sens à leur action et justifier leur existence. L'action sociale s'étant beaucoup technicisée, cela génère des problèmes de sens pour les travailleurs sociaux³¹ (éligibilité ou non des publics ; utilité du travail de qualification...). La capacité à distordre le cadre (ici, sortir de sa mission) leur permettrait ainsi de se maintenir dans leur fonction (voir aussi pages 33 et suivantes sur l'innovation issue des coopérations). Le troisième point, qui découle des précédents, est que les coopérations se font du fait de la capacité d'initiative et d'invention des personnes, au-delà des institutions dans lesquelles elles travaillent. On l'a vu plus haut, l'interconnaissance des personnes est une condition importante, qui fait naître et maintient des coopérations actives, mais lèvent l'enjeu de leur pérennité (une personne part avec son savoir-faire, son réseau).

Les terrains de la présente recherche ont par ailleurs mis en évidence que, dans les faits, les intérêts propres ou communs ne sont pas toujours très clairs, ni très bien énoncés. Quand ils le sont, ils sont souvent très généraux. Cela n'est peut-être pas problématique : les catégories d'action floues, plastiques, permettent probablement de rallier des acteurs autour d'une ambition générale. Plutôt qu'une feuille de route gravée dans le marbre et très précise, il apparaît donc que ce qui est nécessaire, c'est une dynamique permanente dans laquelle l'affirmation de buts communs constitue une première étape pour donner du sens à la coopération entre acteurs. Nous le verrons plus bas, il y a un enjeu à réaffirmer régulièrement ces objectifs dans le cadre de démarches diverses visant une forme de coopération (diagnostic territorial, évaluation, définition de documents programmatiques, ...). Ce portage régulier permet une « piqûre de rappel » aux acteurs qui ont défini les buts de la coopération comme elle assure que les professionnels plus récemment arrivés aient bien connaissance de ces éléments. La répétition régulière semble être un levier majeur pour faire face à la perte progressive de sens.

- **Perspective 1 : Préparer / entretenir le terrain à la structuration de systèmes de coopération par une démarche de « diagnostic partagé de l'état des partenariats et coopérations » dans le champ socio-éducatif**
 - Le diagnostic doit être porté par un acteur responsabilisé pour cette mission (cf. infra), et réalisé de manière participative (étant précisé que le diagnostic est une démarche dynamique, qui dépasse l'exercice d'état des lieux, ce dernier étant situé dans le temps et figé) ;
 - o Il ne s'agit pas ici de re-faire un diagnostic de politique publique, mais plutôt un diagnostic portant sur les acteurs en présence ; les politiques publiques déployées (identification des diagnostics récents) et leur mode de fonctionnement, leurs articulations existantes ou manquantes...

³¹ Voir Léa Lima et Christophe Trombert, Le travail de conseiller en insertion, éditions ESF, 2021.

- Le diagnostic devra proposer un thème opérationnel de coopération (cf. infra)³²
- Il s'attardera sur l'état de maturité du système partenarial et fixera l'ambition de la coopération, notamment sur le plan éthique (partage des valeurs)
- Chaque acteur participant déterminera les points sur lesquels il s'engage à résoudre le problème identifié, et les moyens qu'il engage pour ce faire
- Constituer une cartographie des acteurs en présence ; identifier leurs missions ; leurs intérêts ; leurs capacités d'action ; leurs modalités d'action (jours, lieux, outils...)
- Repartir, en les associant, d'un besoin ou d'une problématique subie par les bénéficiaires eux-mêmes afin de donner un caractère très opérationnel à l'intention de coopérer ;
- La démarche devra aboutir sur un objectif partagé rapidement opérationnalisable, afin de pouvoir faire naître de premières initiatives dès la première année ;
 - Les objectifs devront être opérationnels, et permettre l'élaboration rapide d'actions (dans une temporalité d'un semestre). En cela, ils ne doivent pas reprendre les objectifs généraux que l'on peut trouver dans les documents de planification ou de contractualisation des politiques publiques, mais se centrer sur des problématiques propres au territoire
- Créer des occasions de rencontre pour améliorer l'interconnaissance des acteurs afin d'établir, à terme, des relations de confiance entre eux
- Porter attention aux lieux de rencontre / d'hébergement des acteurs et envisager des mutualisations (le partage de locaux facilite les contacts, crée des opportunités d'action, permet de partager une « vision du monde »)

B. Coopérer, dans quel sens ? Identifier des buts communs en matière d'action socio-éducative

L'action socio-éducative, par nature, nécessite une forme minimale de coopération (« repérer, orienter, accompagner », une première pierre au processus de coopération)

L'action socio-éducative elle-même nécessite une forme minimale de coopération entre acteurs. Son fondement repose sur le processus suivant (que les modalités d'intervention auprès des bénéficiaires soient du registre de l'accompagnement individuel ou de celui des actions collectives) : 1) repérer le (les) bénéficiaire(s) et évaluer ses besoins afin de définir les objectifs, les modalités et l'intensité d'intervention ; 2) entrer en contact avec lui (eux) et le cas échéant, susciter l'adhésion voire définir avec lui (eux) le mode d'intervention qui sera déployé ; 3) réaliser l'accompagnement ou le suivi socio-éducatif ; 4) évaluer l'amélioration de la situation et/ou l'atteinte des objectifs ; 5) le cas échéant, orienter vers d'autres acteurs si les contours de l'accompagnement proposé sont dépassés. Dans le cas où les contours de l'accompagnement sont dépassés, l'acteur « A » considérera l'orientation vers un

³² Les travaux réalisés par les CRPV IDF suggèrent de s'appuyer sur les objectifs de développement durable pour développer une approche « transversale, systémique et universelle ».

autre acteur « B ». Si « A » n'est pas prescripteur de « B », alors une relation partenariale préalable permet de fluidifier cette orientation, et d'en garantir les conditions d'exécution (« B » accepte l'orientation et la juge d'autant plus pertinente qu'il s'est préalablement entendu avec « A » sur les complémentarités entre les missions de l'un et de l'autre).

Entretiens collectifs avec des groupes de travailleurs sociaux
- « A-t-on vraiment le choix de coopérer ? Je pense qu'on a plutôt l'obligation de coopérer pour répondre à la diversité des besoins exprimés par les jeunes. La question plus pertinente est : avec qui doit-on coopérer ? »

Ce schéma, d'apparence simple, nous semble être au cœur des opportunités de coopération dans le champ socio-éducatif. Or si l'on utilise de façon courante certains termes génériques (« repérer », « accompagner », « orienter »), ceux-ci recouvrent une multitude de modalités qui peuvent conditionner les relations entre acteurs, et leur inclinaison à coopérer ou non. Sans pouvoir ici faire une revue exhaustive des variations possibles de chacun de ces termes, en voici une explicitation :

1. *Repérer* (identifier les bénéficiaires potentiels d'un accompagnement avec des critères d'éligibilité ou non) :
 - a. Accueil au guichet (département, CCAS, CAF) : les bénéficiaires sont susceptibles d'être en contact préalablement ou de se diriger vers des institutions qui portent une offre de service. Les professionnels de ces institutions examinent les situations sociales et déterminent l'éligibilité des personnes aux systèmes d'aide existants.
 - b. « Aller-vers » : certains acteurs vont au-devant des publics, dans leurs milieux de vie. Après avoir établi le contact avec le bénéficiaire, et posé les bases d'une relation de confiance, un accompagnement socio-éducatif peut être envisagé. Bien entendu, ce dernier est susceptible d'évoluer dans le temps.
 - c. Evaluations de l'équipe pluridisciplinaire de soutien (EPS) du programme de réussite éducative (PRE) : un collectif de professionnels se prononce sur un dossier d'enfant, et détermine une série d'actions de remédiation, qui ne sont entreprises qu'avec l'accord de la famille. Les repérages sont faits en grande majorité par les professionnels de l'Education Nationale (cela peut aussi être les agents du Conseil départemental, des associations partenaires, les familles elles-mêmes etc...).
 - d. Envoyer une information préoccupante (IP) : toute personne identifiant un enfant exposé à un risque ou à un danger susceptible de mettre en cause sa santé, sa sécurité ou sa moralité, ou un enfant dont les conditions d'éducation ou de développement physique, affectif, intellectuel et social sont compromises est susceptible de transmettre une information préoccupante aux services du Conseil départemental, compétents pour évaluer la situation de l'enfant.
 - e. ...
2. *Accompagner*
 - a. Accompagnements contractualisés : il existe un grand nombre d'accompagnements ou d'aides qui font l'objet de conventions où la famille et / ou le jeune expriment leur adhésion ou consentement.
 - b. Mandats judiciaires : certains accompagnements sont réalisés sous contrainte. Ils sont imposés par la décision d'un magistrat, et exécutés par des services (publics ou associatifs) mandatés pour les mettre en œuvre.
 - c. Action collective : certaines actions socio-éducatives sont construites pour toucher des groupes d'enfants ou de jeunes.

- d. Le mandat territorial : certains acteurs interviennent en l'absence de prescription nominative par leur autorité de tutelle. Leur intervention est définie territorialement et les profils de publics à accompagner sont définis dans les documents conventionnels.
 - e. ...
3. *Orienter* (prescrire)
- a. L'orientation est une forme d'ouverture vers le partenaire : « j'oriente, pour signifier les limites de ma propre mission », ce qui va être perçu par le partenaire (destinataire) comme du repérage.
 - b. Or l'orientation vers certains dispositifs ou modes d'accompagnement va nécessiter un processus précis de prescription, pas toujours maîtrisé par l'environnement partenarial concerné (par exemple l'entrée dans le dispositif de protection de l'enfance via le processus d'évaluation d'information préoccupante, ou de contractualisation de mesure administrative ; mais également les dispositifs tels que la garantie jeune, le RSA ; l'orientation vers la MDPH ; l'orientation vers le PRE...)
 - c. Dans ces cas où l'entrée dans un mode d'accompagnement est régulée par une procédure très formalisée, la notion d'orientation est toute relative : elle nécessite qu'au-delà de l'identification de ses propres limites d'intervention par celui qui oriente, celui qui « reçoit » la situation reconnaisse la pertinence de cette orientation. Or l'alignement entre pertinence de la prescription d'une part et admission de la situation d'autre part est loin d'être simple. En particulier dans un environnement où les acteurs ne se connaissent pas ; où il existe des listes d'attente ou des taux de charge importants. Dans ces conditions, un jeu de substitution peut alors se créer. Et il y aura alors toute la place pour que 1/ des acteurs prennent le relais, ayant défini leur action comme supplétive (cela peut être le cas d'acteurs de la prévention spécialisée) ; ou 2/ des formes de coopération se fassent jour.

Les développements ci-dessus visent à montrer qu'au sein des grandes séquences de l'accompagnement d'un bénéficiaire ou d'un groupe de bénéficiaires, les acteurs suivent des logiques d'action (avec des règles, des référentiels professionnels, des systèmes de rendus-compte aux décisionnaires) distinctes. Selon le registre d'action dans lequel se situe un acteur, ce dernier aura une inclinaison plus ou moins grande à se mettre en relation avec d'autres acteurs. Par exemple, la présente recherche a permis de repérer que les acteurs qui mettent en œuvre des mandats individuels tels que des Actions Educatives à Domicile (AED) ou des Actions Educatives en Milieu Ouvert (AEMO), ou bien encore des Mesures Judiciaires d'Investigation Educative (MJIE) ne se mettent pas facilement dans les tours de table des acteurs qui interviennent sur un même territoire (ils rendent des comptes au Département ou au magistrat, sont tenus au secret professionnel, suivent des modalités d'action qui se passent ou presque de l'intervention d'acteurs tiers...). Lorsque ces acteurs envisagent une « orientation », un passage de relais, cela nécessite néanmoins une forme d'ouverture et de dialogue avec leur prescripteur mais également avec l'acteur susceptible de prendre le relais. En ce sens, les accompagnements socio-éducatifs successifs ou simultanés nécessitent une forme de coordination des acteurs (une lecture commune des besoins, la reconnaissance de la complémentarité des interventions), et parfois de coopération. Il se trouve toutefois que l'articulation entre acteurs dans le cadre d'un passage de relais n'est souvent pas aménagée dans les plannings des professionnels bien qu'il soit attendu de leur part.

Par ailleurs, il faut ajouter que le niveau de saturation des dispositifs (des files d'attente ; des publics nombreux à accompagner réduisant l'intensité d'interventions) peut générer des *décalages* dans les

modalités d'intervention des acteurs. Ces décalages pouvant donner lieu à des effets de substitution (consentis ou non), et accentuant la nécessité pour les acteurs de reconsidérer les limites de leurs propres interventions.

Dans ce système, la prévention spécialisée occupe une place spécifique, car supplétive. Elle vient en complément, en articulation d'accompagnements de différents champs (éducatif, prévention sociale, cohésion sociale, prévention situationnelle...). Ainsi, pour ce qui concerne la prévention spécialisée, les effets de substitution (ou d'articulation) vis-à-vis des autres acteurs peuvent être divers :

- Avec les partenaires de l'aide sociale à l'enfance, une mise en contact avec les jeunes pour lesquels l'accompagnement sous forme de mesure d'aide sociale à l'enfance n'est pas possible faute de disponibilité des services (AED), ou en relais d'une mesure qui se termine (retour à domicile d'un jeune après une période de placement) ;
- Pour les partenaires de type structures jeunesse, des logiques de soutien, d'appui voire de remplacement lorsque les moyens matériels ou humains manquent ;
- Pour les établissements scolaires, des prises en charge plus nombreuses pour les élèves décrocheurs ou exclus (saturation des missions de lutte contre le décrochage scolaire ; inadaptation de certains dispositifs proposés dans l'enceinte des établissements) ;
- Pour les partenaires en charge de l'accompagnement des mineurs non-accompagnés (MNA), l'accompagnement de ces publics (démarches administratives) en cas de saturation ;
- Pour les partenaires du champ médico-social, le suivi en prévention des publics en attente d'accompagnement dans les structures spécialisées afin de contenir la dégradation des situations.

Ces différents exemples montrent bien l'effet de système, et l'importance de trouver un équilibre entre les dispositifs déployés et leurs propres règles et contours d'une part, et la nécessité d'améliorer le fonctionnement partenarial afin d'apporter des réponses à l'ensemble des publics qui le nécessitent.

Des buts communs nombreux, qui peuvent conduire à diluer l'intérêt à coopérer

La démarche de coopération renvoie à un rapprochement entre deux ou plusieurs acteurs, jouissant d'un certain degré d'autonomie les uns par rapport aux autres et visant à accéder à un ou des buts communs. D'un point de vue théorique, on peut se questionner sur ce que pourraient être ces « buts communs » en matière socio-éducative. En partant du général vers le particulier, voici les types d'ambitions repérées dans les documents stratégiques des territoires étudiés :

- Assurer l'équité de tous les jeunes face au service public ;
- Améliorer la cohésion sociale au sein d'une génération et entre les générations ;
- Améliorer l'environnement et le cadre de vie³³ ;
- Permettre l'égalité des chances entre les jeunes, quelles que soient leurs origines sociales, géographiques, religieuses ;
- Assurer les conditions permettant l'épanouissement et l'autonomie des jeunes dans le territoire ;
- Travailler à l'intégration de toutes les populations en favorisant la mixité sociale et intergénérationnelles³⁴ ;
- Protéger les jeunes en situation de risque ou de danger ;

³³ Axe stratégique issu du contrat de ville de la communauté de communes de l'Abbevillois.

³⁴ Finalité de l'intervention de la Maison pour Tous / Centre social d'Abbeville dans son projet social 2016-2019.

- Faciliter et améliorer l'accompagnement socio-éducatif des jeunes qui en ont besoin ;
- Garantir l'accès aux droits particulièrement pour celles et ceux qui en ont le plus besoin³⁵.

Néanmoins, les objectifs à poursuivre pour les acteurs d'un territoire sont définis et déclinés dans les « documents stratégiques et programmatiques », qui sont très souvent nombreux dans un même territoire à un instant donné. Ces objectifs peuvent par exemple se trouver dans³⁶ : le projet éducatif territorial (PEDT) défini au niveau de la commune ou de l'intercommunalité, pour apporter une cohérence aux actions éducatives portées au niveau d'un territoire ; le contrat de ville, précisant les objectifs spécifiques poursuivis dans les quartiers de la politique de la ville ; le schéma départemental de prévention et de protection de l'enfance et de la famille ; une analyse des besoins sociaux, réalisée sous l'égide du CCAS ou du CIAS... Désormais, les différentes politiques publiques ou les dispositifs qui les déclinent (par exemple, le PRE, ou encore les Cités Educatives récemment installées) disposent toutes, à des degrés plus ou moins aboutis, de leurs propres documents diagnostiques, assortis de plans d'actions structurés à partir d'objectifs. Chacun de ces documents de planification dispose de sa propre période de validité, et leurs renouvellements se succèdent dans le temps. Ces documents ou dispositifs ne naissent en effet pas dans un espace vierge, et leur adoption vient donc se surajouter à un environnement programmatique déjà abondant. Si bien que l'un de ces documents-cadre peut primer à un instant donné, et constituer ainsi un point de repère naturel pour les acteurs du territoire, qui peuvent s'y référer facilement, pour ensuite être supplanté par un autre document plus récent. En suivant P. Lascoumes (Lascoumes, 1996 : 334), on peut ainsi considérer que « *l'espace social et politique est toujours préalablement organisé par des programmes antérieurs sur lesquels viennent se surimposer les nouveaux qui tentent de réorienter des catégories de pensée, d'action et de jugement, de les déplacer ou de les reformuler* ». On atteint ainsi un niveau de complexité supplémentaire : non seulement il est malaisé de recenser et identifier tous les objectifs définis dans les documents programmatiques valides à un instant donné, mais ceux-ci se succèderaient en réorganisant progressivement (et avec des ruptures parfois fortes, d'autres fois modestes) le sens attendu de l'action collective.

Cette intrication entre les programmes se vérifie dans chacun des six terrains de la recherche. Aucun d'eux ne dispose de système permettant d'assurer une lisibilité claire de l'articulation existante entre les différents documents programmatiques, et les systèmes d'acteurs qu'ils mobilisent (Cf. infra « Quel déploiement territorial pour la gouvernance de la coopération ? », p.65). Dans chacun des terrains, en revanche, il est fait référence à l'une des démarches programmatiques récentes (par exemple, à la Ricamarie, le diagnostic réalisé dans le cadre du contrat de ville ; aux Rosiers, le diagnostic permanent assuré par une instance partenariale (le Comité Technique Social et de l'Habitat), et enrichi par des diagnostics techniques ponctuels³⁷), et les acteurs considèrent que ces démarches permettent de réaligner l'action de chacun sur les besoins du territoire. Bien sûr, ces travaux réalisés périodiquement permettent d'intégrer les évolutions normatives récentes, qu'elles soient marginales ou profondes (il en est ainsi du redécoupage de la politique de la ville, qui redéfinit les quartiers éligibles ou non ; ou encore concernant les PEDT qui ont été l'occasion de redéfinir l'articulation entre les temps scolaire, périscolaire et extrascolaire). Le travail relatif au déploiement d'un nouveau programme ne vise pas (ou très rarement) à constituer un ensemble de toutes pièces, mais à faire évoluer les catégories d'analyse,

³⁵ Ambition définie dans l'appel à projets pour le contrat de ville 2020 lancé par Brest Métropole.

³⁶ L'énumération proposée ici n'est pas exhaustive.

³⁷ Fin 2020, début 2021, le diagnostic du bureau d'études Citémétrie, pour une étude pré-opérationnelle de la copropriété en 2 volets : une analyse multicritères (social, urbain, financier) de la copropriété et l'accompagnement de la copropriété et des préconisations de travaux.

les modalités d'actions et les outils existants dans un nouveau cadre d'action qui devient la référence pour le système d'acteurs.

Coopérer, c'est ouvrir la voie à l'innovation

Nous avons vu plus haut que l'exercice de diagnostic est une manière de remettre à plat les objectifs, de les réintégrer dans une lecture commune des besoins d'un territoire. Cette lecture commune consistant à faire prendre conscience à chacune des parties qu'elle appartient à un système d'acteurs dans lequel l'action de chacun est limitée, et peut se trouver décuplée par l'identification de modalités de travail en commun, de coopération, qui dépassent donc les mandats individuels. En ce sens, les initiatives visant la coopération sont des modalités d'innovation en ce qu'elles invitent les acteurs à sortir de leurs repères habituels.

Ainsi, la réalisation de diagnostics n'est pas une fin en soi, mais un *moyen* pour problématiser, établir une compréhension commune de phénomènes complexes, identifier les limites des actions de chacun, et trouver des voies communes avec des partenaires en inventant de nouvelles façons de faire.

Notons ici la vertu de l'association des bénéficiaires aux démarches de diagnostic. En repartant de leurs besoins et de leur compréhension du jeu d'acteurs, les logiques d'acteurs, leurs intérêts, leurs espaces d'intervention sont directement interrogés. L'association des bénéficiaires aux diagnostics recèle ainsi également un fort potentiel d'innovation, car cela conduit à dépasser les cadres d'action que dessinent les systèmes. Cela invite par ailleurs à faire évoluer la posture vis-à-vis du bénéficiaire, en obligeant à « faire-avec », dans une logique de développement du pouvoir d'agir.

L'innovation mise en avant comme vecteur de coopération est une hypothèse qui se vérifie tout particulièrement à Mantes-la-Jolie, terrain qui a connu plusieurs expérimentations au cours des dernières années. Dès 1992, la commune et son quartier du Val-Fourré allaient être un territoire précurseur de la politique de la ville. Plusieurs autres dispositifs et projets ont été engagés depuis (dispositif de policiers « patrouilleurs » en 2011, projet de collège pilote mettant en place une individualisation des parcours, projet de « territoire numérique éducatif » à l'échelle du Département, ...). Ces démarches ont nécessairement participé à l'acculturation des acteurs locaux au mode projet, mais surtout avec la logique d'évaluation qui est consubstantielle aux initiatives expérimentales. Cet historique a également pu contribuer au développement de la capacité d'innovation individuelle des acteurs. C'est en tout cas ce que laisse à penser le projet de coopération engagé entre le collège Paul Cézanne et l'IFEP, l'association de prévention spécialisée qui intervient sur le secteur du Mantois. Partant du constat que les élèves en voie de décrochage pouvaient perturber la dynamique collective d'apprentissage et que le collège ne trouvait pas à leur apporter de réponses adaptées, le principal a fait appel à l'IFEP qui intervenaient déjà ponctuellement sur des actions de sensibilisation au sein de l'établissement. Le principal s'est inspiré du dispositif « classe-étape » pour lancer une expérimentation au sein de son établissement *sans obtenir l'aval de la direction académique*. L'idée de ce dispositif était de sortir du parcours classique d'apprentissage les quelques élèves considérés comme en rupture avec la communauté éducative (concernés par d'importantes problématiques scolaires et de comportement) pour leur proposer de travailler sur leur projet et selon des modalités bien différentes de l'Education nationale. Une classe à effectif réduit a été constituée dans le cadre de laquelle un accompagnement socioéducatif étroit a pu être engagé, au sein de l'établissement en journée mais aussi en dehors, une fois les portes fermées. Ce projet n'a d'abord pas trouvé un écho favorable au sein de la communauté enseignante du collège qui s'est indignée de voir que certains élèves étaient relégués au second plan. Si une partie des professeurs militaient même pour qu'une sanction disciplinaire soit prise à l'encontre du chef d'établissement, tel n'a pas été le cas tant les parents et plus précisément les mères de famille ont témoigné leur soutien au principal en allant bloquer le collège. Il se trouve que ce dispositif s'est

éteint après que le Département ait fait le choix de positionner des référents collèges. Néanmoins, il illustre parfaitement en quoi la coopération peut ouvrir la voie à l'innovation.

- **Perspective 2 : Dans les territoires bénéficiant d'un dispositif d'accompagnement éducatif fortement structuré (PRE, Cités éducatives), déterminer une gouvernance « intégrée » et non « apposée »**
 - o Identifier « les cycles de politiques publiques » récents (élaboration de diagnostics et de plans d'action, mise à jour d'une gouvernance) et définir les articulations pertinentes entre ceux-ci
 - o Assurer la pérennité des effets fédérateurs d'un diagnostic territorial en faisant circuler une information régulière (diagnostic permanent), qui suscitera l'intérêt des acteurs de territoire et attisera leur curiosité
 - o Ajuster et diversifier les méthodes de cette circulation d'information (réunions publiques, ateliers thématiques, questionnaires, interviews etc...)
 - o Identifier, dans les territoires, l'articulation susceptible d'être définie entre plusieurs programmes et systèmes de gouvernance ayant des objets proches (dans le champ de l'action socio-éducative)

II. Pour coopérer, créer les conditions nécessaires à la rencontre

Donner du sens à la coopération est un préalable indispensable mais il ne se suffit pas en lui-même pour donner vie à la coopération. En effet, il est nécessaire que les partenaires locaux *apprennent* à se connaître (A) mais aussi qu'ils *investissent des moyens* pour développer leur place dans le réseau (B).

A. Se rencontrer, se voir, se (re)connaître, dépasser les représentations : la confiance comme préalable à la coopération territoriale

Postures professionnelles, systèmes de valeurs, référentiels professionnels

Les postures, les références et référentiels professionnels utilisés, les éléments de langage, les positions en termes d'éthique sont au fondement des métiers du travail social. Ils sont des déterminants forts d'un champ d'activité professionnelle, et conditionnent la bonne inclinaison des acteurs à travailler ensemble. Plus précisément, des ruptures ou difficultés de coopération peuvent être relevées entre des champs professionnels dont les postures ou métiers peuvent être éloignés de prime abord (par exemple, les forces de l'ordre d'une part et les acteurs socio-éducatifs d'autre part), ou au contraire entre des acteurs dont les buts peuvent apparaître voisins, faisant apparaître de différences déontologiques en apparence irréconciliables.

Entretiens collectifs avec des groupes de travailleurs sociaux

- « Si on partage l'information dans tous les dispositifs, alors peut-on véritablement dire que l'information est secrète ? »
- « On veut partager l'information avec d'autres acteurs du territoire, soit, mais nous on se demande : quels sont leurs référentiels d'action ? y en-a-t-il seulement ? quel est le métier ? quelle est leur déontologie ? »

L'on reprendra ici la notion de confiance, comme condition fondamentale du travail en coopération. A cet égard, Amblard et al. écrivent « *pratiquer les mêmes règles est créateur de confiance (définie comme la certitude que l'autre joue les mêmes règles du jeu que moi, certitude venue de l'expérience et de l'observation des compétences), ce qui rend possible de faire coopérer les membres du réseau* » (Amblard, 2005 : 244). Il s'agit ainsi non seulement d'une condition théorique à l'établissement d'un travail coopératif, mais cela correspond par ailleurs également aux codes professionnels des acteurs du champ qui nous occupe. Le partage d'information et le secret professionnel font partie des freins à lever pour « faire ensemble », sur la base d'une énonciation des principes éthiques qui animent le partage d'informations.

Focus : intervention de prévention spécialisée, intervention de médiation : quelles similitudes, quelles différences, quelles articulations attendues ?

La médiation correspond aujourd'hui à une multitude de dispositifs et de modalités d'intervention qui invitent à un premier exercice de définition.

Le concept de médiation apparaît pour la première fois dans la loi du 3 janvier 1973 par laquelle est créée une nouvelle fonction de « **médiateur de la République** » chargé « d'aider les personnes qui contestent en vain une décision ou un comportement de l'administration française »

La **médiation pénale** fait son apparition dans le code de procédure pénale par la loi du 4 janvier 1993. Cette nouvelle forme de médiation vise à résoudre des conflits de faible gravité par un accord à l'amiable entre l'auteur et la victime du préjudice en évitant le choc du contentieux.

La **médiation familiale** correspond au processus de construction ou de reconstruction du lien familial, axé sur l'autonomie et la responsabilité des personnes concernées par des situations de rupture ou de séparation, dans lequel un tiers impartial, indépendant, qualifié et sans pouvoir de décision, le médiateur familial, favorise, à travers l'organisation d'entretiens confidentiels, leur communication, la gestion de leur conflit dans le domaine familial entendu dans sa diversité et dans son évolution³⁸.

La **médiation culturelle** désigne le processus de démocratisation de la Culture. Cette activité donc à rendre accessible au plus grand nombre une œuvre ou une proposition culturelle. Les médiateurs sont attachés à susciter l'envie d'accéder à la culture mais également à rendre accessible sur le plan intellectuel des œuvres ou des propositions culturelles par un travail de pédagogie voire de vulgarisation.

La **médiation sociale** a été introduite par la loi du 1^{er} août 2003 pour la programmation et l'orientation de la ville et de la rénovation urbaine qui la présente comme un des instruments de la tranquillité. C'est suite aux rencontres nationales des acteurs de la ville organisées en septembre 2000 à Créteil qu'une définition de la médiation sociale a été proposée : « La médiation sociale est définie comme

³⁸ Définition adoptée par le Conseil National Consultatif de la Médiation Familiale (2002)

un processus de création, de réparation du lien social, et des règlements des conflits de la vie quotidienne dans lesquels un tiers impartial et indépendant tente, à travers l'organisation d'échanges entre les personnes, entre les personnes et les institutions de les aider à améliorer une relation ou à régler les conflits qui les opposent ».

La médiation sociale s'est progressivement professionnalisée et s'est développée sous diverses formes. Il existe par exemple de la médiation sociale dans certains quartiers dans le but de contribuer à la tranquillité résidentielle. Les médiateurs sont alors chargés d'une mission de résolution des conflits de voisinage. Par leur présence, ils préviennent la survenance des incivilités et participent à créer un climat de sécurité pour les habitants. La médiation sociale peut également être exercée à l'intérieur ou aux abords des établissements scolaires. Les médiateurs assument ici une mission d'apaisement et de résolution des conflits. Ils sont également en mesure d'orienter les jeunes vers des partenaires chaque fois qu'ils formulent une demande d'aide ou d'accompagnement. La médiation sociale s'est en outre développée dans les transports en commun afin de lutter contre les incivilités et pour garantir la sécurité des usagers.

L'analyse proposée ci-dessous offre une comparaison entre la prévention spécialisée et la médiation sociale.

Ces deux types de missions sont marquées par un certain nombre de similitudes :

- Elles se matérialisent toutes les deux par une présence humaine dans l'espace public ainsi que par une démarche « d'aller-vers » ;
- Les deux champs professionnels travaillent à partir d'une relation établie sans mandat obligatoire (libre consentement de la personne), et nécessite l'instauration d'un lien de confiance ;
- Les médiateurs sociaux et les éducateurs spécialisés ont un mandat territorial et ils partagent souvent des secteurs territoriaux d'intervention ;
- La médiation sociale comme la prévention spécialisée, par leur positionnement singulier en proximité des habitants ont toutes les deux une capacité de diagnostic du territoire ;
- Les deux dispositifs s'insèrent dans un réseau partenarial, dont ils tirent leur plus-value (mobilisation de ce réseau) ;
- Les éducateurs et les médiateurs peuvent intervenir dans les établissements scolaires (principalement dans les collèges), notamment au titre de la lutte contre le harcèlement, par des actions collectives.

Ces deux activités ont néanmoins plusieurs spécificités respectives :

- L'activité de médiation sociale fait l'objet d'une reconnaissance au travers d'une norme métier AFNOR tandis que la prévention spécialisée est exercée au titre d'un texte de loi : l'article L112-3 du CASF, introduit par la loi de 2007 dispose que : « La protection de l'enfance a pour but de prévenir les difficultés auxquelles les parents peuvent être confrontés dans l'exercice de leurs responsabilités éducatives, d'accompagner les familles et d'assurer, le cas échéant, selon des modalités adaptées à leurs besoins, une prise en charge partielle ou totale des mineurs. Elle comporte à cet effet un ensemble d'interventions en faveur de ceux-ci et de leurs parents. Ces interventions peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre. La protection de l'enfance a également pour but de prévenir les difficultés que peuvent rencontrer les mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection

de leur famille et d'assurer leur prise en charge.» L'arrêté du 4 Juillet 1972³⁹ et les circulaires afférentes précisent les missions, les caractéristiques et les modalités techniques de cette intervention ;

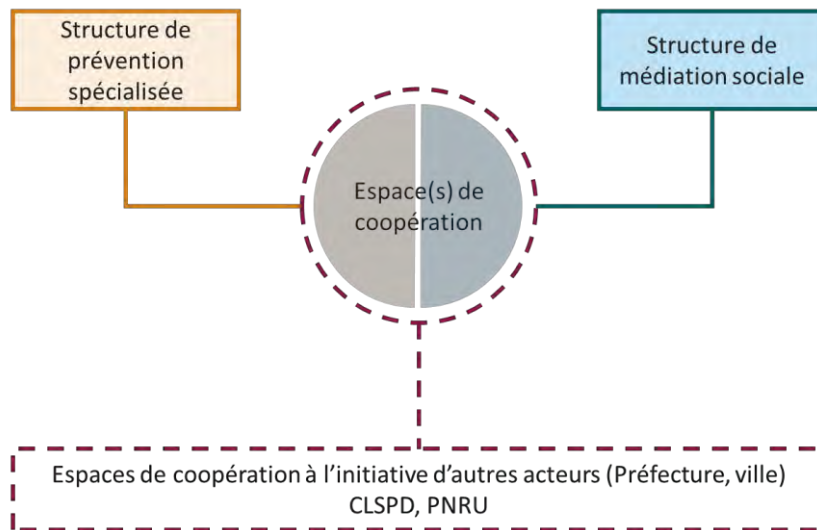
- La médiation sociale est susceptible d'intervenir dans des lieux non couverts par la prévention spécialisée (transports publics...);
- La prévention spécialisée cible les jeunes (individuellement ou en groupe) tandis que la médiation sociale a vocation à intervenir auprès de tous les habitants du territoire ;
- La médiation sociale intervient prioritairement en réaction à des comportements, des attitudes individuelles ou groupales alors que la prévention spécialisée a vocation à créer un lien de confiance avec les jeunes pour mettre en place des accompagnements pluridimensionnels. De ce fait, la médiation sociale va privilégier l'orientation vers les partenaires compétents là où la prévention pourra s'inscrire dans une démarche supplétive. La médiation est donc susceptible d'orienter vers la prévention spécialisée, pour solliciter un accompagnement éducatif. Dans ces conditions les temporalités d'intervention ne sont pas les mêmes (temps long de l'éducatif VS temps court, même si parfois répété, de la médiation) ;
- Le financement de l'activité de médiation sociale est généralement déployé à partir de dispositifs prévoyant un temps de présence et des modalités d'occupation du territoire, et de rendu-compte (outils d'enregistrement de l'activité, participation à des instances...), tandis que la prévention spécialisée est le plus souvent financée à partir d'objectifs de politiques publiques, de définition de zones et de profils de publics à accompagner, mais sans définition précise des modalités d'intervention (et des temps de couverture effective de terrain) ;
- La médiation intervient dans le cadre de la politique de tranquillité publique alors que l'activité de prévention spécialisée est exercée au titre de la politique de protection de l'enfance.

Il résulte de ces constats que le positionnement des éducateurs spécialisés et des médiateurs n'est pas toujours évident à appréhender pour les acteurs sur les territoires. Il est également déterminant de travailler à l'articulation entre ces deux missions dans un souci de complémentarité.

L'intensité des enjeux d'articulation et de complémentarité est variable selon les schémas d'organisation et de coopération entre la médiation sociale et la prévention spécialisée. Nous avons cherché à conceptualiser 4 de ces modèles, chacun pouvant être adapté selon le contexte territorial et sociologique dans lequel s'inscrit l'analyse.

³⁹ <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000669500>

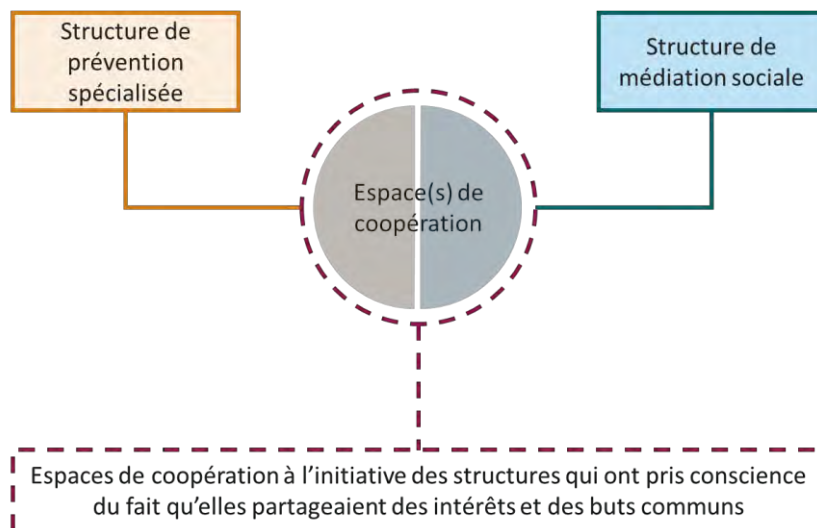
1



Ce modèle d'organisation qui est le plus courant est aussi celui qui nécessite le plus d'effort pour enclencher une logique de coopération. En effet, dans ce schéma, la médiation sociale et la prévention spécialisée ne sont amenées à se croiser que dans des espaces à l'initiative d'autres acteurs ce qui leur permet de mesurer en quoi leurs interventions se rapprochent sur certains plans sans pour autant travailler à leur articulation. Il peut s'avérer nécessaire que les deux structures organisent des rencontres bilatérales, mêmes ponctuelles, pour échanger sur la complémentarité de leurs interventions (temps de rue, échanges d'informations, orientations de situations).

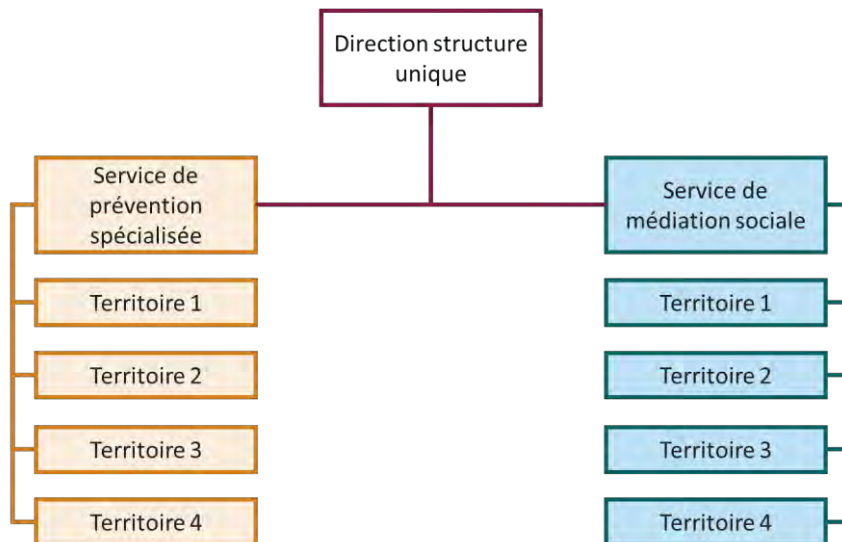
Elles doivent par ailleurs veiller à ce que les habitants des territoires où elles interviennent perçoivent leurs différences de positionnement. Dans cette optique, il peut être pertinent d'envisager des temps de rue en commun pour expliciter leurs attributions et faciliter la distinction dans l'esprit des habitants.

2



Dans ce modèle, la médiation sociale et la prévention spécialisée mesurent la nécessité de travailler à leur articulation. Elles sont donc à l'initiative d'espaces de coopération inter-organisations et déterminent elles-mêmes les objets de travail commun.

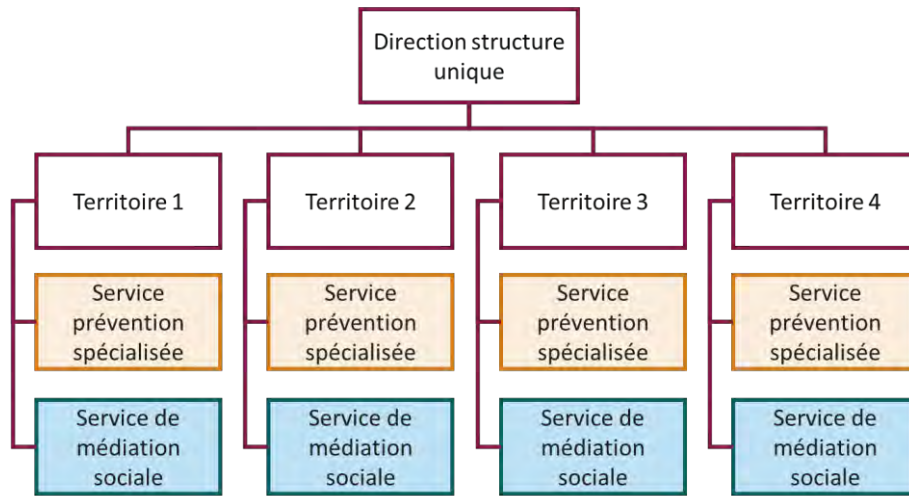
3



Dans ce modèle, la médiation sociale et la prévention spécialisée sont des services d'une même structure ce qui peut faciliter la coopération au plan stratégique à l'échelle des chef.fe.s de service. En pratique, cela peut se traduire par des réflexions partagées autour des enjeux et pratiques de coopération (diagnostics de territoire, processus et outils d'échange d'information).

Néanmoins, leur articulation n'est pas garantie sur le plan opérationnel (les logiques de service pouvant dépasser les logiques de territoire) et il est donc indispensable que des « ponts » soient créés à l'échelle des territoires d'intervention.

4



Dans ce modèle, chaque territoire comporte un service médiation et un service prévention spécialisée. L'articulation entre les deux services est plus évidente au regard de la proximité des professionnels et de leur rattachement à un même responsable qui est garant de la complémentarité des interventions, au service d'un contexte territorial.

Au-delà de ce premier niveau d'analyse, nous avons également cherché à positionner les différents modèles au regard d'une série de critères bâtis sous forme de curseurs. Il convient de préciser que les différences de pratiques peuvent conduire à positionner le même scénario à plusieurs endroits sur le même curseur.

1 FINANCEMENT

Chaque financeur finance un opérateur par logique de politique publique



Financements croisés non systématiques

Financements croisés

2 STRATÉGIE

Des stratégies définies isolément par la PS et par la médiation



Des stratégies définies isolément mais que l'on cherche à articuler ensuite

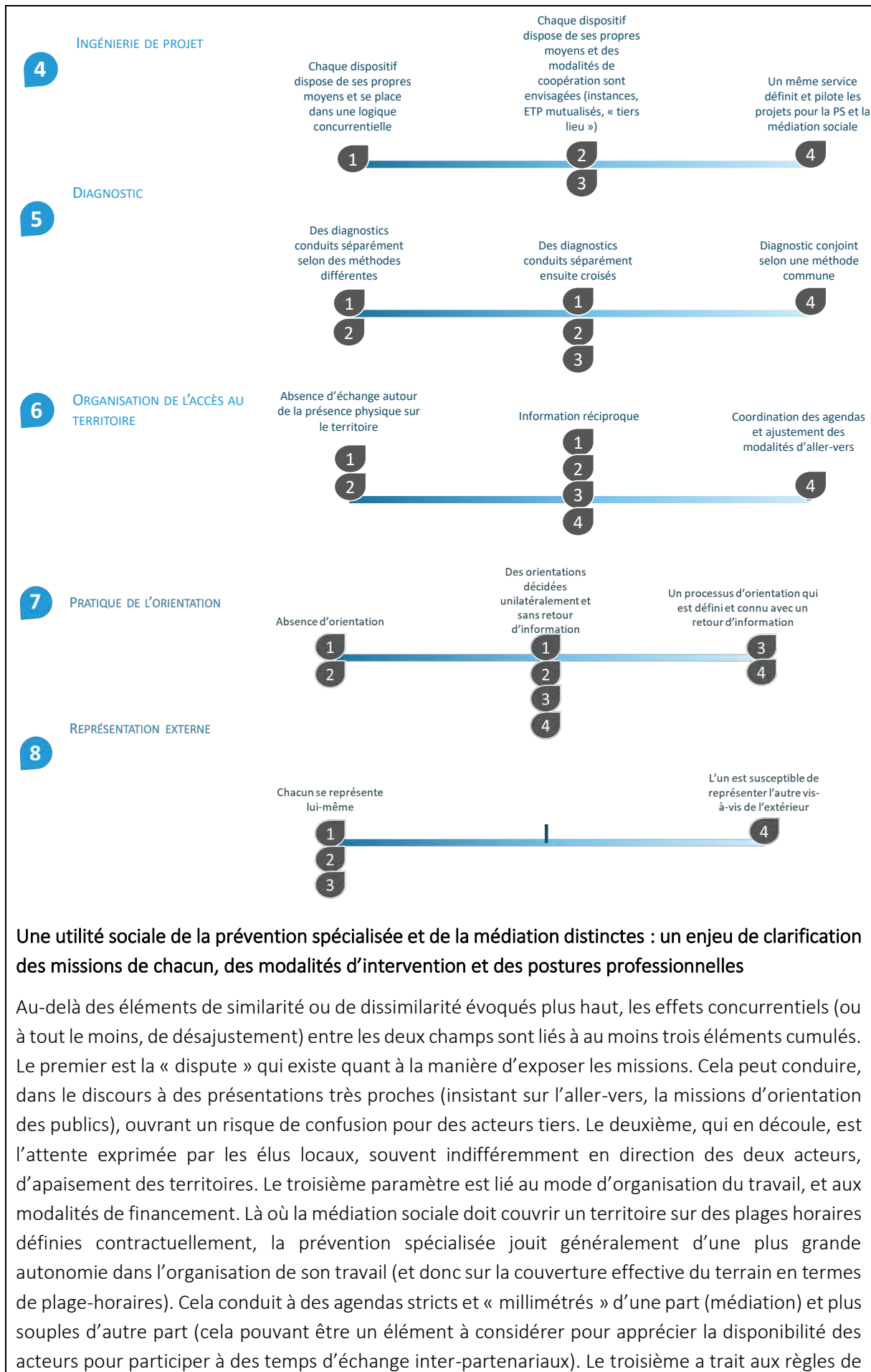
Des stratégies d'intervention sont articulées dès leur élaboration

3 GOUVERNANCE

Chaque opérateur ne participe qu'à la politique sur laquelle il est investi (PS → ASE, Médiation → tranquillité publique)



Gouvernance intégrée (présence PS et médiation sur tous les champs de politique publique)



Une utilité sociale de la prévention spécialisée et de la médiation distinctes : un enjeu de clarification des missions de chacun, des modalités d'intervention et des postures professionnelles

Au-delà des éléments de similarité ou de dissimilarité évoqués plus haut, les effets concurrentiels (ou à tout le moins, de désajustement) entre les deux champs sont liés à au moins trois éléments cumulés. Le premier est la « dispute » qui existe quant à la manière d'exposer les missions. Cela peut conduire, dans le discours à des présentations très proches (insistant sur l'aller-vers, la missions d'orientation des publics), ouvrant un risque de confusion pour des acteurs tiers. Le deuxième, qui en découle, est l'attente exprimée par les élus locaux, souvent indifféremment en direction des deux acteurs, d'apaisement des territoires. Le troisième paramètre est lié au mode d'organisation du travail, et aux modalités de financement. Là où la médiation sociale doit couvrir un territoire sur des plages horaires définies contractuellement, la prévention spécialisée jouit généralement d'une plus grande autonomie dans l'organisation de son travail (et donc sur la couverture effective du terrain en termes de plage-horaires). Cela conduit à des agendas stricts et « millimétrés » d'une part (médiation) et plus souples d'autre part (cela pouvant être un élément à considérer pour apprécier la disponibilité des acteurs pour participer à des temps d'échange inter-partenariaux). Le troisième a trait aux règles de

financement : financement global concernant la prévention spécialisée, financement lié à l'effectivité de la présence sur le terrain pour la médiation sociale. Le « coût de la présence humaine » de la médiation étant moins onéreux, cela fait naître une méfiance importante des acteurs dans les territoires, qui craignent un effet de remplacement de la prévention spécialisée par la médiation. Même si cela n'est pas vérifié (par exemple, dans les territoires où les deux dispositifs se développent ; où ils sont portés par la même structure), cette idée est énoncée par les acteurs concernés.

Le langage professionnel, les modalités d'intervention liées aux dispositifs, les acronymes : à la fois une condition et un obstacle à la structuration du jeu partenarial

« Orientation », « accompagnement », « IP », « libre-adhésion », « pouvoir d'agir », « acteur de son parcours », « sortie sèche »... l'action socio-éducative est façonnée à partir de concepts et de notions, de dispositifs baptisés par des intitulés parfois réduits en acronymes qui tous assemblés constituent un véritable langage professionnel, parfois difficile à saisir pour les observateurs non-initiés⁴⁰. Dès lors que les cercles partenariaux sont ouverts à des acteurs de deuxième cercle, il peut être difficile pour ces derniers, s'ils ne sont familiers avec le langage, les acronymes, les dispositifs techniques, de s'intégrer à l'échange partenarial⁴¹.

Au-delà du jargon, qui existe dans tout environnement professionnel, les concepts utilisés pour rendre opérationnels les objectifs de politique publique font référence à des « conceptions du monde », à des théories de l'action, souvent implicites car constitutives du champ professionnel. Néanmoins, ces concepts sont eux-mêmes évolutifs et susceptibles de souffrir des définitions variables entre les acteurs qui contribuent à l'action socio-éducative. Pour exemple, énumérons ici plusieurs d'entre eux (ils sont évidemment nombreux, et ne peuvent être tous cités ici) : « danger ou risque de danger » (dans le cadre de la protection de l'enfance) ; « parcours du jeune » ; « autonomie » ; « sortie sèche » ; « droit commun »... Si l'on prend le dernier exemple du « droit commun », ce que cette catégorie d'action recouvre varie selon la place que l'on prend (un acteur de la politique de la ville désigne dans le « droit commun » tous les dispositifs et programmes déployés sur un territoire d'action publique, indifféremment de son statut de quartier de la politique de la ville ou non, alors qu'un acteur de la protection de l'enfance désigne par « droit commun » tout le champ d'intervention socio-éducative existant en dehors des dispositifs issus de l'article L221-1 du code de l'action sociale et des familles ou du 375-1 du code civil. Il y aura ainsi un intérêt à ce que les concepts et notions sur lesquels s'appuient les stratégies ou dispositifs de coopération soient bien définis entre les acteurs qui y contribuent. Par exemple, lorsqu'une communauté d'acteurs entend travailler sur le « risque de décrochage scolaire » d'un jeune, s'agit-il du processus de décrochage, de l'absence de l'établissement scolaire supérieure à un certain nombre de demi-journées dans le mois, d'un comportement d'opposition en direction du personnel enseignant... La définition de concepts et de notions partagés est essentielle à chaque étape du parcours, du repérage jusqu'à la fin de l'accompagnement. Cette approche permet aux acteurs

⁴⁰ Voir F. Champy : le jargon professionnel est constitutif d'une identité professionnelle. Il permet la reconnaissance entre pairs, il permet de vérifier la légitimité des membres du groupe et est utilisé pour attester d'une compétence professionnelle. Cela participe de la construction d'un corporatisme.

⁴¹ La première présentation partenariale du présent travail de recherche à la Ricamarie (42) a associé le transporteur public ainsi qu'un représentant du bailleur social. Après la première heure de travail, ces derniers ont poliment interrompu l'échange en faisant remarquer qu'ils ne comprenaient pas le jargon des acteurs du social, et que cela était le reflet d'une difficulté à intégrer les échanges partenariaux courants.

impliqués dans la prise en charge de vérifier que l'orientation est réalisée à bon escient (et permet de faire en sorte que l'étape d'après ne consiste pas en une nouvelle évaluation du besoin, à partir de 0...). Elle permet par ailleurs d'éviter que le travail d'évaluation de la situation du jeune soit complètement réengagé sans tenir compte de ce qui a été effectué auparavant par le partenaire qui a opéré le repérage.

Au-delà des questions de définition, les paradigmes d'intervention sont parfois vus comme laissant peu de place à la coopération entre acteurs. L'intervention sous mandat judiciaire en AEMO (action éducative en milieu ouvert) suppose par exemple que le service mandaté pour mettre en œuvre la mesure se mette au contact d'un jeune et de sa famille, et rende compte au magistrat qui a ordonné la mesure (et au Département qui en est le payeur). Ces interventions étant nominatives, elles sont habituellement déployées sans que les autres acteurs susceptibles d'intervenir auprès de la famille n'en soient informés, du moins en première intention par le service lui-même ou par le magistrat. Le rendu-compte du service se fait au travers d'un rapport adressé au juge⁴² de sorte que l'action socio-éducative reste cantonnée à un cercle resserré au magistrat, à la famille et au service. Pourtant, les échanges conduits dans le cadre de la recherche-action ont permis d'identifier que l'intégration des services en charge de l'AEMO dans l'échange partenarial autour d'une situation de jeune est susceptible d'en améliorer la qualité d'accompagnement.

Entretien collectif (la Ricamarie)
<ul style="list-style-type: none"> - <i>(enquêteur) Ah ? vous voulez dire que certaines modalités d'intervention peuvent être plus ou moins facilitantes pour travailler ensemble ?</i> - <i>(acteur 1) Bien sûr, par exemple, disposer d'un mandat nominatif en protection de l'enfance, une AEMO, c'est un accompagnement individualisé, psychologisé. Il enferme, les éducateurs de milieu ouvert sont peu ouverts. Cela génère de l'incompréhension pour les partenaires (on demande le respect du secret professionnel). On a l'exemple récent d'un enfant qui est parti cet été en vacances avec une colonie de la Mairie, sans que l'éducateur n'ait voulu nous parler du profil de l'enfant (il prenait des médicaments, on ne le savait pas, il n'avait pas assez de vêtements, on ne nous l'avait pas dit). On ne demande pas de tout savoir, mais pour un projet de colonie, il y a quand même un minimum de préparation à avoir !</i>

Etablir un contact préalable entre partenaires, de manière à permettre l'approfondissement du partenariat

D'abord, le travail empirique permet d'établir un constat largement partagé : *l'interconnaissance* des acteurs entre eux est une condition forte de la structuration du partenariat, et de l'approfondissement des relations de travail. Au-delà de la connaissance générale qu'un acteur peut avoir de l'environnement dans lequel il évolue (la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, les modalités de déploiement d'une politique publique), le partenariat est établi sur la base de relations humaines particulières (*intuitu personae*).

L'existence de relations partenariales de longue date à l'échelle d'un territoire peut freiner le développement de nouvelles coopérations. A Abbeville, l'incontournable trio de partenaires historiques (CCAS, Ludothèque et TV Baie de Somme) pouvait craindre que l'arrivée de nouveaux acteurs (prévention spécialisée notamment) et de nouveaux professionnels déstabilise l'équilibre relationnel au

⁴² Plus rarement au Département, alors que cela constitue une obligation ouverte par la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

sein de l'écosystème local. Les nouveaux acteurs et professionnels se sont efforcés d'aller se présenter et de gagner la *confiance* de ce réseau historique qui a finalement perçu la plus-value d'un élargissement du réseau tout comme l'enjeu à progressivement le structurer. Néanmoins, le développement de partenariats à l'échelle de ce nouveau territoire d'intervention est facilité avec certaines structures avec lesquelles l'APAP entretenait déjà des relations partenariales sur le secteur d'Amiens Nord et d'Etouvie (un historique commun comme terreau favorable/facilitant le développement des coopérations).

Nous relèverons ici que la sociologie des réseaux avait déjà indiqué dans les années 1980 l'importance de la *confiance* : « *un certain nombre de personnes qui vous connaissent suffisamment pour remettre entre vos mains le sort d'une partie de leurs projets. L'élément primordial de ce réseau, c'est la confiance.* » (Becker, 1982 : 106). Or la confiance ne se décrète pas, elle est le fruit d'une ouverture, d'une « mise à nu », dans laquelle chacun des partenaires identifie ses propres limites et établit que l'atteinte d'un objectif commun complexe ne pourra se faire que par la conjugaison des forces de chacun. En ce sens, on pourra ainsi considérer l'établissement d'un *lien de confiance comme un processus* qui progresse dans le temps, qui se construit dans l'expérience de son rapport à l'autre. Il convient d'ajouter que la confiance gagnée à titre individuel ne suffit pas à elle-seule pour créer les conditions idéales de la coopération. Encore faut-il que cet individu dispose d'une fonction ou d'une posture lui permettant de représenter son institution ou sa structure de rattachement qui pourra dans ces conditions bénéficier par ricochet de la confiance dont il dispose.

Sur les territoires de la recherche-action plusieurs initiatives ou pratiques visant à créer / consolider l'interconnaissance / la confiance ont pu être identifiées. A Mantes-la-Jolie, la mission locale consacre une partie de ses vendredis après-midi à l'accueil de partenaires. Ces derniers sont invités à venir présenter (ou représenter) leurs périmètres d'intervention, leurs actions ou projets d'actions. Ces espaces de rencontre et d'échange facilitent la perception d'intérêts et de buts communs tout comme ils bénéficient aux professionnels de terrain qui ont ainsi l'occasion de créer ou de renforcer leurs relations de confiance intuitu personae avec les professionnels présents. La commune de Mantes-la-Jolie partage également ce souci de développer les liens entre acteurs et a pour ce faire organisé en 2019 une action intitulée « *Se connaître pour faire connaître* ». Durant une journée à laquelle 70 participants ont pris part, chaque acteur a eu 5 minutes pour se présenter. Cette initiative concluante a permis d'améliorer l'interconnaissance et par voie de conséquence les orientations de jeunes vers les partenaires les mieux indiqués pour répondre à leurs besoins.

L'exemple de la cité des Rosiers à Marseille peut aussi venir illustrer ce point : ce quartier, plongé dans une situation socio-économique très dégradée, a vu la désertion d'un grand nombre d'acteurs (y compris les acteurs institutionnels), qui n'y interviennent plus physiquement pour des raisons de sécurité. Les quelques acteurs qui restent mobilisés⁴³ se réunissent de manière fréquente dans une instance baptisée « CTSH », qui a pour visée de réaliser une veille technique et un *diagnostic permanent* sur les sujets liés au logement, à l'habitat et par extension aux questions sociales. Au sein de cette instance, les quelques partenaires toujours présents dans le quartier ont décidé d'un commun accord d'intervenir les mêmes jours aux mêmes moments, afin de faire face à l'insécurité, d'être en capacité de se coordonner les uns avec les autres (orientations des publics, présentations mutuelles), et de mieux connaître leurs modalités d'intervention respectives. En somme, c'est le besoin de faire bloc pour répondre à l'urgence et à l'ampleur des besoins constatés sur le terrain qu'une logique de coopération est adoptée par eux.

⁴³ Voir notre cartographie en annexe, monographie « Marseille ».

L'un des attendus exprimés à l'égard de la présente recherche est d'ailleurs de *pouvoir faire émerger des conditions de structuration du partenariat* telles qu'elles permettent de dépasser cette dimension intuitu personae du partenariat, qui est à la fois identifiée comme une *condition*, mais également comme un *risque* relatif à la pérennité du partenariat. Lorsque les affinités personnelles se défont, la qualité de la relation partenariale (voir son maintien même) peut être menacée.

B. Les moyens de la coopération : coopérer nécessite du temps, de la méthode, de l'organisation, des espaces

Un nécessaire investissement en moyens humains et en compétences spécifiques

En premier lieu, si la coopération nécessite du temps, il apparaît en pratique que les acteurs locaux n'y consacrent généralement pas de moyens dédiés. Dans ces conditions, pour que la coopération fonctionne, J. Rawls pose qu'une certaine réciprocité soit observée entre les participants à la coopération : « *tous ceux qui coopèrent doivent être bénéficiaires ou partager les charges communes d'une façon relativement satisfaisante, évaluée par un critère adéquat de comparaison* » (J. Rawls cité in Amblard, 2005 : 274). Le plus souvent, la coopération constitue un aspect de la mission globale généralement portée par les profils de cadres. S'agissant plus spécifiquement des associations financées par des fonds publics, le temps passé en réunion n'est pas toujours pris en compte dans le calcul du montant des financements. Dans les structures de petite taille et notamment parmi les opérateurs investis d'une mono-mission, la participation aux instances partenariales est plus limitée tout comme l'investissement dans des lieux de conception d'actions communes. Ces acteurs ont généralement tendance à prioriser leurs missions opérationnelles. A l'inverse, certains acteurs identifient bien l'enjeu de mobilisation de moyens humains pour animer le partenariat. C'est notamment le cas par exemple des CAF ou de l'Education Nationale dans le cadre de ses réseaux REP+, qui créent des postes de coordination auxquels sont rattachés une fonction d'animation du partenariat local. Autre cas de figure, celui de la prévention spécialisée, qui intervient dans le cadre d'un mandat global, ce qui lui confère une souplesse importante dans l'allocation de son temps (contrairement à un service de médiation, par exemple, qui est financé pour du temps de présence sur site, ou un service d'AED, qui organise ses ressources en fonction d'un nombre de mesures à exercer).

Parmi les cadres mobilisés dans la coopération locale, il convient de distinguer :

- La fonction de cadre intermédiaire à qui il revient de représenter et d'engager son service ou son équipe à l'occasion d'instances de proximité (dans cette perspective, les chefs de service de la prévention spécialisée, par exemple, participent aux temps de travail partenariaux dans la plupart des territoires d'étude de la présente recherche-action).
- La fonction de « top management » qui prend part à des instances stratégiques. Ces cadres ont vocation à représenter et engager la structure, ce qui est primordial pour affirmer le positionnement stratégique et définir avec les partenaires les buts communs.

Si la coopération demande donc du temps, cet investissement n'est à lui-seul pas suffisant. En effet, la capacité à porter une stratégie et à représenter les intérêts d'un acteur nécessite un savoir-faire et des techniques spécifiques. La logique de promotion interne des salariés ayant été particulièrement prégnante à l'échelle de certaines structures dans le champ social, ces dernières comptent parmi leurs cadres des techniciens qui ont gravi les échelons sans toujours avoir bénéficié d'un accompagnement à la prise de nouvelles fonctions. La formation des cadres intermédiaires est donc décisive pour développer la capacité à inscrire la structure dans le jeu partenarial.

Les diagnostics partagés : l'importance de croiser les regards pour améliorer la coopération

Dans les faits, la coopération se traduit souvent par des échanges dans le cadre d'instances régulières ou de démarches spécifiques plus perlées dans le temps telles que les diagnostics territoriaux. Ces diagnostics, pilotés par un acteur unique, servent à alimenter le travail de définition d'une stratégie. Les pilotes de ces démarches semblent de plus en plus attachés à ce que ces diagnostics soient partagés ce qui se concrétise par des méthodologies de projet à forte dimension collective ainsi que par une transmission des éléments de diagnostic. Il n'est pas rare que les acteurs profitent de ces instances de diagnostic pour engager un travail de « réingénierie du partenariat » (cf. supra). Ces démarches mènent les acteurs à illustrer leur propos en prenant des exemples de situations individuelles qui permettent aux partenaires de constater ou de se rappeler qu'ils ont des publics en commun. En découlent souvent des échanges sur l'enjeu de fluidification et d'articulation des interventions et des accompagnements pour lutter contre les ruptures dans les parcours. L'amélioration de la coopération constitue finalement un enjeu permanent qui est régulièrement questionné à l'occasion de démarches d'étude et de recherche. La présente recherche-action participe à créer une dynamique positive sur les territoires dans la mesure où elle permet aux acteurs investis d'avoir des temps dédiés à la réflexion et à la prise de hauteur.

Des outils communs comme modalité de facilitation des échanges entre partenaires

La coopération peut également être facilitée par d'autres moyens notamment des outils communs. Afin de sécuriser leurs relations partenariales mais également pour poser un cadre en matière de partage d'informations sur des situations individuelles, plusieurs acteurs locaux se sont engagés dans une *démarche de conventionnement* avec leurs partenaires. Un directeur de centre social qui a participé à la présente recherche-action a par exemple pointé qu'au-delà des enjeux de coopération, la réflexion relative aux informations partagées est nécessaire en ce qu'elle doit aussi rendre plus lisible pour les bénéficiaires les informations à caractère personnel qui peuvent faire l'objet d'échanges.

Cet effort contribue à pérenniser les relations et implique une réflexion préalable *sur les buts* de la coopération.

La mise en place *d'outils informatiques partagés* peut être un autre vecteur pratique de consolidation des liens partenariaux et de rapprochement. Les logiciels métiers partagés ou les outils de lecture des besoins de territoires sont des illustrations d'outils favorisant la coopération entre acteurs. D'autres initiatives peu coûteuses peuvent être envisagées pour renforcer l'interconnaissance des acteurs locaux comme la création d'un annuaire des acteurs ou la constitution d'une « liste de correspondants » permettant de partager des actualités ainsi que des informations sur les actions en cours/ à venir. C'est en tout cas le parti pris par la commune de Mantes-la-Jolie en développant un annuaire dématérialisé des acteurs intervenant dans le champ de la santé. Pour que ce document reste opérant, une campagne annuelle de mise à jour est organisée. La ville adresse une fiche-type aux acteurs concernés afin qu'ils puissent la renseigner (pour les acteurs récemment arrivés) ou éventuellement la mettre à jour⁴⁴.

⁴⁴ La ville de Mantes-la-Jolie a le projet d'aller plus loin, dans le cadre de sa Cité Educative, en créant un outil numérique et en ligne d'identification des acteurs qui œuvrent sur son territoire. Cet outil, qui sera opérationnel en 2022, sera consultable par tous les parents / habitants mais aussi par les acteurs eux-mêmes, et permettra d'identifier les structures, les actions qu'elles portent, les publics-cible, le lieu de déploiement des actions, les modalités de participation etc...

En résumé, des réflexions au niveau local gagneraient à être initiées pour identifier les outils indispensables à la stabilisation du réseau d'acteurs et au dépassement de la relation *intuitu personae*.

Le développement des financements par appels à projets susceptible de générer des effets de mise en concurrence, pour des acteurs ultérieurement amenés ou incités à coopérer

Au-delà des moyens dédiés à la coopération, les modalités de financement des acteurs ont des incidences fortes sur la qualité des liens partenariaux et notamment sur le positionnement des acteurs associatifs entre eux.

La logique de financement des associations par subventions diminue progressivement au profit d'autres modes tels que les appels à projets ou encore les marchés publics⁴⁵. Ces nouveaux modes de financement participent à créer momentanément de la concurrence entre des acteurs d'un même territoire. Les financeurs sortent en effet d'une logique de négociation bilatérale (octroi d'un financement en contrepartie d'une action développée dans un territoire), pour entrer dans une logique d'appel à candidature. Ils expriment alors de manière plus (marché public) ou moins (appel à projet) précise la nature de leur besoin et les modalités d'action envisagées pour y répondre, et les opérateurs (ceux du territoire, mais parfois également des acteurs non implantés sur le territoire) font des propositions de projets qui peuvent entrer en concurrence les uns avec les autres. On comprendra que ces acteurs sont ensuite moins enclins à partager avec leurs « concurrents » des éléments sur leur fonctionnement ou leurs pratiques, estimant qu'ils pourraient être réutilisés et ainsi jouer en leur défaveur à l'occasion de nouveaux appels à projets.

Il est à noter que ces modes de financement concernent aussi la prévention spécialisée. Afin de développer la prévention spécialisée sur de nouveaux territoires, les Départements ou les Métropoles, en cas de transfert de compétences, recourent de plus en plus aux appels à projets ce qui nécessite une forme d'ouverture de la part des associations concernées. La prévention spécialisée n'est plus uniquement financée au titre de la protection de l'enfance. Elle peut l'être aussi à travers des crédits dédiés à la politique de la ville, ou au FIPDR (fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation), ou sur d'autres lignes budgétaires (animation globale...). Les associations de prévention spécialisée disposent souvent de budgets contraints leur permettant de prendre en charge leurs dépenses courantes de fonctionnement. Pour développer de nouveaux projets, elles sont régulièrement contraintes de rechercher des crédits complémentaires dans le cadre d'appels à projets non pérennes ce qui renforce encore un peu plus la mise en concurrence des acteurs du fait de la récurrence de ces démarches.

Enfin, évoquons ici la situation particulière créée par les financements exceptionnels délivrés à l'été 2020 (et reconduits à l'été 2021) pour compenser les effets liés au confinement, et à la sédentarité des habitants des quartiers de la politique de la ville sur la période d'été. Ces enveloppes financières, portées par l'Etat, ont eu pour conséquence une mobilisation des opérateurs, pour qu'ils proposent des actions à destination des jeunes et des publics :

⁴⁵ Il faut ici faire exception en mentionnant les Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM), qui permettent d'ouvrir des capacités de projection financière pour un opérateur privé, en donnant une visibilité sur les fonds alloués sur une période pluriannuelle. Cela permet d'ajuster la stratégie de l'opérateur, sur un cadre financier stabilisé pour plusieurs années consécutives, et de lui donner une plus grande souplesse de gestion, en sortant d'une logique stricte de tarification à l'activité.

Entretien collectif (Marseille)

- Avec les nouveaux dispositifs « quartiers d'été », on passe d'une situation d'incohérence à une situation de trop plein.
- (petite association) On a essayé de répondre à la demande, mais déployer de nouvelles actions, ça demande une ingénierie qu'on n'a pas. Et on ne pouvait pas non plus recruter des personnes sur la base de ces financements, non pérennes. Voir des enveloppes sorties du chapeau, non utilisées, alors qu'on galère chaque année, ça fout les boules.
- (grosse association) Nous, on n'a pas proposé de nouvelles actions, mais intensifié ce qu'on proposait : sur les actions VVV, on est passé de 6 jeunes à 11.
- (Education nationale) Nous, on a doublé le budget de l'école ouverte. On a fait une semaine avec 80 élèves en juillet, 90 en août. On a fait des sorties tous les jours. Cela a généré une demande ingérable pour la Toussaint (135 inscrits), ce qui nous a contraints à faire des refus on a priorisé les plus fragiles... et à côté de ça, on n'a pas d'infirmerie, pas de vie scolaire...
- (une autre grosse association) Oui, on a bien vu que les délégués du Préfet étaient débordés, ils n'arrivaient pas à gérer les différentes enveloppes. En plus, il n'y avait pas de lieu pour coordonner l'action, s'assurer de la complémentarité entre les uns et les autres.

Une efficacité de la coopération conditionnée à l'interconnaissance entre acteurs et facilitée par les espaces où se rencontrent les acteurs

Le temps consacré à la coopération se concrétise notamment par des instances collectives qui peuvent être catégorisées selon la typologie suivante :

- Instances de pilotage ;
- Instances techniques ;
- Instances de partage de situation.

Ces instances ont eu tendance à se multiplier, les pilotes de politiques publiques faisant un constat partagé de carences en termes d'articulation des interventions et de manque de complémentarité auquel il leur semble possible de répondre par un rapprochement régulier. L'intention est bien entendu louable mais elle a contribué au manque de clarté sur la gouvernance tout comme elle a engendré une impression de redondances entre les politiques publiques. A l'image de ce qui a été entrepris sur le quartier de l'Europe à Brest, il semble opportun de travailler collectivement à l'actualisation et à la clarification des schémas de gouvernance locaux. Une telle initiative consolidera la légitimité des instances existantes contribuant ainsi à la pleine mobilisation des acteurs concernés.

Sur chaque territoire, les acteurs locaux ont insisté sur le fait que la coopération est facilitée par le rapprochement physique. La question des locaux apparaît donc comme un vecteur ou un frein à la coopération. A titre d'illustration, la suppression du local de prévention spécialisée dans le quartier de l'Europe à Brest a été mal vécue par certains acteurs qui déplorent l'affaiblissement des contacts directs entre professionnels de terrain.

Entretien collectif (Marseille)

- *(Educatrice de prévention spécialisée) Pour moi, personne ne dit qui fait quoi. Depuis qu'il n'y a plus de point accueil logement, il n'y a plus personne qui est un point de référence. Il manque une structure sociale au sein du quartier, c'est un manque pour les habitants, et c'est aussi un manque pour les partenaires. La plateforme des services publics est loin (en dehors du quartier, de l'autre côté de l'autoroute, dans les cités SNCF). Et la MDS (maison des solidarités du Conseil départemental) n'est pas là, et très peu présente dans nos réunions).*
- *(un autre partenaire) Oui, c'est vrai qu'il manque un local institutionnel ou associatif au quartier des Rosiers.*
- *[...]*
- *(Petite association) tout ce qui relève d'endroits, de lieux, de réunions, c'est indispensable de s'en saisir. Par exemple, les CTSH, les actions d'été, cette recherche, les tables de quartier... Pour les Rosiers, c'est pour nous un moyen de connaître et de se faire connaître. Connaître le territoire, ce qui a été fait, les publics. Apprendre à travailler ensemble, et mieux travailler ensemble.*

Malgré tout, nombreuses sont les expériences de rapprochement physique. Elles se traduisent le plus souvent par l'organisation de permanences dans les locaux de partenaires. Ce schéma conforte les liens entre les acteurs et plus précisément entre des acteurs qui sont au contact des bénéficiaires/usagers ce qui enrichit la dimension opérationnelle de la coopération. Cette approche renforce par ailleurs la proximité avec les usagers dans les quartiers. A titre d'exemple, l'éducateur spécialisé de la mission locale d'Abbeville qui est investi d'une mission d'aller-vers se rend deux fois par semaine dans les Maisons France service. Ces temps lui permettent avant tout d'accueillir des jeunes qu'il pourra ensuite orienter vers la mission locale si ceux-ci font face à une problématique d'insertion.

La mutualisation de locaux constitue une forme de coopération encore plus forte. Parmi ses vertus, il convient d'insister sur le fait qu'elle facilite l'approche pour l'utilisateur qui dans un même lieu peut effectuer plusieurs démarches. La proximité entre des acteurs facilite l'échange d'informations autour des situations individuelles ce qui leur permet d'obtenir une vision plus large des situations et de proposer des solutions en tenant compte de la situation globale des usagers. Plus généralement, ce type de lieux permet « mécaniquement » la rencontre entre les acteurs qui y interviennent, selon des modalités et des occasions variables (temps informels, circulation dans le bâtiment, échanges relatifs à la gestion du bâtiment lui-même). En cela, ils s'ouvrent à des opportunités nombreuses de construction d'une vision du monde commune⁴⁶. Les locaux mutualisés ont toutefois un caractère excluant pour les acteurs qui n'y sont pas.

La crise sanitaire liée à la pandémie de COVID-19 a contraint les écosystèmes d'acteurs locaux à adapter leurs pratiques de coopération en mettant en place des systèmes d'échange en distanciel. Il est apparu qu'après avoir levé les freins opérationnels en matière d'équipement informatique des professionnels, les acteurs ont bien assimilé ce nouveau mode de travail. La proximité physique demeure plébiscitée par une majorité d'acteurs mais le développement du télétravail et le recours à la visioconférence pourraient progressivement être renforcés ce qui contribuerait à faire gagner du temps notamment en réduisant les temps de déplacement.

⁴⁶ A la Ricamarie, la Mariada est un lieu accueillant plusieurs acteurs, dont l'effet est jugé déterminant sur la capacité de coopération des acteurs (voir fiche d'identité territoriale en partie 2).

- **Perspective 3 : Expérimenter un rôle de « *facilitateur de l'action socio-éducative en territoires* » qui aurait une fonction de tête de réseau. Affirmer le caractère multiscale de ce réseau (capacité à articuler échelons départemental – EPCI / métropole – Communal – quartier – infra territoire) et également son caractère transversal aux politiques publiques.**
 - Lancer une expérimentation co-portée l'Etat et les collectivités candidates (association des collectivités portant les compétences de Protection de l'enfance, politique de la ville, prévention de la délinquance, éducation, insertion, jeunesse).
 - Il est ici préconisé de recourir à *l'expérimentation*, non pas à l'appel à projets, pour éviter les effets concurrentiels entre des acteurs à qui l'on demandera ensuite de coopérer
 - Avant l'expérimentation, réfléchir aux sites sur lesquels il serait pertinent de l'engager (3 sites au maximum en privilégiant les sites déjà investis dans la recherche-action)
 - Les objectifs de l'expérimentation seraient :
 - Amorcer / renforcer les coopérations identifiées à l'échelle d'un territoire faisant déjà référence pour un nombre suffisant d'acteurs (environ une dizaine minimum)
 - Améliorer l'action collective des acteurs des territoires, et dépasser l'effet « silo » des politiques publiques
 - Participer à la transformation des modes d'actions, en utilisant les principes de la participation (empowerment) et de la coopération (modes de travail horizontaux)
 - Pendant l'expérimentation, consigner les modalités de structuration du réseau dans un carnet de bord, qui aurait vocation à être transformé en « guide méthodologique » de la constitution et de la facilitation du réseau (ce guide portant une attention particulière aux modalités de résolution des désaccords / conflits)
 - Evaluer l'expérimentation selon deux modalités : in itinere ; ex post (à 1 an, à 2 ans)
 - A l'issue de l'expérimentation, déterminer les modalités d'essaimage
 - Choisir le facilitateur en fonction de critères établis en amont, par exemple :
 - Il est dégagé des enjeux relatifs au jeu d'acteurs et sait conduire un travail d'analyse à partir d'une méthode d'immersion
 - Le meilleur facilitateur est celui qui sait s'appuyer sur la diversité de compétences de la carte partenariale
 - Il sait manier les outils de la négociation, pour travailler hors contexte hiérarchique, et il est en capacité d'accompagner au changement
 - Il maîtrise la méthode de diagnostic et dispose de compétences rédactionnelles et de mise en forme de documents co-conçus par les partenaires

- Il sait expliciter les vertus de la coopération et il est capable de faire vivre un réseau d'acteurs
- Il sait s'orienter dans plusieurs politiques publiques aux référentiels spécifiques (éducation – jeunesse ; politique de la ville ; protection de l'enfance ; culture...) et connaît finement les problématiques des publics
- Il manie les différents dispositifs, mandats, modalités d'actions des politiques socio-éducatives
- Il est en mesure d'appréhender la dimension multiscalaire de l'action socio-éducative (cf. infra)
- Il dispose d'une vision claire du parcours des bénéficiaires, moments et causes de rupture, points de fragilité
- Il est en mesure de promouvoir l'idée que manager par la participation permet de renforcer les coopérations (toutes les strates d'agents/salariés qui composent une organisation sont informées des initiatives communes et innovations conduites sur un territoire par divers moyens : lettres d'informations ; retours d'expériences ; analyses de pratiques etc...).
- Doter le facilitateur d'une capacité à orienter une enveloppe financière (portée par les institutions), permettant le cofinancement de coopérations
 - Les arbitrages liés à la sélection des actions/projets de coopérations à financer ne doit pas revenir au facilitateur (afin d'éviter tout rapport de pouvoir et un jeu d'influence de la part des candidats) mais à un comité de pilotage (cf. infra) composé des financeurs qui subventionnent les acteurs
 - Inciter à l'utilisation des enveloppes financières existantes (plan pauvreté ; appel à projets mobilisation territoriale ; quartier d'été...) pour porter les actions de coopération
- Envisager le financement de temps d'ingénierie pour les acteurs privés incités à participer aux coopérations (le facilitateur est en charge de l'animation de la coopération ; des acteurs privés s'impliquent dans la coopération ; les agents des administrations publiques ont du temps de travail dédié à l'inscription dans les réseaux).
 - Conditionner le financement à l'avancement des projets de coopération.
 - Le financement doit donner lieu à une consigne, en interne aux institutions, de participation aux travaux de coopération

CHAPITRE 2 : LES METHODES DE LA COOPERATION : DES COMPETENCES HUMAINES NECESSAIRES, DES ORGANISATIONS DU JEU D'ACTEURS STRUCTUREES AUTOUR DE PLUSIEURS OBJETS COMPLEMENTAIRES

Le travail en coopération implique de s'appuyer sur des ressources et des modalités de travail spécifiques (I). Au plan collectif, les acteurs qui coopèrent doivent structurer leur action collective dans une gouvernance qui leur permet à chacun de trouver une place, et de collaborer en vue d'un but commun. Mais cette gouvernance est difficile à définir, du fait qu'elle doit correspondre à une certaine perception du territoire auquel elle s'applique (II).

I. La coopération : un métier, une mission spécifiques

Enclencher et faire vivre une coopération entre plusieurs acteurs, ou même y contribuer en tant que participant nécessite pour la personne d'autres ressources que celles naturellement mobilisées dans le cadre de la mise en œuvre de ses missions, dans son environnement de travail propre. Après avoir précisé quelle est la nature de ces techniques de coopération (A), on s'interrogera sur le fait qu'il s'agit d'un métier en propre (B).

A. Les techniques de la coopération : « agir ensemble en vue d'un but commun » nécessite une méthode de travail spécifique

Les politiques sociales et éducatives sont mises en œuvre par des opérateurs publics ou privés, qui s'appuient sur les compétences et savoir-faire de professionnels diplômés en travail social. Ces diplômés (14 au total) ont fait l'objet de remises à jours importantes en 2004 (pour 10 d'entre eux) puis en 2018 (pour 5 d'entre eux), visant à réaligner le contenu des formations avec les attendus liés aux missions confiées sur le terrain et à l'évolution de l'action sociale en général.

Sans entrer ici dans le détail des contenus des formations et des acquisitions que ceux-ci promeuvent, on pourra simplement remarquer que les « domaines de compétences » mis à jour par diplôme mettent l'accent, pour les diplômés de niveau V à III, sur le cœur de métier en travail social, à savoir : préparer, concevoir, mettre en œuvre et ajuster un accompagnement social. Les spécialisations nombreuses permettent évidemment de spécifier les caractéristiques propres à chaque environnement professionnel, en particulier les *modalités* d'intervention auprès des bénéficiaires de l'aide sociale. La hiérarchisation des diplômes (entre les niveaux de formation proposés de V à I) permet en outre de segmenter la répartition des missions qui s'opère par ailleurs dans les environnements de travail qui mettent en œuvre le travail socio-éducatif : encadrer (niveaux II et I) ; concevoir l'intervention socio-éducatif (niveau III) ; animer les activités / gérer le quotidien (niveaux V et IV). Si cela structure (en partie) la division du travail, l'obtention des diplômes conditionne et structure également les positions hiérarchiques au sein des organisations investies des missions d'action socio-éducatif.

L'ouverture sur l'environnement partenarial est un domaine de compétence plus directement investi pour les diplômés de niveau II et I. Et tout se passe comme si, dans l'organisation du travail et des responsabilités, l'on réservait les missions tournées vers le partenariat aux seuls titulaires des postes d'encadrement (titulaires de diplômes II et I), de sorte qu'une confusion s'opèrerait entre « prérogatives hiérarchiques » et « légitimité à travailler en direction des institutions extérieures ». Car sur le terrain, on l'a vu, les partenariats sont largement animés et mis en œuvre par les professionnels qui mettent en œuvre les missions de travail social et d'accompagnement.

Extraits des domaines de compétences affichés pour 2 diplômes de niveaux II et I :		
I CAFDES DC4 Expertise de l'intervention sanitaire et sociale sur un territoire	4.1. Analyser l'environnement et ses acteurs 4.2. Apporter une expertise technique à une problématique sanitaire ou sociale appliquée à une catégorie de public sur un territoire	
I DEIS DC3 Communication et ressources humaines	3.1 Evaluer et mobiliser les ressources nécessaires pour conduire un projet, pour susciter le changement, pour favoriser la transmission des savoirs professionnels 3.2 Promouvoir des processus formatifs pour développer les compétences individuelles et collectives 3.3 Coordonner, animer et réguler des collectifs de travail 3.4 Assurer la communication et l'information pour l'efficacité des actions et la diffusion des connaissances	3.1.1 Savoir identifier, valoriser et évaluer les compétences 3.1.2 Savoir susciter l'adhésion et l'implication des acteurs 3.2.1 Savoir rendre le travail formateur en favorisant la transmission professionnelle 3.2.2 Savoir développer les processus et moyens d'accès à la formation 3.3.1 Maîtriser les théories et techniques d'animation de groupe, d'analyse et de gestion de conflits 3.3.2 Savoir gérer des partenariats 3.4.1 Savoir choisir les outils d'information et de communication appropriés aux circonstances et aux interlocuteurs 3.4.2 Savoir promouvoir l'information et la communication entre les pôles techniques et politiques 3.4.3 Savoir construire des argumentations précises et concises
II CAFERUIS DC5 Communication, interface et gestion de partenariats	Proposer, négocier et décider <ul style="list-style-type: none"> - Savoir utiliser les techniques de communication (savoir adapter son discours aux différentes catégories d'acteurs, développer des argumentations, construire un exposé cohérent...) - Savoir utiliser les mécanismes de la négociation, conduire une conciliation - Savoir identifier les circuits de décisions, les problématiques, les enjeux et les logiques d'action des différents acteurs - Savoir positionner sa fonction Développer des actions en partenariat et en réseau <ul style="list-style-type: none"> - Savoir animer et s'inscrire dans un réseau : savoir organiser, gérer et développer le partenariat - Savoir investir son rôle de représentation et rendre compte - Savoir partager l'information 	

Sources : Collège Coopératif ; EHESP ; IRIS Aquitaine ; Ministère des solidarités et de la santé

La réingénierie des diplômés du travail social date de juin 2004 (pour une dizaine d'entre eux), avec la mise en place de nouvelles maquettes de formations pour les promotions de 2007, et quelques réaménagements en 2008. Ce travail de réingénierie a précisé les caractéristiques des savoirs et savoir-faire de chaque diplôme. Au sujet des savoir-être, ou des capacités sociales ou relationnelles, un débat de fond a secoué la communauté professionnelle concernée (encadrants, formateurs...) car bien que

non-inscrits comme des compétences dans les référentiels professionnels, ils sont néanmoins considérés comme essentiels (DGCS, 2013). Dans l'un des terrains de l'enquête, une personne enquêtée indique :

Extrait d'entretien (cadre, Marseille)

Comment faire en sorte de bien positionner votre institution vis-à-vis des interlocuteurs partenariaux ?

A mon arrivée, j'ai dû me justifier, faire la preuve de mes compétences. Il faut savoir techniquement de quoi on parle, avoir une bonne connaissance des dispositifs. Quand je parle, je ne suis pas hors-sol. J'ai pu faire la preuve que je savais de quoi je parlais. Quand je parle, ce n'est pas moi qui parle, mais la directrice qui parle de ce que font les éducateurs⁴⁷.

Il faut savoir se repérer dans la jungle des politiques publiques, utiliser le jargon. C'est la même jungle pour les 3 niveaux : les éducateurs, les chefs de services et les directeurs. Les trois niveaux interviennent, mais chacun sait quelle est sa strate, quelles sont les connexions.

C'est « être au travail » la meilleure démonstration, la meilleure légitimité. Quand je vais en réunion partenariale, je suis sereine, je sais que les collègues sont au boulot. On ne fait pas que du blabla, des incantations, on est sur du factuel. En conclusion, la chose essentielle, c'est la relation à la personne. Ça se travaille à tous les niveaux.

Ce serait donc une question de compétences, mais aussi d'appétences, de « savoir travailler en coopération », de s'inscrire dans un collectif de travail extérieur à son institution, dont les règles déterminant la capacité des acteurs à travailler ensemble diffèrent de celles qui existent à l'intérieur d'une organisation ?

Je ne pense pas qu'un Directeur soit plus compétent qu'un éducateur. Sur la question de la mobilisation des acteurs pour créer du projet, avoir de la réflexion... c'est sûr que là où il y aura une différence, c'est sur le niveau. Dès qu'on sort de son niveau de poste, pas sûr qu'on ait les compétences pour aller sur celles de l'autre. C'est le temps de présence, et l'insertion dans le réseau qui compte.

Les compétences et appétences sont propres à chacun. L'appétence, tout le monde ne l'a pas. Avoir une posture de leader pour emmener les opérateurs, c'est du savoir-être. Mais on peut l'apprendre et le travailler, au travers de la formation (néanmoins, elle n'est parfois pas suffisante).

Cela se joue en miroir, dans une capacité managériale. Les chefs de service doivent animer des réunions d'équipe. Ils font de la régulation d'équipe, sur les questions de territoires. En fait, ce qui compte c'est que la formation permette d'avoir du management, du pilotage de projet (pas que de la stratégie de projet), d'apprendre concrètement ce qu'est un projet. Comment on travaille sur la stratégie de pilotage d'actions. A cet égard, le CAFERUIS est la formation la plus adaptée.

Les domaines de compétences (DC) ont ensuite été déclinés en « domaines de formations ». Des domaines ont été créés pour certains diplômes, en particulier les « dynamiques partenariales institutionnelles et interinstitutionnelles ». Ce domaine de compétences semble avoir fondamentalement progressé (DGCS, 2013), en particulier pour les diplômes donnant accès à des postes d'encadrement. La nouvelle réingénierie de 2018 a concerné 5 diplômes d'Etat (DEASS, DECESF, DEEJE, DEES, DEETS). Les premières promotions sortent en 2021 avec un grade de licence, nous avons à cet instant trop peu de recul pour en apprécier les effets (il n'y a à notre connaissance pas de travaux d'évaluation disponibles sur cette question). Du reste, les changements induits par cette réforme sont moins directement pertinents pour notre recherche, car les domaines de compétence visés sont liés au cœur de métier du travail social (préparer, concevoir et mettre en œuvre un accompagnement social). Mais comme l'indique l'entretien plus haut, la relation partenariale n'est pas l'apanage du seul cadre, bien au contraire. Le référentiel du DC4 de la ligne métier des éducateurs spécialisés pointe comme l'une des compétences attendues celle de la « construction d'un cadre d'analyse et d'une expertise des pratiques éducatives et sociales », qui se décline comme suit :

⁴⁷ Voir nos développements pages 40-41 sur l'utilisation du jargon professionnel comme source de légitimité et moyen de constitution d'une identité de métier.

- S'implique dans une structure sociale ou au sein d'une équipe éducative et dans un travail pluridisciplinaire et coopératif de personnes relevant de professionnalités différentes ;
- Echange les informations nécessaires aux besoins d'un milieu professionnel au sein duquel la communication est à la fois institutionnelle et informelle ;
- Prête une attention permanente à l'évolution des connaissances techniques et théoriques du champ social ou éducatif afin de maintenir une pratique adaptée à ces évolutions
- Capitalise de manière permanente les acquis de l'expérience individuelle et collective par une formalisation de ceux-ci, en vue de faire progresser et de partager son propre savoir.

Autrement dit, la capacité des cadres à enclencher et nourrir un travail coopératif est essentielle, mais elle ne peut fonctionner sans qu'à l'échelle du terrain, la coopération soit animée *au concret*. Outre les compétences énumérées plus haut, travailler en coopération nécessite de savoir travailler *autrement que dans une relation hiérarchique*. A cet égard, plusieurs capacités seront déterminantes :

- Avoir du *courage managérial* pour amener une politique de changement qui rompe avec le travail en silo ;
- Savoir argumenter et convaincre : pour enclencher une coopération partenariale, il sera nécessaire de mettre en évidence les « buts communs », et de déterminer les voies communes pour les atteindre ;
- Savoir-faire une revue de projet : dans le cadre d'une coopération, l'autorité régulatrice du travail et de sa division entre les acteurs est le projet lui-même. Il est ainsi important, pour que cela fonctionne, que des règles claires soient posées au départ quant aux ressources allouées ; au niveau de priorité donné au projet commun.
- Valoriser : du fait que l'avancement du travail ne peut être conduit par les voies hiérarchiques, les ressorts utilisés pour enclencher la dynamique de travail vont être du domaine de la valorisation du travail réalisé, et de l'atteinte progressive des objectifs communs.
- Savoir négocier, échanger (opérer une transaction), médiatiser : au-delà de la valorisation, une voie permettant d'améliorer le processus de coopération pourra consister en la réévaluation d'affectation collective de ressources (notamment, le temps de travail, mais également les moyens matériels, financiers) contribuant au projet commun (voire, pourquoi pas, d'autres actions conduites conjointement en parallèle).

A contrario, il peut arriver que certaines positions prises par des cadres de terrain empêchent leurs organisations de rattachement à s'engager dans des logiques de coopération. Cela peut être en raison du souhait de conserver une intervention centrée sur les publics cibles ou sur le cœur de mission de l'organisation de rattachement ; cela peut aussi être en raison du souhait de ne pas partager les informations concernant les publics accompagnés. Chacun des terrains de la recherche-action présentait ainsi une ou plusieurs structures freinées par leurs hiérarchies dans leurs logiques de coopération. Nous ne les citons pas ici, pour ne pas dégrader leur image ou fragiliser les tentatives de coopération enclenchées par les acteurs sur le terrain.

- **Perspective 6 : Prévoir l'expérimentation envisagée en perspective 3 en lien avec des organismes de formation aux diplômes de niveaux II et III afin de permettre un lien avec la modernisation des parcours de formation à l'œuvre dans les écoles de travail social.**
 - Ajuster le contenu des formations initiales et des formations continues des cadres intermédiaires en développant les dimensions relatives à l'inscription des structures dans le jeu partenarial
 - o Renforcer la possibilité d'expériences qualifiantes (stages) au sein d'institutions partenaires
 - Développer les formations interinstitutionnelles, à l'appui d'initiatives déjà existantes⁴⁸.

B. Au-delà des compétences, quelle place est laissée à la culture partenariale dans les environnements de travail ?

On l'a vu, la place laissée à l'ouverture sur le partenariat est une dimension récemment investie dans la formation des diplômés du travail social⁴⁹. Non pas qu'elle n'existait pas auparavant, mais que cette dernière reposait davantage sur un savoir-être, une représentation du monde, et une éthique de métier.

Extrait de document

Les professionnels aguerris, les présidents et les administrateurs des associations sont les héritiers du mouvement oblatif et des mouvements d'éducation populaire. Ils ont conscience d'avoir identifié et soulevé les problèmes sociaux, pris l'initiative d'y répondre et fait valoir auprès des pouvoirs publics l'intérêt de les soutenir puis de les régler. Leur système de valeur est principalement constitué d'engagement, d'implication et de responsabilité, qualité et valeurs qu'ils recherchent chez les jeunes professionnels. Les pouvoirs publics en reconnaissent l'intérêt et les formations professionnelles partaient du postulat que les ressources personnelles, les aptitudes relationnelles et les savoir-être étaient au cœur des compétences. Les formations étaient orientées vers la rencontre de l'autre. Le travailleur social était son propre outil de travail.

Or les nouveaux professionnels interviennent dans un environnement profondément modifié. Ils mettent en œuvre des politiques sociales et éducatives qui se définissent en dehors d'eux et de leurs associations ou services publics locaux employeurs. Les autorités organisatrices sont aujourd'hui capables de dire le besoin et d'organiser la réponse au moyen des diagnostics et des outils de la planification. Par le jeu des appels d'offre, elles savent acheter de l'action publique et attendent des associations qu'elles soient imprégnées des valeurs de la performance, de la qualité et de la frugalité des moyens.

Cette réingénierie est ainsi pertinente pour avoir offert aux nouveaux professionnels la capacité de lire les politiques publiques, de s'y situer, de répondre aux appels d'offres, de satisfaire aux démarches qualité et à l'évaluation. [...]

⁴⁸ Les travaux relatifs aux états généraux du travail social évoquent des formations interinstitutionnelles telles que : une formation sur la déontologie et l'éthique, portée par le CNFPT et ouvertes à la police, la gendarmerie, les services territoriaux de l'Etat, les collectivités territoriales. Ou encore des formations interinstitutionnelles dans le champ de l'autonomie portées par les ARS.

⁴⁹ Dans les maquettes des formations déployées via la stratégie pauvreté, c'est également une disposition qui prend une dimension importante.

Mais entre ces deux époques, les nouveaux professionnels sont en tension entre ce qu'ils sont censés maîtriser du fait de leur diplôme et ce que les milieux professionnels attendent d'eux.

DGCS, Evaluation de la réingénierie de 10 diplômes d'Etat en travail social, 2013

Si l'on déporte le regard en comparant les environnements professionnels, on remarquera que :

- Dans les grandes organisations que sont les Conseils départementaux, qui se sont encore peu modernisées et qui sont dépositaires de grands pans de politiques sociales, le travail en « mode projet » est difficile à mettre en œuvre, et la division du travail s'appuie encore très largement sur des chaînes de commandement descendante (ou verticales). Les Conseils départementaux étant par ailleurs des autorités responsabilisées pour réguler et déterminer les modalités de mise en œuvre des politiques sociales sur leur ressort géographique⁵⁰, ils ont une conception très administrative de la mise en œuvre des politiques sociales (une autorité de tutelle ; des missions définies par la loi, réparties entre des organisations tutélaires ou délégataires...). L'inscription dans le travail partenarial (et coopératif) se fait au regard de l'intérêt du bénéficiaire et autour de son parcours essentiellement. Du reste, les moyens financiers des Conseils départementaux ayant été très contraints sur la dernière décennie, leur capacité à porter et développer des actions partenariales dépassant le cadre de la mise en œuvre des compétences légales est restée assez contenue, du moins dans le champ socio-éducatif. Il n'en reste pas moins que l'animation partenariale est devenue un point d'attention dans ces organisations, avec le développement d'instances partenariales locales (par exemple, la réorganisation du Département de la Moselle a donné lieu à des instances d'animation locale sur la jeunesse), mais plutôt en tant que chef de file de l'action sociale qu'organisateur d'initiatives visant la coopération.
- Aux échelles communale et intercommunale, la compétence de la politique de la ville amène en soi une culture du travail en mode projet : les équipes en charge de l'animation du contrat de ville organisent des temps de travail visant à réaliser du diagnostic, suivre les évolutions socio-économiques et urbaines du territoire, et à générer des projets portés par les opérateurs. La logique de travail visant à générer et suivre des projets adaptés aux besoins des territoires a insufflé une culture du partenariat, favorisant le partenariat (celui-ci n'étant pas synonyme, pour autant, de coopération).
- Les Cités éducatives ont été déployées à partir de l'idée que sous ce label, à partir d'une architecture donnée et avec l'aide de financements, le travail de coopération entre les acteurs d'un territoire pourrait s'enclencher autour d'une « troïka » composée de la collectivité territoriale, de l'Education Nationale et de l'Etat. La philosophie générale du label correspond assez bien aux observations réalisées dans le cadre de ce travail, et les perspectives posées par la présente recherche sont très voisines de la méthode de travail portée par la cité éducative. Néanmoins, on observe sur les deux sites concernés dans cette recherche (Mantes-la-Jolie,

⁵⁰ Le rapport annuel de l'IGAS (2007-2008) « les politiques décentralisées » pointe que malgré une organisation du système d'acteur qui s'appuie sur la culture des « blocs de compétences », visant à déterminer des interventions de politiques publiques affectées à des échelles territoriales, l'analyse du fonctionnement et de la contribution des acteurs (Etat, différents niveaux de collectivités, autres acteurs institutionnels et opérateurs) se joue à tous les niveaux et dans toutes les politiques sociales, de telle manière qu'on observe une forte imbrication, et la contribution de tous les acteurs dans toutes les thématiques de l'action sociale (pp. 26 et suivantes).

Behren-les-Forbach⁵¹), un temps de rodage long. A tel point qu'à Mantes-la-Jolie, un marché public visant à doter la cité éducative d'un animateur-facilitateur a été décidé, financé par l'Etat et porté par la collectivité territoriale.

Perspective 3 (items complémentaires à ceux développés en pages 49 à 51) :

- Gérer la coopération entre acteurs nécessite un savoir-faire, un positionnement, un savoir-être particuliers : cela demande d'occuper une place à part dans le jeu partenarial, affranchie des effets de concurrence ou de pouvoir qui peuvent s'observer dans un territoire donné.
 - o Ces capacités (individuelles autant que collectives) nécessitent de *l'engagement* de personnes sachant expliciter les vertus de la coopération, et capables de faire vivre un réseau d'acteurs
- En interne à une organisation : promouvoir l'idée que manager par la participation permet de renforcer les coopérations (toutes les strates d'agents qui composent un acteur sont informées des initiatives communes et innovations conduites sur un territoire par divers moyens : lettres d'informations ; retours d'expériences ; analyses de pratiques etc...).
- Pour bien ajuster les coopérations, avoir une vision claire du parcours des bénéficiaires, moments et causes de rupture, points de fragilité.

II. Coopérer, c'est organiser le jeu d'acteurs

En pratique le caractère intriqué de l'action socio-éducative nécessite une dose minimale de contacts, d'échanges, qui peuvent ensuite donner lieu à des formes de coopération plus ou moins intenses.

Cependant, dans la pratique, la concrétisation de ces intentions se heurte à des freins divers. La coopération porte sur différents objets qui ne permettent pas de dupliquer les approches (A). La coopération nécessite que les acteurs soient familiers du « mode projet » et de ses contours (B). La coopération s'exerce à différents niveaux (stratégique et opérationnel) ce qui implique de délimiter précisément les périmètres entre ces deux niveaux mais aussi de prévoir des modalités d'articulation entre eux (C).

A. Les objets de la coopération

Qu'elle soit formelle ou informelle, la coopération s'inscrit toujours dans un cadre qui peut être également appréhendé comme un objet de coopération.

Les *politiques publiques* constituent un des principaux objets de coopération. A titre d'illustration, l'article 1er de la loi du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville donne la définition suivante de la politique de la ville : « *La politique de la ville et du développement social urbain est conduite par l'État et les collectivités territoriales dans le respect de la libre administration de celles-ci, selon les principes de la décentralisation et dans le cadre de la politique d'aménagement du territoire* ». Toutefois, si l'Etat et les collectivités disposent effectivement d'une fonction de pilotage, il n'en demeure pas moins qu'ils s'appuient sur des réseaux d'acteurs au niveau local pour mettre en œuvre cette politique au travers de divers dispositifs et actions notamment

⁵¹ Les deux cités éducatives étant déployées sur des échelles géographiques très différentes : par exception, à l'échelle de toute la ville pour Mantes-la-Jolie et à l'échelle d'un collège à Behren-les-Forbach.

déclinés dans les contrats de ville, documents stratégiques construits en suivant le « *mode projet* ». Le contrat de ville de la communauté de communes de l'Abbevillois va dans ce sens et indique : « *Cette politique repose sur la mise en œuvre d'interventions publiques, complétant les politiques mises en œuvre localement par les collectivités* ».

Des *programmes* spécifiques tels que les programmes de réussite éducative ou plus récemment les cités éducatives peuvent également constituer des objets de coopération. Les programmes de réussite éducative s'articulent autour d'un coordinateur qui a la charge d'animer un réseau d'acteurs dont la composition peut varier selon la composition de l'écosystème d'acteurs locaux. Peuvent être associés des animateurs, des éducateurs, des enseignants, des médecins, des psychologues ou encore des travailleurs sociaux. Ce programme peut être considéré comme un dispositif à part entière mais aussi comme un ensemble d'actions coordonnées dans un but commun : trouver des solutions pour les enfants « en fragilité ». Les cités éducatives ont des traits communs avec les programmes de réussite éducative en ce qu'elles visent à structurer un réseau d'acteurs et de dispositifs et à assurer leur bonne articulation par un travail de pilotage et de coordination. L'accent est donc mis sur la coopération afin de lever les freins constatés par le passé, à savoir le manque de transversalité et le caractère trop pyramidal des initiatives déjà à l'œuvre.

Les *actions co-portées* sont par essence des objets de coopération puisqu'elles impliquent de se rapprocher pour identifier des buts communs, de réfléchir à la plus-value d'un croisement des expertises et des modes d'intervention avant de définir une ou plusieurs actions coordonnées. A titre d'exemple, à Mantes-la-Jolie, l'IFEP a mis en place un chantier d'insertion avec en partenariat avec l'entreprise d'insertion « BATIVIE » au bénéfice de jeunes éloignés de l'emploi. Ces acteurs se sont mis d'accord sur la répartition des rôles : « BATIVIE » étant chargé de l'aspect technique et l'IFEP de l'encadrement et de l'accompagnement éducatif. Ces efforts de coopération ont eu des impacts positifs sur les jeunes puisque deux de ces jeunes ont trouvé un emploi à la suite de cette expérience.

Le *suivi de situations individuelles* constitue un autre objet de coopération dans la mesure où il rassemble des acteurs qui ont en commun d'accompagner les mêmes publics mais sur des périmètres différents. La situation globale individuelle peut donc être entendue comme un objet de coopération à part entière tant l'efficacité de l'accompagnement global est conditionné à l'articulation et à la cohérence des prises en charge multiples. Dans les faits, cet objet de coopération se concrétise par des instances de suivi de situations individuelles. A Abbeville, le Conseil départemental a lancé des réunions trimestrielles visant notamment à aborder des situations qui sont soit déjà connues des services de l'ASE, soit repérées par les éducateurs de prévention spécialisée qui ont complété une fiche de saisine (les conditions n'étant pas réunies pour engager une procédure d'information préoccupante). Les programmes de réussite éducative apparaissent également comme des dispositifs dans le cadre desquels le suivi de situations individuelles est en lui-même un objet de coopération.

Cette variété d'objets de coopération ne requiert pas le même niveau d'implication, de moyens humains, de moyens financiers et donc de structuration. Il existe par conséquent autant d'objets que de modalités de coopération.

- **Perspective 5 : Donner un cadre formel « minimal » à la coopération socio-éducative de territoire**
 - S’efforcer d’intégrer, dans toutes les initiatives de coopération, le travail « avec les usagers » (suivi de parcours ; construction d’actions collectives), afin d’inscrire les initiatives partenariales dans une logique d’efficacité, et de dépasser les difficultés liées à la déontologie

B. « Gouverner par projet » : un paradigme dominant, au service d’une forme et d’un niveau de coopération qui font référence mais ne sont pas exclusifs

La coopération se matérialise notamment par le montage d’actions et de projets en commun. Cette forme de coopération nécessite que les acteurs impliqués soient familiers du « mode projet » qui se caractérise par sa dimension éphémère ainsi que par sa culture du résultat.

En pratique, pour chaque projet ou action, il convient de définir des objectifs, des moyens, un calendrier de mise en œuvre. Il est également déterminant de définir un pilote et des contributeurs et de leur attribuer des tâches précises. La culture du résultat se traduit au travers d’indicateurs d’effectivité qui permettent d’apprécier le degré de mise en œuvre de l’action mais aussi des indicateurs de résultat qui visent à mesurer si l’action a produit les effets escomptés.

Le travail de définition préalable des contours d’un projet doit permettre de donner aux acteurs impliqués une vision partagée du sens du projet mais aussi des moyens à mobiliser pour y parvenir.

Force est de constater que l’appropriation de cette méthode demeure perfectible. Ce constat est encore plus prégnant à l’échelle des organisations historiquement bâties sur le principe hiérarchique ce qui freine parfois la mise en œuvre d’un projet. En effet, cet attachement à la hiérarchie rend difficile le pilotage d’un projet par un acteur qui n’a pas d’autorité hiérarchique sur les contributeurs. La désignation d’un pilote considéré comme légitime est essentielle tant elle peut conditionner le bon avancement d’une action.

Sur les six territoires, les documents programmatiques pluri partenariaux ne reprennent que partiellement les canons du mode projet. A titre d’illustration, le contrat de ville 2015-2020 de Brest Métropole intègre des rubriques « Agir sur » qui déclinent les objectifs des actions et des rubriques « Agir par » dans lesquelles les modalités pratiques de mise en œuvre sont détaillées. En revanche, il ne comporte pas d’éléments sur les pilotes, les contributeurs et les moyens à mobiliser. Le contrat de ville du Mantois 2015-2020 contient principalement des orientations, des objectifs et des pistes d’action. Dans le contrat de ville de la CC de l’Abbevillois, sont définis pour chaque action le porteur du projet, l’intitulé de l’action, des éléments descriptifs de l’action, une date de mise en œuvre et un public-cible.

Malgré ces marges d’amélioration, la politique de la ville reste la politique publique dans le cadre de laquelle le mode projet trouve le mieux à se concrétiser. Les Départements ont réalisé des efforts importants au cours des dernières années pour intégrer cette approche. Le schéma départemental de prévention et de protection de l’enfance et de la famille 2019-2023 de la Somme en est une belle illustration tant les fiches-actions qui y sont compilées intègrent des éléments de constat, des objectifs opérationnels, des modalités de mise en œuvre auxquelles sont rattachées un niveau de priorité ainsi que des indicateurs d’évaluation. Y sont également désigné un pilote et des partenaires associés.

La création récente des cités éducatives et l'hybridation des champs de compétences qu'elle implique ouvre la voie à un recours toujours plus important au mode projet et à ses outils (fiche-action, tableau de suivi, base de données compilant les indicateurs, ...). Ces outils sont de véritables appuis au pilotage et au suivi de l'avancement d'un projet ou d'une action. La définition d'un schéma de gouvernance clair et partagé par tous est une condition majeure de réussite du programme de cité éducative qui vise à sortir du paradigme d'un pilotage uniquement exercé par l'Education nationale et les collectivités territoriales. La viabilité et l'efficacité de ce programme nécessite de délimiter précisément les contours du schéma de gouvernance et de s'assurer que chaque acteur ait conscience de la place qu'il doit occuper ainsi que de ses attributions notamment parce que cette approche va contribuer à la responsabilisation de tous. En outre, l'avancement des projets issus de ce programme va impliquer une bonne articulation des interventions entre elles ainsi qu'un développement de réflexes de travail entre des acteurs qui ne sont pas nécessairement habitués à coopérer. Pour y parvenir, une fois que les buts et intérêts communs auront fait consensus, il deviendra primordial de développer des outils partagés, de s'assurer de leur diffusion mais surtout de leur utilisation. Pour ce faire, un travail d'acculturation autour du « mode projet » et de ses outils pourrait être opportun. Un focus serait d'ailleurs plus particulièrement bienvenu autour de la logique d'évaluation qui fait encore souvent défaut chez bon nombre d'acteurs alors même qu'elle doit s'appuyer sur une méthodologie rigoureuse (définition d'objectifs, d'indicateurs d'effectivité, d'indicateurs d'efficacité et de modalités harmonisées de collecte et d'analyse des indicateurs).

- **Perspective 5 : Donner un cadre formel « minimal » à la coopération socio-éducative de territoire**

- Consigner ce cadre dans une charte, qui détermine les objectifs, les acteurs, les publics, la gouvernance choisie, les modalités de partage d'information (Charte de partage d'informations nominatives⁵²), les outils de suivi et d'évaluation (ces deux axes étant distincts), la création d'un observatoire, les modalités de communication vers l'extérieur
 - o Cette charte devra déterminer : un objectif atteignable et opérationnel ; des valeurs communes ; des règles de fonctionnement
 - o Un outil d'interconnaissance des acteurs pourra être utilisé, mais ne sera pas une fin en soi de la démarche de coopération
- Détailler les complémentarités entre acteurs, à partir d'une approche par les missions (apaiser / accompagner...), et par la contribution de chacun à des objectifs opérationnels et concrets (cf. supra)
- Identifier les limites du travail en mode projet avec le terrain (notamment : passer de la conception à l'action, en particulier dans l'inter-partenarial)
- Prévoir de travailler à un triple niveau de coopération : stratégique (macro), technique (mezzo), et lié au suivi des parcours individuels (micro)

⁵² A cet égard, s'appuyer sur les recommandations du Conseil supérieur du travail social, et des travaux conduits depuis les lois de 2007 réformant la protection de l'enfance et relative à la prévention de la délinquance.

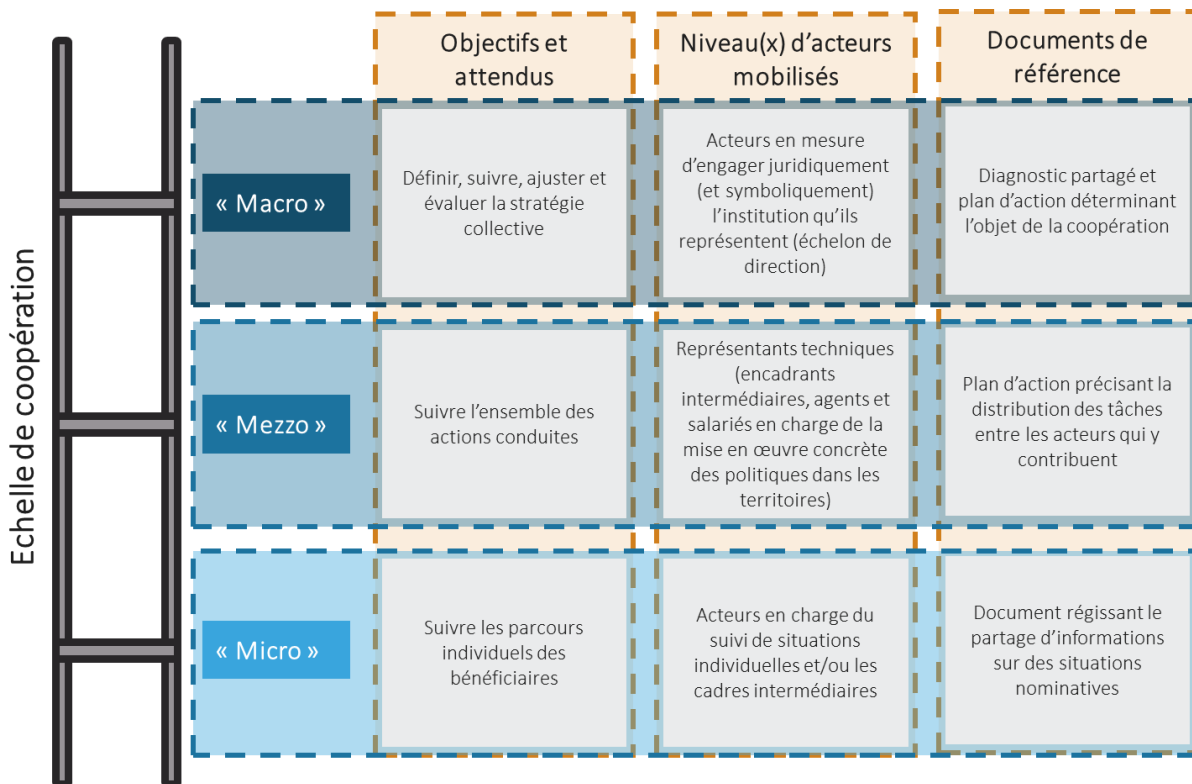
- S'agissant du suivi de parcours, s'appuyer sur les dispositifs d'accompagnement global existants (réfèrent de parcours ; PRE...), en s'assurant de la préférence émise par le bénéficiaire lui-même
- Comme indiqué en perspective 3, le système de coopération ne pourra pas se limiter à des réunions d'acteurs, mais devra faire émerger des propositions d'actions, à partir d'un diagnostic initial qui s'arrêtera sur un ou deux objectifs très opérationnels pour le premier semestre⁵³
- Doter le système de coopération d'un observatoire, même modeste, en capacité d'élaborer et de suivre un diagnostic territorial, véritable fondement de la connaissance des logiques territoriales, et point d'appui nécessaire à l'élaboration de stratégies partagées. Un observatoire peut travailler à deux niveaux : mise à jour des dynamiques sociales d'ensemble ; travail à l'échelle de parcours individuels (identification des modalités de repérage et d'orientation des publics, insuffisances d'offres, moments et facteurs de rupture, points de fragilité dans le chaînage d'intervention...)

C. Une coopération à plusieurs niveaux : un facteur important de complexité

Du stratégique à l'opérationnel : plusieurs niveaux d'implication des acteurs

Nous l'avons vu, la coopération entre acteurs peut porter sur plusieurs objets de natures et d'ambitions variées. Si l'on porte l'attention plus précisément sur les dispositifs, programmes ou politiques publiques, objets de coopération qui requièrent un niveau d'implication et de structuration plus important, du fait du nombre d'acteurs qu'ils mobilisent, des objectifs ambitieux de transformation sociale qu'ils portent, on remarquera que la structuration de leur gouvernance locale peut montrer plusieurs niveaux d'échange, qui se confondent parfois. Schématiquement, trois niveaux peuvent être repérés :

⁵³ Ces objets opérationnels ont parfois été identifiés dans les réunions de travail en territoires, par exemple, organiser une réponse coordonnée à la montée en charge de la prostitution des mineures aux Rosiers à Marseille.



Premièrement, un niveau « macro », dans lequel les échanges entre partenaires sont établis à un niveau stratégique (souvent appelé « comité de pilotage »). A ce niveau, il s'agit de définir, de suivre, d'ajuster et d'évaluer la stratégie collective. L'échange porte généralement sur les objectifs à poursuivre, le niveau d'engagement (en termes de moyens, de résultats escomptés) de chacun. Cela suppose que les acteurs impliqués dans l'échange stratégique soient en mesure d'engager juridiquement (et symboliquement) l'institution qu'ils représentent. Il est communément admis que le niveau de responsabilité pertinent, ici, est l'échelon de *direction*. Le plus souvent, cet échelon porte la convention (ou le contrat) par lequel les institutions s'engagent à coopérer. Cette dernière est composée d'éléments de diagnostic portant sur le territoire, les publics, les actions entreprises, et présente également un plan d'action qui détermine l'*objet* de la coopération. Ce plan est élaboré selon la méthodologie de gestion de projet, et présente les objectifs, leurs modalités de déploiement, les acteurs qui contribuent, ceux qui sont en charge de piloter etc... (voir supra B. Gouverner par projet). Ici, les institutions sont représentées par leur niveau *technique*, représentant le niveau suivant du système de gouvernance.

Deuxièmement, un niveau « mezzo » (souvent appelé « comité technique »), qui décline la stratégie validée préalablement par l'instance décisionnelle supérieure. Ce niveau regroupe les représentants techniques (encadrants intermédiaires, agents et salariés dont les missions consistent en la mise en œuvre concrète des politiques publiques dans les territoires) des acteurs qui coopèrent dans le programme et qui contribuent, par petits groupes, à la mise en œuvre d'actions dessinées et validées par l'instance de pilotage. Le comité technique est en charge de suivre l'ensemble des actions conduites, qui peuvent parfois être nombreuses. Ce niveau nécessite que les acteurs qui coopèrent s'impliquent dans un travail collectif *collaboratif*, c'est-à-dire excluant tout moyen de contrainte directe d'un acteur sur l'autre⁵⁴. Les actions supposent une distribution des tâches entre les acteurs qui y contribuent, et pour ces derniers, donc, l'intégration de la mise en œuvre de l'action partenariale dans leur agenda de

⁵⁴ Les acteurs ont toujours la possibilité, néanmoins,

travail (par ailleurs, structuré par les tâches qui leur incombent au titre de leurs missions principales – par exemple, mettre en œuvre des mandats éducatifs). Cet échelon de coopération peut parfois n’être qu’un lieu d’information réciproque : certains groupes de travail techniques auxquels nous avons pu assister comme observateurs se sont en effet tenus à de l’énumération circonstanciée des actions portées par chacun des acteurs y participant⁵⁵. Outre que cette pratique peut révéler une faiblesse ou un dysfonctionnement du portage stratégique de la coopération, elle peut s’expliquer par d’autres voies. Cela peut en effet révéler un manque de savoir-faire en matière d’animation partenariale et de travail collaboratif⁵⁶. Cela peut aussi révéler le manque de volonté ou de capacité, pour les acteurs qui contribuent, à intégrer l’action de coopération dans leur propre plan de charge de travail (ces derniers étant rarement établis en appréciant le volume de travail nécessaire pour les différentes missions les composant).

Les niveaux « macro » et « mezzo » peuvent parfois être confondus, notamment dans les plus petits territoires⁵⁷, ou lorsque les acteurs concernés par l’action de coopération ne sont pas organisés en plus de deux ou trois niveaux de responsabilité hiérarchique. En outre, il arrive que les personnes qui représentent les institutions ne soient pas considérées « au bon niveau » d’échange. Il existe en effet une « symbolique de la représentation » qui établit qu’un travailleur social « de terrain » ne peut pas représenter son organisation d’appartenance dans une réunion où ne sont présents que des Directeurs.

Troisièmement, un niveau plus « micro », qui n’existe pas dans tous les programmes ou dispositifs, et qui consiste en la revue et le suivi des parcours individuels des bénéficiaires de l’action publique. Ce niveau fait parfois l’objet d’une structuration spécifique, et de moyens dédiés. C’est le cas, par exemple, pour le Programme de Réussite Educative (dont la gouvernance est du reste très structurée), qui prévoit que les parcours individuels des jeunes soient suivis par un référent de parcours (poste financé dans le cadre du programme). Les CLSPD (Contrats locaux de sécurité et de prévention de la délinquance) peuvent de leur côté disposer de leurs instances de suivi des situations nominatives, impliquant une revue des situations individuelles entre les acteurs, et un échange détaillant les actions conduites par chacun au bénéfice de l’usager concerné. Ces échanges sur les situations nominatives, sont un niveau de structuration de la coopération qu’il n’est pas toujours aisé d’atteindre.

Focus cité éducative :

Comme évoqué précédemment, les cités éducatives répondent à une logique de rapprochement d’actions coordonnées dans un but commun : trouver des solutions pour les enfants « en fragilité ». Ce souci d’améliorer l’articulation entre des dispositifs et actions aux finalités complémentaires et proches s’apparente comme étant une nouvelle forme de coopération. Le caractère novateur des cités éducatives se traduit en outre par :

- L’importance de la gouvernance et de la coopération ;
- La construction autour du concept de « label » ;

⁵⁵ C’est par exemple le cas d’une réunion partenariale biannuelle portée par le Centre Social de la cité des Rosiers à Marseille.

⁵⁶ Cela a par exemple été observé dans une réunion de travail provoquée par une association sportive dans le terrain de l’est, visant à organiser un événement sportif avec un objectif d’inclusion des jeunes.

⁵⁷ C’est par exemple le cas à la Ricamarie dans les réunions pilotées par la ville (commission parentalité, commission jeunesse).

- La logique d'évaluation qui doit être mise à l'œuvre.

S'agissant d'abord de la gouvernance et de la coopération, il est apparu que l'ambition du Gouvernement était de créer à l'échelle de chaque cité éducative « une grande alliance des acteurs éducatifs travaillant dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville : services de l'État, des collectivités, associations, habitants »⁵⁸.

Dans le dossier de candidature de Mantes-la-Jolie, il est mis en avant l'enjeu à « dépasser les difficultés du manque d'interconnaissance des acteurs qui s'est accentué à travers l'empilement des dispositifs ».

L'intérêt de la cité éducative est donc bien de réussir à mettre en place un modèle complet qui fédère les dispositifs existants de manière à pouvoir mieux les articuler entre eux. La limite de ce modèle est qu'il n'intègre pas l'ensemble des dispositifs mobilisables pour la jeunesse.

Il est également souligné que « l'accumulation des dispositifs éducatifs a eu pour conséquence de sur-mobiliser les acteurs dans plusieurs instances (copils) dont les temps d'action ne sont pas en adéquation » et que la « surmultiplication des supports et outils de travail des services apparaît comme un obstacle devant être dépassé en vue de faciliter les échanges en interne et avec les partenaires ».

Pour y répondre, un pilotage partenarial est mis en œuvre. La Ville et l'Education nationale ont la charge de co-animer le comité de pilotage annuel. Cette instance est complétée par un espace de dialogue et réflexion entre établissements publics/privés et représentants des parents d'élèves ainsi que par des groupes de travail opérationnels thématiques. Si cette comitologie vient en théorie alourdir l'existant, il est intéressant de noter que pour limiter le nombre d'instances locales et optimiser les moyens à consacrer à la coopération, il est prévu une « fusion et/ou réorganisation des COPIL des divers dispositifs (PEDT, REP+, CEJ, PRE, classes passerelle, etc.) ». Cette stratégie de gouvernance doit également permettre d'offrir aux acteurs mobilisés une vision plus globale de l'offre bénéficiant aux jeunes et aux familles sur le plan éducatif.

Cette stratégie tranche par ailleurs avec les modèles de gouvernance déployés dans les territoires du pays. Dans le cadre du cycle de préfiguration des cités éducatives Hauts-de-France organisé durant les mois de mai et juin 2019, le sociologue Jean-Marc Berthet (à l'appui des travaux de R. Epstein⁵⁹) a défendu l'idée selon laquelle les modes de gouvernance des politiques étatiques avaient évolué. Trois modèles distincts sont évoqués. Le premier correspond au modèle historique de gouvernement qui prévalait avant la décentralisation et dans le cadre duquel l'Etat était dans une posture préemptoire vis-à-vis du local. Selon lui, « les territoires français étaient plutôt administrés que gouvernés ». Si la décentralisation a conduit à des transferts de compétences et à la création de nouveaux échelons de responsabilités, il s'avère que le mouvement parallèle de déconcentration au sein de l'Etat « a permis à ces administrations de conserver, via leurs services déconcentrés, un rôle

⁵⁸ Extrait du dossier de presse sur les cités éducatives – 20 février 2020

⁵⁹ Epstein Renaud, « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, 2015/2 (Vol. 65), p. 457-482. DOI : 10.3917/anso.152.0457. URL : <https://www.cairn.info/revue-l-annee-sociologique-2015-2-page-457.htm>

spécifique sinon dominant dans la fabrication des politiques locales et plus encore dans l'animation du partenariat entre parties prenantes de la gestion territoriale »⁶⁰.

Cette tendance s'est prolongée jusqu'à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 qui a engendré un retour en arrière en matière de déconcentration, laissant ainsi davantage de place aux services centraux de l'Etat au détriment des services déconcentrés⁶¹. L'acte II de la décentralisation de 2003-2004 a participé à renforcer ce mouvement en cherchant à scinder distinctement les domaines de compétences de l'Etat et des collectivités territoriales. La perte de vitesse des services déconcentrés de l'Etat s'est encore un peu plus accrue au moment de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) entraînant de nouveau la suppression de services déconcentrés de l'Etat par la voie de la fusion.

Le troisième modèle de gouvernance théorisé par Renaud Epstein correspond à un « pilotage à distance des partenariats locaux » qui trouve une traduction parfaite au travers de la politique de la ville. Cette politique nouvelle apparue au début des années 90 a connu des évolutions au plan de la gouvernance pour atterrir progressivement sur un fonctionnement fondé sur le triptyque « diagnostic – projet – contrat ». La contractualisation entre les collectivités et les services déconcentrés de l'Etat tranche avec le modèle centralisé et son caractère hiérarchique. Il permet à l'inverse de veiller à ce que les mesures envisagées par les acteurs locaux soient en adéquation avec les intentions portées dans les stratégies nationales tout en permettant ensuite de mesurer les effets de celles-ci sur des territoires aux dynamiques différentes, la dimension évaluation étant un des piliers de la politique de la ville. Toutefois, les premiers contrats de ville n'étant pas composés d'engagements suffisamment précis et de dispositifs de contrôle contraignant les acteurs locaux, ils ont pâti de leur manque d'obligatorité. L'Etat a donc ajusté son approche tout en restant dans ce modèle de gouvernance par pilotage. De nouvelles entités ont vu le jour, les agences, ayant pour certaines la charge de veiller à ce que les engagements pris au niveau local soient bien respectés. Ces organismes qui peuvent prendre des formes diverses répondent à une logique de spécialisation sur une ou plusieurs missions et institue une véritable logique de résultats. A titre d'exemple, l'ANRU a été chargée de suivre les programmes de rénovation urbaine ce qui laisse transparaître un mouvement de recentralisation qui permet de contourner les services déconcentrés de l'Etat. Les cités éducatives représentent un nouvel instrument de l'action publique qui selon le sociologue Henri Bergeron⁶² se définissent au regard de quatre spécificités :

- Leur mode opératoire qui privilégie le caractère volontaire dans l'inscription au dispositif et qui met l'accent sur l'incitation souple vers des options jugées comme profitables à tous ;
- La marge de manœuvre laissée aux acteurs concernés pour mettre en œuvre les projets. Si des pratiques vertueuses sont appréhendées, elles ne sont pas imposées par principe aux autres territoires ;
- Le schéma de gouvernance qui est laissé à la discrétion des acteurs locaux même si certains standards doivent être respectés ;
- L'accent mis sur l'importance de l'évaluation et de la capitalisation

⁶⁰ Cf. note 18

⁶¹ Debar, 2013 ; Rebière, Weiss, 2013 ; Bouvard et al., 2010

⁶² Bergeron Henri, Castel Patrick, Dubuisson-Quellier Sophie, « Gouverner par les labels. Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable », Gouvernement et action publique, 2014/3 (VOL. 3), p. 7-31. DOI : 10.3917/gap.143.0007. URL : <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2014-3-page-7.htm>

On retrouve bien cette dimension dans les projets de cités éducatives et notamment la dernière dimension relative à l'évaluation qui se matérialise par l'inscription d'un item « Suivi et évaluation » à l'article 15 de la convention signée par les cités. Cet article indique que « la cité éducative établit un protocole de suivi et d'évaluation, précisant la gouvernance prévue, les objectifs et le public ciblé (tranche d'âge et cotation genrée, cadre scolaire et/ou périscolaire), le calendrier prévisionnel de déploiement des actions, et l'effet-levier prévu, ainsi enfin que les indicateurs de suivi et de résultat, voire d'impact ».

L'importance de l'évaluation dans les projets de cités éducatives ne peut probablement pas être décorrélée de la volonté de l'Etat d'instituer et de piloter par projet. Inscrire l'évaluation comme une obligation des cités éducatives témoigne du souci de l'Etat de mesurer l'effectivité puis l'efficacité de ce label. Cette approche doit également permettre d'envisager plus facilement des leviers d'amélioration et donc de faire preuve d'agilité dans une logique d'amélioration continue. Il est aussi intéressant de noter que le protocole d'évaluation doit préciser la gouvernance prévue ce qui peut là-encore être interprété comme une vigilance apportée par l'Etat sur la rigueur de cet exercice et sur la répartition précise des rôles de chacun.

Si à la rentrée de septembre 2020, 51 cités éducatives sur 80 avaient déjà établi un protocole d'évaluation, il est encore trop tôt, au moment de la rédaction de cette recherche, pour en mesurer les effets. Les travaux de bilans et perspectives (qui soulignent les incidences de la crise sanitaire sur le fonctionnement de la Cité éducative) de Mantes-la-Jolie indique néanmoins les grandes difficultés éprouvées au niveau local pour introduire une nouvelle culture de travail horizontale entre les parties prenantes.

L'hypothèse posée au démarrage de la présente recherche était la suivante : le niveau de structuration et de formalisme de la Cité éducative était susceptible de faire référence, et d'avoir une incidence sur le système d'acteurs en devenant un jeu de coopération exemplaire et efficace. Nous avons considéré que cela pourrait même rayonner au-delà du quartier concerné par le label, et générer des effets structurants dans les modes de coopération par des acteurs « aculturés » par leur participation à la Cité éducative. Les terrains réalisés dans le cadre de la présente recherche ne permettent malheureusement pas de valider cette hypothèse. Plusieurs difficultés sont en effet relevées :

- Le pilotage n'est pas fluide et il demeure difficile de s'accorder sur les modes d'animation de la cité éducative (sélectionner et conduire des actions ; suivre leur mise en œuvre) ;
- L'ambition générale (consignée dans la convention triennale) ne fait pas toujours référence pour les co-pilotes eux-mêmes et elle n'est pas appropriée par les parties prenantes du territoire ;
- La déclinaison des orientations stratégiques en actions concrètes demeure peu évidente ; la Cité éducative est encore trop souvent considérée comme une opportunité de financement de certaines actions plutôt que comme un cadre d'action partagée ;
- L'Education nationale a encore besoin de s'imprégner de la culture de la politique de la ville pour aller vers un mode de coopération plus horizontal.

Sur le dernier point, le rapport⁶³ du CNOE⁶⁴ porte une recommandation en faveur d'un accompagnement par de la formation des co-pilotes qui leur permettrait d'acquérir des compétences

⁶³ Rapport 2020 du CNOE sur les cités éducatives.

⁶⁴ Comité National d'Orientation et d'Evaluation.

précieuses qui gagneraient à être ultérieurement reconnues et valorisées dans leurs trajectoires professionnelles. La construction de balises (lettres de mission, outils d’animation et de pilotage, ...) faciliterait par ailleurs l’acculturation avec ce nouveau mode de travail.

Quel déploiement territorial pour la gouvernance de la coopération ?

Ce schéma de gouvernance structurant la coopération d’acteurs doit maintenant être confronté à la complexité qu’amène le déploiement territorial de l’action publique. La gouvernance à trois niveaux (pilotage stratégique ; conduite technique des actions ; suivi de parcours individuels) décrite plus haut peut en effet exister à l’échelle d’un quartier (le plus souvent, un quartier de la politique de la ville), de plusieurs quartiers (arrondissement, plusieurs quartiers regroupés), d’une commune entière, ou même d’un territoire supra-communal (structuré en un établissement public de coopération intercommunale ou non). Bien entendu, dans les territoires qui dépassent l’échelle d’un quartier, une véritable architecture visant la bonne correspondance entre niveau de gouvernance et zone géographique couverte est recherchée (une même instance pouvant recouvrir plusieurs territoires). Si la politique, le dispositif ou le programme orientent largement cette organisation (la politique de la ville repose sur un zonage territorial, les attributions entre communes et EPCI répartissent les responsabilités à ces deux échelons territoriaux), la taille du territoire considéré, sa densité, son organisation politique sont des déterminants qui peuvent influencer l’architecture de la gouvernance existant localement. A Brest, la Ville est découpée en 7 quartiers sur lesquels des agents municipaux ont un mandat territorial. Une chargée de développement local est par exemple positionnée sur le quartier Europe où elle anime des commissions jeunesse. Sur ce même périmètre géographique, des commissions petite enfance, enfance et insertion sont également organisées. La territorialisation d’une partie de l’action publique municipale est intéressante dans un contexte où le découpage par quartier apparaît évident. La multiplication des réunions à une même échelle participe à rapprocher les acteurs implantés sur le quartier comme elle permet aux autres participants de mieux appréhender les contextes d’intervention.

Pour penser la dimension territoriale de l’action publique, on pourra s’appuyer sur la notion « d’échelles d’action publique », développée notamment par M. Grossetti (2006 : 285-307), qui renvoie à trois sens complémentaires et interdépendants :

- Le premier renvoie à un périmètre d’action publique, par exemple, un zonage géographique déterminé (un QPV, une copropriété, une commune, un bassin de vie, un département, un découpage infra départemental).
- Le deuxième renvoie à un niveau de représentation, à une représentation de la réalité spatiale dans laquelle se situent les acteurs. Il s’agit ici d’une échelle d’observation.
- Le troisième renvoie à l’éventail des niveaux d’observation possibles, du plus petit au plus grand.

Ces trois dimensions prises ensemble contribuent à façonner les systèmes de gouvernance déployés sur les territoires. Un élément de forte complexité déterminant, dans le cadre de notre recherche, est que l’échelle d’intervention est généralement pensée au départ pour une politique publique donnée : les

phénomènes sociaux ou problèmes qu'on entend réguler sont à appréhender à un niveau territorial donné (avec la possibilité de coordonner plusieurs niveaux simultanément). Or nous avons vu plus haut qu'en matière socio-éducative, plusieurs politiques publiques sont considérées, toutes n'étant pas structurées selon la même conception d'action territoriale. Dans notre domaine, 4 régulateurs peuvent être concernés (l'Etat, le Conseil départemental, l'intercommunalité, la Commune), pour une échelle d'action publique pouvant connaître un nombre important de strates (Département, bassin de vie, intercommunalité, commune, regroupement de quartiers, quartier, zone infra-quartier).

Se pose ainsi un double enjeu de cohérence :

- Un enjeu de cohérence « horizontale », entre plusieurs politiques publiques non nécessairement régulées selon un même schéma de gouvernance et un même périmètre d'action publique (premier sens de la définition de l'échelle territoriale)
- Un enjeu de cohérence « verticale », entre les différentes strates de l'échelle d'action publique.

Vient enfin un dernier niveau de complexité : l'évolutivité de la notion de territoire et les changements possibles d'échelle. La question « du bon niveau de perception et de résolution des problèmes » est en effet au cœur des enjeux de changement d'échelle. On désigne par « changement d'échelle » la modification du niveau territorial de traitement d'un problème. Les mouvements de changement d'échelle peuvent se faire dans les deux sens : « vers le bas », avec l'autonomisation et la structuration de sous-ensembles territoriaux (mouvement de décentralisation, redécoupage territorial) ou vers la généralisation ; ou « vers le haut » avec l'élargissement de l'espace de problématisation et de traitement (métropolisation, par exemple). Là encore, notre objet de recherche est percuté par une complexité supplémentaire : il est concerné par ces deux mouvements à la fois (redécoupages fréquents de la politique de la ville ; mouvement de métropolisation). Il faut aussi préciser que les mouvements de changement d'échelle sont aussi l'occasion de bouleversements dans l'organisation du pouvoir, des stratégies de domination des acteurs... (Négrier, 2005).

Extrait d'entretien
<i>Depuis des années, on souhaitait travailler sur une feuille de route avec des objectifs par quartier. Dans le cadre du projet de cohésion sociale, on avait défini des objectifs partagés mais sur une partie du territoire plus petite, à l'échelle du quartier politique de la ville et pas de la mairie de quartier.</i>

Du fait qu'il y a autant d'échelles pertinentes que de configurations d'acteurs intéressés par un problème, il n'y a certainement pas un périmètre de coopération unique et pertinent pour notre objet de recherche. Les six terrains d'étude permettent de mettre en évidence que la complexité de notre objet de recherche vient de la tension qui existe entre la notion de territoire d'une part, et la notion de réseau d'autre part (et du fait que nous ayons fait le choix initial de ne pas s'inscrire dans la logique d'une seule politique publique). Pour dépasser cette difficulté, l'on pourra s'appuyer sur les développements relatifs au concept de « territoire multisitué » (Cortes & Pesche, 2013), selon lequel le territoire « se construit, se lit, se décrypte à la façon d'un kaléidoscope, c'est-à-dire dans la pluralité et la variation de la situation relative et relationnelle de chacun des lieux et des réseaux qui le constituent ». Autrement dit, le territoire-réseau n'est plus continu, statique, et sa cohérence repose sur la perception qu'en ont les acteurs qui le composent. Cette perception peut être fondée sur des objets divers (accès aux ressources, activités humaines et usages sociaux...). Le territoire d'étude de Forbach – Freyming Merlebach constitue à cet égard un cas d'étude particulièrement riche. Ce qui permettrait de le considérer comme un « territoire multisitué » serait sans doute son histoire minière, l'identité forte qui en a découlé, ainsi que les conséquences économiques et sociales actuelles. Le

territoire des Rosiers à Marseille est pour sa part identifié comme un territoire d'action publique en soi par le réseau d'acteurs qui se mobilisent (dont le cœur est constitué par ceux qui ont participé à ces travaux) du fait du niveau de gravité et de dégradation de sa situation sociale, économique, sécuritaire, en termes de santé publique. Il est intéressant de noter que bien qu'il s'agisse d'une copropriété privée, dont le représentant des copropriétaires a basculé dans une logique d'enfermement vis-à-vis des acteurs qui y interviennent, les Rosiers apparaissent bel et bien comme un territoire à part entière, disposant d'une identité propre et nécessitant une stratégie d'intervention dédiée (voir le portrait de territoire en deuxième partie de ce travail).

Tout le défi consiste donc à identifier une forme de gouvernance de l'action publique qui soit adaptée à la variété de configuration des territoires, où l'on passe d'une échelle à une autre, d'une pluralité de juxtapositions et d'emboîtements, de périmètres plus ou moins larges. Une manière souple et respectueuse de cette complexité serait d'identifier un rôle de facilitateur, qui soit reconnu dans sa légitimité par les différentes autorités qui portent des politiques socio-éducatives, à savoir l'Etat, le Conseil départemental et les échelons Communaux et intercommunaux.

- **Perspective 4 : Construire la légitimité et déterminer l'échelle d'intervention**

- o La légitimité du facilitateur est à construire. Au-delà du choix de la structure en charge d'assumer la fonction de facilitateur, cette dernière doit développer une véritable stratégie d'animation de réseau, en étant attentive à sa capacité d'entraînement du plus grand nombre d'acteurs.
- o Selon les configurations des jeux d'acteurs, et la cohérence de l'échelle territoriale, l'organisation de la coopération pourra être déployée à différents niveaux dans les territoires considérés (infra-quartier, quartier, arrondissement, commune, intercommunalités...).
 - Ce territoire d'intervention peut être établi en dehors des zones de la politique de la ville (QPV -QVA), ou à des échelles différentes
 - Cela est à déterminer dans le diagnostic évoqué en perspective 1.

CONCLUSIONS ET RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS

Si l'état de coopération entre acteurs s'observe en dehors de toute relation hiérarchique, cela n'exclue pas, néanmoins, l'apparition ou l'existence de relations de pouvoirs entre les acteurs qui coopèrent. Ces relations de pouvoir se fondent sur plusieurs vecteurs, dont notamment l'autorité et la légitimité (de l'objet de la coopération, des acteurs qui coopèrent, des modalités de coopération).

L'Etat, par ses prérogatives de puissance publique, a une capacité d'entraînement très forte. Au-delà de son rôle traditionnel de régulateur et de financeur, le rôle symbolique du représentant de l'Etat localement (le Préfet) reste fondamental dans un environnement qui reste structuré par une conception très administrative de l'action collective. De sorte que lorsque l'Etat (la Préfecture) se mobilise sur une problématique, un dispositif, un territoire, les acteurs locaux suivent.

« Dans le cadre d'une décentralisation fondée sur la coopération et la contractualisation, l'État est conduit à incarner un rôle déterminant de facilitateur, de catalyseur, d'arbitre, de table ronde. Comme si la cohésion sociale ne pouvant plus a priori se produire « d'en haut », de façon impérative et descendante, devait désormais se construire par « en bas », de façon délibérative et ascendante. Cette évolution n'invalide pas le rôle de l'État et des institutions, mais, à l'inverse, le réintroduit dans une posture renouvelée d'accompagnement et d'incitation, de passeur et de tisserand. Cette orientation implique une définition locale des politiques publiques que l'État doit accompagner, et moins une programmation nationale que le local doit se contenter d'appliquer. »

Extrait du rapport remis par Michel Dagbert dans le cadre du groupe de travail « développement social et travail social collectif », états généraux du travail social, 18 février 2015

Les participants à ce travail de recherche-action ont su pointer que son organisation même pouvait parfois faire apparaître assez clairement les difficultés, voir les paradoxes que révèle le travail en coopération :

- Le travail en coopération suppose une relation d'équivalence, une organisation horizontalisée du travail et des relations partenariales. Il pourrait difficilement naître d'une injonction de la part de la puissance publique. Or cette posture d'injonction, ou de contrôle, a pu être repérée dans certains temps de la démarche ;
- Si la coopération permet de dépasser les logiques de silos des politiques publiques (effets de filières), il faut pourtant que les institutions qui structurent ces politiques publiques (en sont chef de file, les financent) reconnaissent l'utilité du travail en coopération, sans quoi ce dernier ne pourrait avoir lieu ;
- Dans certains terrains, les acteurs les premiers concernés par une la démarche de recherche-action (par exemple, ceux de la politique de la ville, porteurs d'une transformation du mode d'action publique, comme nous avons pu le noter plus haut) en ont pourtant été les grands absents.

Plusieurs perspectives de travail sont apparues au travers des développements. Elles sont apparues progressivement, au fil des travaux réalisés dans le cadre de la recherche-action, impliquant largement les acteurs des territoires. Elles fondent le système de recommandations présenté ci-dessous. L'idée

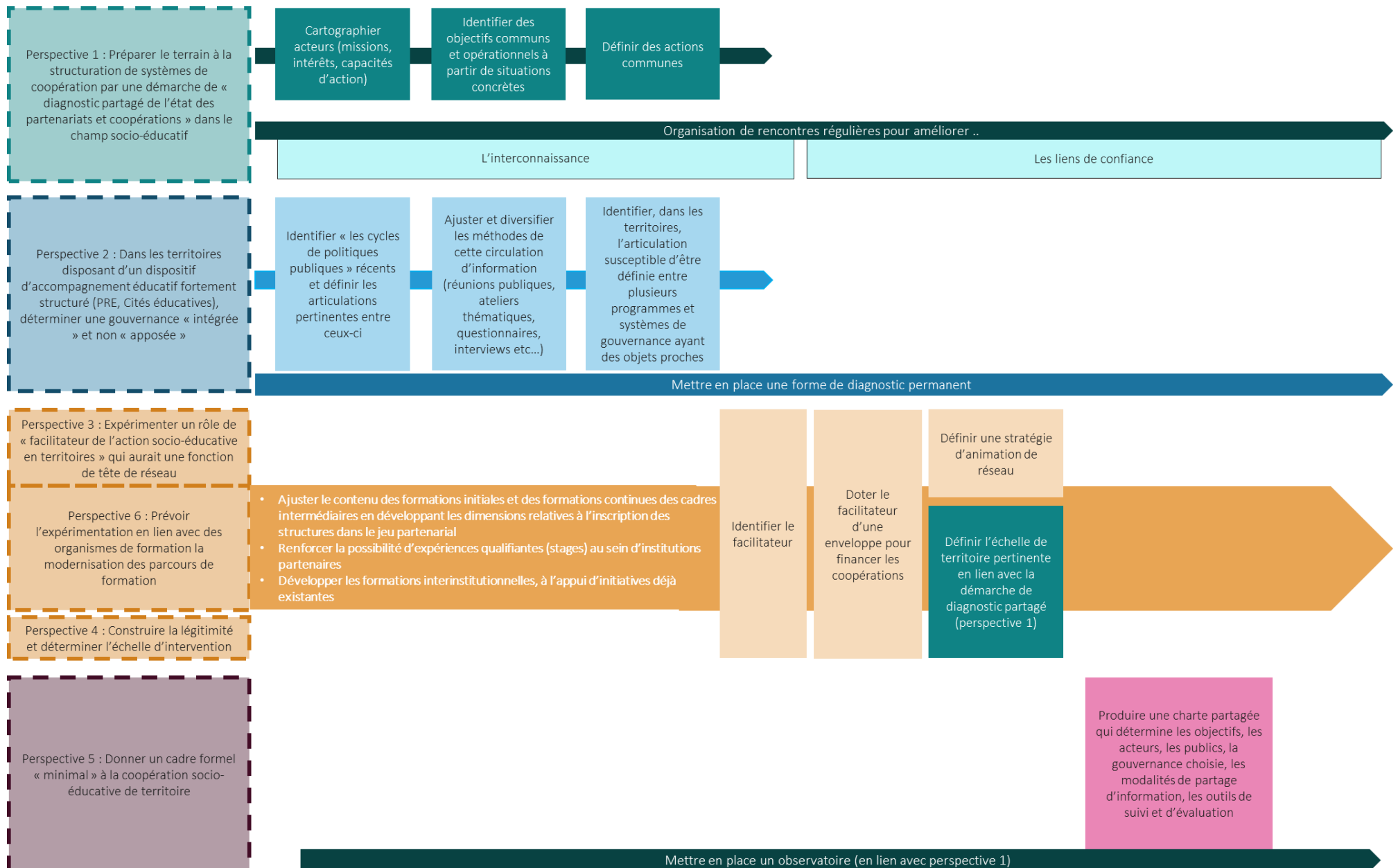
principale sur laquelle repose ce système de recommandations est la suivante : le système d'action promu par les politiques publiques est déterminant mais peut montrer des limites importantes (imperméabilité entre plusieurs systèmes d'acteurs, au détriment du besoin d'articulation mis en évidence par les profils des bénéficiaires de l'action publique). Nous proposons ainsi un système qui vise à permettre l'articulation de compétences, d'échelles d'intervention et qui permet de faire émerger de l'innovation localement.

Ce système de recommandations repose sur 5 conditions essentielles, que l'on retrouvera déclinées dans les développements ci-dessous :

1. Le cadre d'action doit permettre une relation de travail « horizontale et souple ». Les parties prenantes à cette recherche ont insisté pour indiquer que le cadre de travail qui sera défini ne doit pas donner lieu à des relations de subordination (en particulier, vis-à-vis des représentants des autorités publiques). **Le système proposé vise donc à repositionner les acteurs institutionnels dans un rôle de garants d'un cadre de travail** efficace, productif, permettant l'émergence d'actions, et à les faire quitter celui de stricte autorité de contrôle et de régulation. Ce cadre est permis par la mise en œuvre d'un **comité de pilotage** impliquant les différentes autorités publiques, qui missionnent un facilitateur pour une mission dédiée.
2. La coopération entre acteurs ne peut procéder que du partage de la perception des besoins d'un territoire donné. La **démarche de diagnostic** est ainsi fondamentale pour ouvrir un espace d'analyse, de confrontation, d'ajustement des connaissances et ainsi *d'élaboration d'une vision stratégique des coopérations possibles*. Ce diagnostic est un exercice dynamique et non figé.
3. La coopération doit être considérée comme une **modalité de travail particulière**. Elle nécessite du temps, de la méthode, des compétences. Cela **nécessite ainsi un financement spécifique**.
4. Une **gouvernance** ajustée et **adaptée** à l'environnement local doit être mise sur pied, **et ajustée au fil du temps**. Celle-ci doit tenir compte des espaces déjà existants, et s'articuler avec eux.
5. Un travail doit être réalisé sur le **partage, et l'ajustement des compétences métier**. Lorsque certains champs professionnels paraissent proches (prévention / médiation), une démarche spécifique visant à déterminer les articulations et complémentarités est nécessaire.

Les recommandations qui suivent ont été conçues à partir des réflexions ouvertes sur les terrain de la recherche-action. Elles visent ainsi à dépasser l'effet « silo » des politiques publiques, et proposer une modalité de travail qui vienne en complémentarité et soutien de l'existant. En aucun cas, il ne s'agit ici de proposer un nouveau « dispositif ». En cela, les dispositions présentées ci-dessous doivent permettre d'initier, ou soutenir, la coopération entre acteurs et l'on doit pouvoir envisager d'en assouplir les modalités de mise en œuvre, par exemple en décidant de transférer le rôle de facilitateur (voir ci-dessous).

D'abord, il a été mis en évidence que les mécanismes de coopération n'apparaissent pas ex nihilo, et qu'ils sont façonnés par la relation de confiance que les acteurs d'un territoire auront pu initier. Plusieurs préalables pourraient donc être considérés, par les autorités régulatrices, afin de « préparer le terrain » à des systèmes de coopération.



- **Perspective 1 : Préparer / entretenir le terrain à la structuration de systèmes de coopération par une démarche de « diagnostic partagé de l'état des partenariats et coopérations » dans le champ socio-éducatif**
 - Le diagnostic doit être porté par un acteur responsabilisé pour cette mission (cf. infra), et réalisé de manière participative (étant précisé que le diagnostic est une démarche dynamique, qui dépasse l'exercice d'état des lieux, ce dernier étant situé dans le temps et figé)
 - o Il ne s'agit pas ici de re-faire un diagnostic de politique publique, mais plutôt un diagnostic portant sur les acteurs en présence ; les politiques publiques déployées (identification des diagnostics récents) et leur mode de fonctionnement, leurs articulations existantes ou manquantes...
 - o Le diagnostic devra proposer un thème opérationnel de coopération (cf. infra : « la démarche devra aboutir sur un objectif partagé »)⁶⁵
 - o Il s'attardera sur l'état de maturité du système partenarial et fixera l'ambition de la coopération, notamment sur le plan éthique (partage des valeurs)
 - o Chaque acteur participant déterminera les points sur lesquels il s'engage à résoudre le problème identifié, et les moyens qu'il engage pour ce faire
 - Constituer une cartographie des acteurs en présence ; identifier leurs missions ; leurs intérêts ; leurs capacités d'action ; leurs modalités d'actions
 - Repartir, en les associant, d'un besoin ou d'une problématique subie par les bénéficiaires eux-mêmes afin de donner un caractère très opérationnel à l'intention de coopérer
 - La démarche devra aboutir sur un objectif partagé rapidement opérationnalisable, afin de pouvoir faire naître de premières initiatives dès la première année
 - o Les objectifs devront être opérationnels, et permettre l'élaboration rapide d'actions (dans une temporalité d'un semestre). En cela, ils ne doivent pas reprendre les objectifs généraux que l'on peut trouver dans les documents de planification ou de contractualisation des politiques publiques, mais se centrer sur des problématiques propres au territoire⁶⁶
 - Créer des occasions de rencontre pour améliorer l'interconnaissance des acteurs afin d'établir, à terme, des relations de confiance entre eux⁶⁷

⁶⁵ Les travaux réalisés par les CRPV IDF suggèrent de s'appuyer sur les objectifs de développement durable pour développer une approche « transversale, systémique et universelle ».

⁶⁶ Par exemple, aux Rosiers à Marseille, les acteurs participant à la recherche action ont identifié plusieurs thèmes pouvant donner lieu à coopération : la prostitution des jeunes mineurs ; l'accès aux droits des habitants du quartier...

⁶⁷ Par exemple, à Abbeville sont ponctuellement organisés des temps de rencontre et d'échange informels entre acteurs auxquels sont conviés des représentants institutionnels et associatifs.

- Porter attention aux lieux de rencontre / d'hébergement des acteurs et envisager des mutualisations (le partage de locaux facilite les contacts, crée des opportunités d'action, permet de partager une « vision du monde »)⁶⁸

Bien entendu, aucun territoire n'est vierge d'acteurs ou d'historique de mise en œuvre de politiques socio-éducatives. Le système d'acteurs existant s'inscrit donc déjà dans une logique de coopération (ou de non coopération), suit une gouvernance existante (faiblement ou fortement structurée ; orientée ou non thématiquement ...). L'analyse préalable doit ainsi tenir compte de la gouvernance existante, et des dispositifs déployés. Lorsqu'il en existe déjà, ces derniers peuvent être ajustés pour intégrer l'idée d'un système de coordination socio-éducative polyvalent.

- **Perspective 2 : Dans les territoires bénéficiant d'un dispositif d'accompagnement éducatif fortement structuré (PRE, Cités éducatives...), déterminer une gouvernance « intégrée » et non « apposée »⁶⁹**
 - Identifier « les cycles de politiques publiques » récents (élaboration de diagnostics et de plans d'action, mise à jour d'une gouvernance) et définir les articulations pertinentes entre ceux-ci
 - Assurer la pérennité des effets fédérateurs d'un diagnostic territorial en faisant circuler une information régulière (diagnostic permanent), qui suscitera l'intérêt des acteurs de territoire et attisera leur curiosité⁷⁰
 - Ajuster et diversifier les méthodes de cette circulation d'information (réunions publiques, ateliers thématiques, questionnaires, interviews etc...)
 - Identifier, dans les territoires, l'articulation susceptible d'être définie entre plusieurs programmes et systèmes de gouvernance ayant des objets proches (dans le champ de l'action socio-éducative)

Les réflexions et débats existant au sujet de la réforme du « mille-feuille administratif » montrent à quel point le sujet est complexe, et les velléités de simplification certainement illusoire. Ces dernières années, l'ouverture laissée à la constitution de blocs de compétence et fusions de collectivités (lois NOTRE et MAPTAM) contribue à diversifier davantage encore le paysage administratif et l'organisation spatiale des politiques publiques (ici, le Département est compétent sur tout son territoire en matière de prévention spécialisée ; là, il a transféré la compétence à la Métropole). Ainsi, l'articulation entre

⁶⁸ Par exemple, à la Ricamarie, une part significative des acteurs qui interviennent sur le territoire de la Commune disposent d'un local ou d'un temps de permanence au sein d'un lieu commun baptisé « Mariada ».

⁶⁹ Par exemple, à Brest les acteurs locaux se sont réunis pour questionner la pertinence du schéma de gouvernance à l'échelle du territoire de l'Europe. Cette démarche a été pour eux l'opportunité d'envisager des ajustements en tenant compte des besoins changeants sur le quartier mais aussi de l'arrivée/du départ de certains partenaires.

⁷⁰ Par exemple, à Marseille, des comptes-rendus détaillés des CTSH sont systématiquement envoyés aux participants habituels à ce comité technique, qui peuvent ainsi suivre l'évolution des travaux en cours et des actions déployées par les acteurs qui agissent dans la copropriété.

différents dispositifs, différentes politiques publiques, différents niveaux d'intervention territoriale, différentes modalités d'intervention est plus que jamais une question qui nécessite une réponse locale. Dans ces conditions, et devant l'éclatement des modes d'interventions en plusieurs politiques publiques, régulées par plusieurs personnes publiques, apparaît-il intéressant d'expérimenter un rôle de « facilitateur de l'action socio-éducative », qui soit mandaté par toutes les autorités régulatrices afin d'en assurer la légitimité.

- **Perspective 3 : Expérimenter un rôle de « *facilitateur de l'action socio-éducative en territoires* » qui aurait une fonction de tête de réseau et des moyens dédiés. Affirmer le caractère multiscalair de ce réseau (capacité à articuler échelons départemental – EPCI / métropole – Communal – quartier – infra-quartier) et également son caractère transversal aux politiques publiques.**
 - Lancer une expérimentation co-portée par l'Etat et les collectivités candidates (association des collectivités portant les compétences de Protection de l'enfance, politique de la ville, prévention de la délinquance, éducation, insertion, jeunesse), structurées en un *comité de pilotage*.
 - o Il est ici préconisé de recourir à *l'expérimentation*, non pas à l'appel à projets, pour éviter les effets concurrentiels entre des acteurs à qui l'on demandera ensuite de coopérer
 - o Avant l'expérimentation, réfléchir aux sites sur lesquels il serait pertinent de l'engager (3 sites au maximum en privilégiant les sites déjà investis dans la recherche-action)
 - o Les objectifs de l'expérimentation seraient :
 - Amorcer / renforcer les coopérations identifiées à l'échelle d'un territoire faisant déjà référence pour un nombre suffisant d'acteurs (environ une dizaine minimum)
 - Améliorer l'action collective des acteurs des territoires, et dépasser l'effet « silo » des politiques publiques
 - Participer à la transformation des modes d'actions, en utilisant les principes de la participation (empowerment) et de la coopération (modes de travail horizontaux)
 - o Pendant l'expérimentation, consigner les modalités de structuration du réseau dans un carnet de bord, qui aurait vocation à être transformé en « guide méthodologique » de la constitution et de la facilitation du réseau (ce guide portant une attention particulière aux modalités de résolution des désaccords / conflits)
 - o Evaluer l'expérimentation selon deux modalités : in itinere ; ex post (à 1 an, à 2 ans)
 - o A l'issue de l'expérimentation, déterminer les éventuelles modalités d'essaimage pour d'autres sites (notamment, s'appuyer sur les travaux

d'évaluation évoqués dans le point précédent, et les formations interinstitutionnelles évoquées dans la perspective 6).

- Choisir le facilitateur en fonction de critères établis en amont, par exemple⁷¹ :
 - o Il est dégagé des enjeux relatifs au jeu d'acteurs et sait conduire un travail d'analyse à partir d'une méthode d'immersion
 - o Le meilleur facilitateur est celui qui sait s'appuyer sur la diversité de compétences de la carte partenariale
 - o Il sait manier les outils de la négociation, pour travailler hors contexte hiérarchique, et il est en capacité d'accompagner au changement
 - o Il maîtrise la méthode de diagnostic et dispose de compétences rédactionnelles et de mise en forme de documents co-conçus par les partenaires
 - o Il sait expliciter les vertus de la coopération et il est capable de faire vivre un réseau d'acteurs
 - o Il sait s'orienter dans plusieurs politiques publiques aux référentiels spécifiques (éducation – jeunesse ; politique de la ville ; protection de l'enfance ; culture...) et connaît finement les problématiques des publics
 - o Il manie les différents dispositifs, mandats, modalités d'actions des politiques socio-éducatives
 - o Il est en mesure d'appréhender la dimension multiscalair de l'action socio-éducative (cf. infra)
 - o Il dispose d'une vision claire du parcours des bénéficiaires, moments et causes de rupture, points de fragilité
 - o Il est en mesure de promouvoir l'idée que manager par la participation permet de renforcer les coopérations (toutes les strates d'agents/salariés qui composent une organisation sont informées des initiatives communes et innovations conduites sur un territoire par divers moyens : lettres d'informations ; retours d'expériences ; analyses de pratiques etc...).
- Doter le facilitateur d'une capacité à orienter une enveloppe financière (portée par les institutions), permettant le cofinancement de coopérations⁷²
 - o Les arbitrages liés à la sélection des actions/projets de coopérations à financer ne doit pas revenir au facilitateur (afin d'éviter tout rapport de pouvoir et un jeu d'influence de la part des candidats) mais à un comité de pilotage (cf. infra) composé des financeurs qui subventionnent les acteurs

⁷¹ Sur l'ensemble des terrains d'étude, il n'y a pas un type d'acteur dont le profil répondrait naturellement à cette fonction de facilitateur. Le descriptif qui est fait ici doit permettre de recruter et guider l'acteur qui serait investi de cette fonction dans chaque terrain.

⁷² Par exemple, à Mantes-la-Jolie, les pilotes de la Cité éducative ont décidé de financer une prestation d'accompagnement à la coordination des instances qui la composent.

- o Inciter à l'utilisation des enveloppes financières existantes (plan pauvreté ; appel à projets mobilisation territoriale ; quartier d'été...) pour porter les actions de coopération
- Le facilitateur tient un « carnet de bord » à jour, qu'il utilise pour :
 - o Rendre compte au comité de pilotage de l'avancement de la coopération sur le territoire
 - o Partager et diffuser les enseignements relatifs à sa mission de facilitation de la coopération en territoire (voir perspectives 6, formation interinstitutionnelle)
- Envisager le financement de temps d'ingénierie pour les acteurs privés incités à participer aux coopérations⁷³ (le facilitateur est en charge de l'animation de la coopération ; des acteurs privés s'impliquent dans la coopération ; les agents des administrations publiques ont du temps de travail dédié à l'inscription dans les réseaux).
 - o Conditionner le financement à l'avancement des projets de coopération.
 - o Le financement doit donner lieu à une consigne, en interne aux institutions, de participation aux travaux de coopération

Si la légitimité d'un acteur dans un territoire ne se décrète pas, elle peut néanmoins être facilitée par le truchement d'un système de délégation d'une mission de facilitation que lui délivreraient des autorités régulatrices (perspective 3), ainsi que par d'autres paramètres tels que son expérience métier acquise, son travail de diagnostic territorial, les savoir-faire des individus en charge de la représentation institutionnelle de l'acteur en question... Il convient ainsi de souligner que la légitimité acquise par l'acteur repose sur plusieurs dimensions, et que celle-ci est le fruit d'un *processus*. Par ailleurs, les réflexions relatives à la recherche d'une « bonne échelle »⁷⁴ d'intervention trouvent leurs limites. En matière socio-éducative, on sait que cette dernière se situe quelque part entre le niveau communal (au-dessus, en-dessous). Mais il faut tenir compte de la dimension polysémique de la notion de territoire, et du fait que ce dernier est façonné par 1/ son découpage politique ; 2/ son organisation administrative et économique ; 3/ sa dimension culturelle et humaine (mouvements migratoires, historique économique etc...).

- **Perspective 4 : Construire la légitimité et déterminer l'échelle d'intervention**

⁷³ Par exemple, A Marseille ou à la Ricamarie, les petites associations ont indiqué que les subventions leur sont octroyées pour déployer des actions, mais ne couvrent pas le temps nécessaire à l'ingénierie, ou à la participation aux diverses réunions partenariales. A Brest plusieurs acteurs ont indiqué qu'ils ne pouvaient participer à toutes les réunions auxquelles ils étaient conviés par manque de temps et qu'ils étaient contraints d'effectuer des arbitrages.

⁷⁴ « Il y aurait un « optimum territorial » pour le partenariat. Cette injonction repose sur deux fondements. Il s'agit en premier lieu de déterminer le meilleure « niveau géographique » qui permette de globaliser l'action publique, de mettre en cohérence ses différentes facettes sectorielles, et notamment d'articuler efficacement les politiques traitant du développement de celles relatives à la solidarité. Pour contre coup, cette bonne échelle pour le partenariat doit produire un second résultat : simplifier le partenariat lui-même, mettre un terme à la démultiplication à l'infini des scènes et des niveaux de partenariat ». In « Partenariat et territoire : une nouvelle donne » Daniel Béhar informations Sociales, n°95, 2001, pp. 28-35.

- La légitimité du facilitateur est à *construire*. Au-delà du choix de la structure en charge d'assumer la fonction de facilitateur, cette dernière doit développer une véritable stratégie d'animation de réseau, en étant attentive à sa capacité d'entraînement du plus grand nombre d'acteurs.
- Selon les configurations des jeux d'acteurs, et la cohérence de l'échelle territoriale, l'organisation de la coopération pourra être déployée à différents niveaux dans les territoires considérés⁷⁵ (infra-quartier, quartier, arrondissement, commune, intercommunalités...).
 - o Ce territoire d'intervention peut être établi en dehors des zones de la politique de la ville (QPV - QVA), ou à des échelles différentes
 - o Cela est à déterminer dans le diagnostic évoqué en perspective 1.

Les perspectives que nous pointons visent à ne pas apporter davantage de complexité à l'organisation et à la gouvernance des politiques qui touchent à l'action socio-éducative. Nous avons vu qu'il n'est sans doute pas souhaitable de déterminer ici « une bonne échelle » territoriale pour enclencher des logiques de coopération et leurs systèmes ou espaces de gouvernance, car cette échelle dépend largement des logiques propres aux territoires. Néanmoins, plusieurs outils permettent d'en faciliter l'apparition ou d'en stabiliser l'existence :

- **Perspective 5 : Donner un cadre formel « minimal » à la coopération socio-éducative de territoire**
 - Consigner ce cadre dans une charte, qui détermine les objectifs, les acteurs, les publics, la gouvernance choisie, les modalités de partage d'information (charte de partage d'informations nominatives⁷⁶), les outils de suivi et d'évaluation (ces deux axes étant distincts), la création d'un observatoire, les modalités de communication vers l'extérieur (c'est-à-dire, les acteurs ne participant pas au système coopératif).
 - o Cette charte devra déterminer : un objectif atteignable et opérationnel ; des valeurs communes ; des règles de fonctionnement (le cas échéant, reprenant le cadre juridique applicable)

⁷⁵ Par exemple, l'échelle infra-quartier (copropriété des Rosiers) est pertinente à Marseille, l'échelle du quartier défini par la commune (dépassant le périmètre du QPV) est pertinente à Brest, l'échelle de la ville est pertinente à Abbeville et à la Ricamarie. L'échelle du quartier (Val-Fourré) paraît large à Mantes-la-Jolie, du fait de logiques d'acteurs qui s'observent à une échelle territoriale infra. Néanmoins, dans une perspective de soutien à la coopération d'acteurs, l'échelle du quartier (Val-Fourré) reste pertinente. Concernant le terrain de l'est (Forbach / Freyming-Merlebach), l'échelle inter-territoriale correspond à un territoire disposant d'une histoire propre (bassin de vie), et constitue un espace d'intervention qui fait sens pour quelques acteurs (Moissons-Nouvelles, CMSEA), mais apparaît trop large pour constituer un « optimum territorial » susceptible de simplifier le jeu partenarial, et de l'organiser sur les différents registres identifiés dans la présente recherche (macro – mezzo – micro).

⁷⁶ A cet égard, s'appuyer sur les recommandations du Conseil supérieur du travail social, et des travaux conduits depuis les lois de 2007 réformant la protection de l'enfance et relative à la prévention de la délinquance.

- o Elle sera rédigée en articulation avec une lettre de mandat (ou convention entre partenaires participant à l'expérimentation), décrivant le rôle attendu du facilitateur et ses principales modalités d'intervention
- o Un outil d'interconnaissance des acteurs pourra être utilisé, mais ne sera pas une fin en soi de la démarche de coopération⁷⁷

Nombre de séquences de travail requises	Nombre de séquences de travail requises
1	Elaboration de la trame de la charte
0	Intégration des cartographies d'acteurs (travail conduit préalablement)
1	Formalisation d'un tableau déclinant les différents niveaux d'instances (distinguant les instances préexistantes et celles éventuellement créées) en précisant leurs objectifs, leurs compositions, leurs fréquences
1	Construction d'une charte de partage d'information à caractère personnel
2	Construction d'outils de pilotage et de suivi communs / d'indicateurs d'évaluation
1	Définition de la structure de l'observatoire et des modalités de fonctionnement
1	Préparation d'une stratégie de communication

- Détailler les complémentarités entre acteurs, à partir d'une approche par les missions (apaiser / accompagner...), et par la contribution de chacun à des objectifs opérationnels et concrets (cf. supra)
- Identifier les limites du travail en mode projet avec le terrain (notamment : passer de la conception à l'action, en particulier dans l'inter-partenarial)
 - o Les limites pouvant être de plusieurs ordres : compatibilité des agendas, modalités de représentation des organisations, capacité à dégager du temps pour la coopération...
- Prévoir de travailler à un triple niveau de coopération : stratégique (macro), technique (mezzo), et lié au suivi des parcours individuels (micro)
 - o S'agissant du suivi de parcours, s'appuyer sur les dispositifs d'accompagnement global existants (réfèrent de parcours ; PRE...), en s'assurant de la préférence émise par le bénéficiaire lui-même
- Comme indiqué en perspective 3, le système de coopération ne pourra pas se limiter à des réunions d'acteurs, mais devra faire émerger des propositions d'actions, à partir

⁷⁷ Par exemple, voir l'outil « kit » développé par la cité éducative de Mantes-la-Jolie, visant à construire un outil répertoriant les actions du territoire, visant à développer les interconnexions entre acteurs, le recours de la part des habitants et l'innovation.

d'un diagnostic initial qui s'arrêtera sur un ou deux objectifs très opérationnels pour le premier semestre⁷⁸ de la mise en œuvre de ce système.

- Doter le système de coopération d'un observatoire, même modeste, en capacité d'élaborer et de suivre un diagnostic territorial, véritable fondement de la connaissance des logiques territoriales, et point d'appui nécessaire à l'élaboration de stratégies partagées. Un observatoire peut travailler à deux niveaux : mise à jour des dynamiques sociales d'ensemble ; travail à l'échelle de parcours individuels (identification des modalités de repérage et d'orientation des publics, insuffisances d'offres, moments et facteurs de rupture, points de fragilité dans le chaînage d'intervention...)
- S'efforcer d'intégrer, dans toutes les initiatives de coopération, le travail « avec les usagers » (suivi de parcours ; construction d'actions collectives), afin d'inscrire les initiatives partenariales dans une logique d'efficacité, et de dépasser les difficultés liées à la déontologie

Enfin, des enjeux forts résident dans les questions liées à la formation et aux parcours métiers, qui doivent offrir une véritable occasion d'apprentissage et de questionnement quant au travail en réseau, et aux modalités de fonctionnement en coopération. Comme cela a été pointé, le travail en coopération nécessite une culture professionnelle différente, complémentaire. Cette culture professionnelle pourrait être engagée à partir des outils de formation. L'un des objectifs serait de dépasser les logiques de métiers ou de statuts, qui font à ce jour beaucoup référence dans le champ.

- **Perspective 6 : Prévoir l'expérimentation envisagée en perspective 3 en lien avec des organismes de formation aux diplômes de niveaux II et III afin de permettre un lien avec la modernisation des parcours de formation à l'œuvre dans les écoles de travail social.**
 - A terme, ajuster le contenu des formations initiales et des formations continues des cadres intermédiaires en développant les dimensions relatives à l'inscription des structures dans le jeu partenarial
 - o Renforcer la possibilité d'expériences qualifiantes (stages) au sein d'institutions partenaires
 - Développer les formations interinstitutionnelles, à l'appui d'initiatives déjà existantes⁷⁹.
 - o Ces formations seraient déployées localement, à partir d'acteurs volontaires pour les porter (centres ressources de la politique de la ville, collectivités territoriales, gros opérateurs) et les faire rayonner dans un territoire.

⁷⁸ Ces objets opérationnels ont parfois été identifiés dans les réunions de travail en territoires, par exemple, organiser une réponse coordonnée à la montée de la prostitution des mineures aux Rosiers à Marseille.

⁷⁹ Les travaux relatifs aux états généraux du travail social évoquent des formations interinstitutionnelles telles que : une formation sur la déontologie et l'éthique, portée par le CNFPT et ouvertes à la police, la gendarmerie, les services territoriaux de l'Etat, les collectivités territoriales. Ou encore des formations interinstitutionnelles dans le champ de l'autonomie portées par les ARS.

- Ces formations devraient dans tous les cas être portées par des professionnels disposant de connaissances et d'expériences en matière :
 - D'animation de réseau / de coordination / de coopération ;
 - De travail social (a minima une connaissance de la composition des écosystèmes d'acteurs et de leurs champs d'intervention) ;
 - D'utilisation du mode projet et de ses outils.
- Elles pourraient être développées sur une logique d'approfondissement :
 - Une formation en 1 jour pour sensibiliser largement
 - Puis une formation en 2 ou 3 jours complémentaires, pour offrir un cadre approfondi pour les acteurs volontaires
- Elles pourraient viser à qualifier les personnes sur des questions telles que :
 - Comment structurer une logique coopérative dans un territoire ?
 - Quelles sont les « règles du jeu » de la coopération ? (par opposition à d'autres formes de travail en partenariat : délégation, habilitation...)
 - Coopération et pouvoir : quelles modifications induites dans l'écosystème partenarial ? coopère qui veut/peut ?
 - Coopération et méthodes participatives : quelle place pour les bénéficiaires de l'action publique dans un environnement coopératif ?
 - Etude de cas : identifier des objets de coopération locaux, et déterminer les conditions facilitant le travail de coopération entre partenaires
- Des crédits de formation pourraient être mutualisés par plusieurs acteurs à l'échelle d'un territoire. Le contenu des formations pourrait ensuite faire l'objet de séquences de réflexion collective de manière à identifier les besoins de montée en compétences partagés tout en tenant compte des spécificités d'organisation et de fonctionnement. Ces étapes préalables constitueraient par ailleurs des opportunités privilégiées pour définir la composition des groupes à former.

PARTIE 2 : PRESENTATION DES 6 TERRITOIRES DE LA RECHERCHE-ACTION

- Marseille Les Rosiers, 14ème arrondissement (13)
- Brest (29)
- La Ricamarie (42)
- Forbach / Freyming-Merlebach (57)
- Mantes-la-Jolie (78)
- Abbeville (80)

ANNEXES

I. ANNEXE 1 : Indicateurs d'évaluation

	Perspectives	Effectivité	Impact
1	Préparer / entretenir le terrain à la structuration de systèmes de coopération par une démarche de « diagnostic partagé de l'état des partenariats et coopérations » dans le champ socio-éducatif		
	Le diagnostic doit être porté par un acteur responsabilisé pour cette mission (perspective 3), et réalisé de manière participative	<p><i>Une démarche de concertation associant les acteurs du territoire est entamée</i></p> <p><i>Elle s'appuie sur les données (documents, données chiffrées) existantes qu'elle compile</i></p> <p><i>Les résultats du diagnostic sont partagés</i></p>	<i>Les acteurs du territoire se réfèrent au diagnostic réalisé</i>
	Il s'attardera sur l'état de maturité du système partenarial et fixera l'ambition de la coopération, notamment sur le plan éthique (partage des valeurs)	<p><i>Le diagnostic intègre une analyse critique du jeu partenarial</i></p> <p><i>Les acteurs du territoire convergent sur des problématiques spécifiques à traiter</i></p> <p><i>Ils s'entendent sur des valeurs qui guideront les actions pour résoudre ces problématiques</i></p>	<p><i>Le réseau partenarial s'est étoffé et des actions communes sont menées</i></p> <p><i>Les acteurs ne mentionnent pas de freins déontologiques ou éthique à la coopération entre eux</i></p>
	Constituer une cartographie des acteurs en présence ; identifier leurs missions ; leurs intérêts ; leurs capacités d'action ; leurs modalités d'actions	<p><i>Un travail de formalisation du partenariat est réalisé</i></p> <p><i>Une cartographie des acteurs du territoire est produite</i></p>	<i>Les zones de recoupements, les angles morts entre les acteurs en présence sont mieux repérés, et ils donnent lieu à des coopérations</i>

	La démarche devra aboutir sur un objectif partagé rapidement <i>opérationnalisable</i> , afin de pouvoir faire naître de premières initiatives dès la première année	<i>Un objectif opérationnel mobilisant le réseau d'acteurs est formalisé</i>	<i>Des coopérations sont développées afin de répondre à l'objectif fixé collectivement</i>
	Créer des occasions de rencontre pour améliorer l'interconnaissance des acteurs afin d'établir, à terme, des relations de confiance entre eux	<i>Des réunions partenariales se sont tenues</i> <i>Des évènements rassemblant des acteurs et des habitants sont organisés</i> <i>Une réflexion a été conduite sur l'ouverture des locaux aux partenaires</i>	<i>Les réunions produisent des objets de coopération (transmissions d'informations ; projets collectifs...)</i> <i>Les acteurs connaissent mieux le périmètre d'intervention de leurs partenaires</i> <i>Les liens interpersonnels se sont développés et facilitent l'interpellation réciproque</i>
2	Dans les territoires bénéficiant d'un dispositif d'accompagnement éducatif fortement structuré (PRE, Cités éducatives...), déterminer une gouvernance « intégrée » et non « apposée »		
	Identifier « les cycles de politiques publiques » récents (élaboration de diagnostics et de plans d'action, mise à jour d'une gouvernance) et définir les articulations pertinentes entre ceux-ci	<i>Les objectifs d'intervention (fixés dans la perspective 1) ne réfèrent pas à une seule politique publique</i>	<i>Les coopérations engagées satisfont les ambitions portées dans plusieurs documents programmatiques à la fois (par ex : un contrat de ville, une convention territoriale globale, une analyse des besoins sociaux...)</i>
	Assurer la pérennité des effets fédérateurs d'un diagnostic territorial en faisant circuler une information régulière (diagnostic permanent)	<i>Des efforts de mise à jour du diagnostic sont réalisés à échéance régulière (par exemple, chaque année). Cela peut conduire à en réaffirmer la pertinence</i>	<i>Les acteurs n'identifient plus de problématiques sociales ou économiques non couvertes sur le territoire</i>
	Ajuster et diversifier les méthodes de cette circulation d'information (réunions	<i>Des documents écrits sont produits, qui</i>	<i>Les acteurs font référence aux</i>

	publiques, ateliers thématiques, questionnaires, interviews etc...)	<i>permettent de partager la vision diagnostique du territoire</i>	<i>documents produits dans leurs projets / temps de travail</i>
	Identifier, dans les territoires, l'articulation susceptible d'être définie entre plusieurs programmes et systèmes de gouvernance ayant des objets proches	<i>Les instances créées dans le territoire pour décliner les politiques publiques sont articulées les unes aux autres. Les effets de redondance sont limités</i>	<i>Les acteurs du territoire ne repèrent pas d'incohérences ou de redondances entre les instances existantes</i>
3	Expérimenter un rôle de « <i>faciliteur de l'action socio-éducative en territoires</i> » qui aurait une fonction de tête de réseau et des moyens dédiés. Affirmer le caractère multiscale de ce réseau (capacité à articuler échelons départemental – EPCI / métropole – Communal – quartier – infra-quartier) et également son caractère transversal aux politiques publiques		
	Lancer une expérimentation co-portée par l'Etat et les collectivités candidates (association des collectivités portant les compétences de Protection de l'enfance, politique de la ville, prévention de la délinquance, éducation, insertion, jeunesse), structurées en un <i>comité de pilotage</i>	<i>Un comité de pilotage associant plusieurs niveaux institutionnels (Etat, collectivités territoriales) est créé sur chaque site d'expérimentation</i> <i>Les expérimentations sont fédérées en un copil national, associant l'Etat, les collectivités concernées, le ou les facilitateurs retenus dans les territoires</i>	<i>Des territoires manifestent leur intérêt pour la démarche d'expérimentation enclenchée</i>
	Pendant l'expérimentation, consigner les modalités de structuration du réseau dans un carnet de bord, qui aurait vocation à être transformé en « guide méthodologique » de la constitution et de la facilitation du réseau (ce guide portant une attention particulière aux modalités de résolution des désaccords / conflits)	<i>Des modèles de carnets de bord sont adoptés dans le cadre de l'expérimentation</i>	<i>Des partages de pratiques ont lieu entre les sites de l'expérimentation</i>
	Evaluer l'expérimentation selon deux modalités : in itinere ; ex post (à 1 an, à 2 ans)	<i>Sur chacun des sites, un exercice d'évaluation est conduit à plusieurs</i>	<i>Les évaluations produisent des résultats, et les sites en</i>

	<p><i>étapes (au démarrage, après 1 an de mise en œuvre, après 2 ans de mise en œuvre)</i></p> <p><i>Cette évaluation est menée à partir d'un référentiel national commun pouvant faire l'objet d'ajustements tenant compte des spécificités locales</i></p>	<p><i>tiennent compte dans le fonctionnement de l'expérimentation</i></p>
<p>Choisir le facilitateur en fonction de critères établis en amont (cf. une liste indicative en page 77 du présent rapport)</p>	<p><i>Le comité de pilotage sélectionne le facilitateur à partir de critères mettant en avant sa capacité à conduire un travail d'analyse, sa maîtrise de la diversité de compétences de la carte partenariale, sa faculté à manier les outils de diagnostic, ses compétences rédactionnelles et sa capacité de synthèse, sa vision des parcours des bénéficiaires, ...</i></p>	<p><i>La légitimité et le rôle du facilitateur ne sont pas contestés par le réseau d'acteur</i></p>
<p>Doter le facilitateur d'une capacité à orienter une enveloppe financière (portée par les institutions), permettant le cofinancement de coopérations</p>	<p><i>Le comité de pilotage s'accorde sur des moyens (financements de droit commun, financements spécifiques) visant à financer les actions de coopérations qui naissent dans le cadre de l'expérimentation</i></p>	<p><i>Des actions nouvelles sont créées, qui permettent de structurer les coopérations sur le territoire</i></p>
<p>Le facilitateur tient un « carnet de bord » à jour, qu'il utilise pour</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendre compte au comité de pilotage de l'avancement de la coopération sur le territoire 	<p><i>Un rendu-compte de l'avancement des travaux est fait au comité de pilotage sur</i></p>	<p><i>Des démarches d'essaimage (partage de pratiques, formations) naissent de l'expérimentation</i></p>

	<ul style="list-style-type: none"> Partager et diffuser les enseignements relatifs à sa mission 	<i>une base régulière (plusieurs fois par an)</i>	
	Envisager le financement de temps d'ingénierie pour les acteurs privés incités à participer aux coopérations (le financement doit donner lieu à une consigne, en interne aux institutions, de participation aux travaux de coopération)	<i>Des moyens financiers sont dégagés pour aider spécifiquement les petits opérateurs, ne disposant pas de moyens d'ingénierie dédiés, à participer aux temps de coopération</i>	<i>Les actions de coopération incluent également les plus petits opérateurs, financés pour un petit nombre d'actions, et jusque-là peu disponibles pour participer aux temps de réseaux ouverts sur le territoire</i>
4	Perspective 4 : Construire la légitimité et déterminer l'échelle d'intervention		
	Selon les configurations des jeux d'acteurs, et la cohérence de l'échelle territoriale, l'organisation de la coopération pourra être déployée à différents niveaux dans les territoires considérés	<i>L'architecture des temps de la coopération (gouvernance) est déterminée dans le diagnostic. Elle détermine une échelle territoriale, et prévoit une identification des modes d'articulations avec les autres réunions existantes</i>	<i>Les acteurs s'inscrivent dans la gouvernance proposée, y trouvent du sens, ne la contestent pas</i>
5	Donner un cadre formel « minimal » à la coopération socio-éducative de territoire		
	Consigner ce cadre dans une charte, qui détermine les objectifs, les acteurs, les publics, la gouvernance choisie, les modalités de partage d'information (charte de partage d'informations nominatives), les outils de suivi et d'évaluation (ces deux axes étant distincts), la création d'un observatoire, les modalités de communication vers l'extérieur	<i>Une charte de la coopération locale est établie</i>	<i>Les acteurs se réfèrent à la charte, ils trouvent un avantage à participer au système de coopération (amélioration de leur performance)</i>
	Elle sera rédigée en articulation avec une lettre de mandat (ou convention), décrivant le rôle attendu du facilitateur et ses principales modalités d'intervention	<i>Une lettre de mandat (ou convention) est établie par les acteurs institutionnels constitués en copil</i>	<i>Les attentes à l'égard du facilitateur ne varient pas. Le cadre d'action, flou au départ, se précise et fait référence pour les acteurs</i>

<p>Un outil d'interconnaissance des acteurs pourra être utilisé, mais ne sera pas une fin en soi de la démarche de coopération</p>	<p><i>Un outil répertoriant le type d'action, les publics touchés, les objectifs poursuivis, les territoires couverts (etc) par les acteurs locaux est créé</i></p>	<p><i>Le répertoire est un outil sur lequel s'appuient les acteurs eux-mêmes, voire les habitants</i></p>
<p>Prévoir de travailler à un triple niveau de coopération : stratégique (macro), technique (mezzo), et lié au suivi des parcours individuels (micro)</p>	<p><i>Les trois niveaux d'interaction existent au sein du réseau d'acteurs</i></p>	<p><i>Il n'existe pas d'incohérence de positionnement / d'adhésion au système de coopération à l'intérieur des organisations du territoire (par ex, un échelon décisionnel qui participe, le terrain qui ne participe pas, ou inversement)</i></p>
<p>Doter le système de coopération d'un observatoire, même modeste, en capacité d'élaborer et de suivre un diagnostic territorial, véritable fondement de la connaissance des logiques territoriales, et point d'appui nécessaire à l'élaboration de stratégies partagées</p>	<p><i>Un système d'observation permet d'alimenter le diagnostic de territoire (cf. perspective 1)</i></p>	<p><i>Les acteurs développent une vision partagée du territoire</i></p>
<p>S'efforcer d'intégrer, dans toutes les initiatives de coopération, le travail « avec les usagers »</p>	<p><i>La participation des usagers est un principe d'action utilisé par les acteurs du territoire pour monter les actions coopératives</i></p> <p><i>Des démarches visant à associer l'ensemble des habitants (jeunes et publics isolés notamment) sont menées. Elles se fondent sur des modalités et des outils adaptés à ces catégories de population</i></p>	<p><i>Les actions de coopérations déployées trouvent leur public, ces derniers y trouvent un intérêt</i></p>

		<i>Des bilans sont régulièrement organisés dans une logique d'amélioration continue</i>	
6	Perspective 6 : Prévoir l'expérimentation envisagée en perspective 3 en lien avec des organismes de formation aux diplômes de niveaux II et III afin de permettre un lien avec la modernisation des parcours de formation à l'œuvre dans les écoles de travail social.		
	Renforcer la possibilité d'expériences qualifiantes (stages) au sein d'institutions partenaires	<i>Les professionnels du territoire réalisent des stages dans d'autres organisations que celles qui les emploient, dans le même territoire</i>	<i>L'interconnaissance des personnes est améliorée. Une culture commune est bâtie Les relations de travail horizontalisées sont plus fluides</i>
	Développer les formations interinstitutionnelles, à l'appui d'initiatives déjà existantes	<i>Des formations en direction de plusieurs acteurs du territoire sont déployées. Elles peuvent porter sur plusieurs objets possibles, plus ou moins connectés avec le diagnostic établi (perspective 1)</i>	<i>L'interconnaissance des personnes est améliorée. Une culture commune est bâtie Les relations de travail horizontalisées sont plus fluides</i>

II. ANNEXE 2 : BIBLIOGRAPHIE

- **Sociologie ; analyse des politiques publiques**
 - Amblard, Bernoux, Herreros, Livian, Les nouvelles approches sociologiques des organisations, Seuil, 2005
 - Bemelmens-Videc, Rist, Vedung, Carrots, sticks ans sermons, Transaction publishers
 - Boussaguet, Jacquot, Ravinet, Dictionnaire des politiques publiques, presses de Sciences Po
 - Champy, La sociologie des professions, Paris, PUF, coll. Quadrige, 2009
 - Chapoulie, Sur l'analyse sociologique de groupes professionnels, in revue française de sociologie, vol XIV, n°1, p ; 86-114
 - Crozier, Etat moderne, Etat modeste, Seuil, 1987
 - D'Iribarne, La logique de l'honneur, Points, 1989
 - Lascoumes, Le Galès, Gouverner par les instruments, Presses de Sciences Po

 - Becker, Arts worlds, The University of California Press, Les mondes de l'art, Paris, Flammarion, 1988

 - Bantman, Patrick and L. Dufour-Zelmanovitch. La notion de réseau en psychiatrie : réflexions sur l'utilisation du terme de réseau dans le champ médicosocial : Malades ou handicapés ?, 1995
 - Ehlinger Sylvie, Perret Véronique, Chabaud Didier, « Quelle gouvernance pour les réseaux territorialisés d'organisations ? », Revue française de gestion, 2007
 - Faure, Pollet, Warin, la construction du sens dans les politiques publiques, L'Harmattan
 - Journal of theoretical politics, policy networks, numéro spécial 1998
 - IGAS, Les politiques sociales décentralisées, rapport annuel, 2007-2008
 - P. le Galès et M. Thatcher, Les réseaux de politique publique, l'Harmattan, 1995
 - Kuhn, Structure des révolutions scientifiques, Flammarion
 - P. Lascoumes, « Rendre gouvernable : de la "traduction" au "transcodage" : l'analyse des processus de changement dans les réseaux d'action publique », *La Gouvernabilité*, CURAPP, Paris, Presses universitaires de France, 1996, pp. 325-338
 - Les réseaux de service public, Menace ou opportunité pour l'action publique, Presses de l'EHESP
 - Metezeau, Etats généraux du travail social, groupe de travail coordination interinstitutionnelle entre acteurs, 2015
 - Polanyi, la grande transformation, Gallimard, 1983
 - Rosanvallon, La nouvelle questions sociale, Seuil, 1995
 - Revue Espaces et Sociétés, 2015/1, n°160, pp 207-218
 - RFAS, le travail social entre pouvoir discrétionnaire et pouvoir d'agir, N°2, avril-juin 2020
 - RFSP, l'approche cognitive des politiques publiques, numéro spécial, 2000

- **Territorialisation de l'action publique**
 - Allières, l'invention du territoire, PUG
 - Bergeron Henri, Castel Patrick, Dubuisson-Quellier Sophie, « Gouverner par les labels. Une comparaison des politiques de l'obésité et de la consommation durable », *Gouvernement et action publique*, 2014/3 (VOL. 3), p. 7-31. DOI : 10.3917/gap.143.0007

- G. Cortes et D. Pesche, Territoire multisitué, L'espace géographique, 2013/4, tome 42, pp. 289 à 292
- P. Le Galès, Le retour des villes européennes, Presses de Sciences Po
- M. Grossetti, Trois échelles d'action et d'analyse. L'abstraction comme opérateur d'échelle, L'année sociologique, 56, 2006, p. 285-307
- R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole (Dir.), Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, Paris, 2011

- **Méthodologie**

- Becker, les ficelles du métier, la découverte
- Becker, la bonne focale, la découverte
- G. Le Boterf, La recherche-action : une nouvelle relation entre les experts et les acteurs sociaux ? Pour n°90, 1983
- Les chercheurs ignorants, Les RAC, une révolution de la connaissance, Presses de l'EHESP, 2015

- **Autres**

- Accompagnement social et référent unique, Julien Damon in RDSS, novembre-décembre 2018
- Définition du travail social, rapport adopté par la commission permanente du 23/02/2017, Haut Conseil du Travail Social
- Diversité (revue), n° 193, septembre 2018
- Etats généraux du travail social, métiers et complémentarité, Rapport remis par JB PLARIER, Président de la Commission professionnelle consultative (CPC) du travail social et de l'intervention sociale
- Etats généraux du travail social, développement social et travail social collectif, M. Dagbert, 2015
- Présentation et réflexion dans le cadre de la démarche AGILLE (club des expérimentateurs), DGCS, ADF (ANSA, 2015)
- Evaluation de la réingénierie de 10 diplômés d'Etat de travail social (niveau IV à I), décembre 2013, Direction Générale de la Cohésion Sociale
- J. Lees, Les copropriétés dégradées de l'après-guerre à Marseille : un nouvel habitat social de fait, Espaces et sociétés, 2014/1, ?°156-157, pages 69 à 84
- L'analyse des parcours – saisir la multi dimensionnalité du social pour penser l'action sociale, sociologie 2019, N°2, vol10, 153-171
- Guide d'appui aux interventions collectives du travail social en faveur du développement social, coordonné par C. Avenel et C. Martin, juin 2019, Haut Conseil du Travail Social
- P. Lascoumes, Prévention et contrôle social. Les contradictions du travail social. In: Revue française de sociologie, 1977, 18-4. pp. 684-691
- L. Lima et C. Trombert, L'assistance chômage des jeunes sous condition d'accompagnement. De quelques mécanismes du non-recours par éviction, Lien social et Politiques, n°70, 29-43
- Mesurer l'impact des coopérations éducatives, synthèse du cycle de qualification, CRPV IDF, la Fonda, 2021
- Parcours de jeunes et territoires, rapport de l'observatoire de la jeunesse, 2014, la documentation française
- Alice Daquin, Marine Huet, Emmanuel Martinais, Camille Martinez. Des conseils citoyens inadaptés à la participation des jeunes ? Retour sur trois expérimentations dans des quartiers populaires de la périphérie lyonnaise. Participations - Revue de

sciences sociales sur la démocratie et la citoyenneté, De Boeck Supérieur, 2019, pp.83-109. ffhal-02308545f

- Cnesco, Enquête « Ecole et citoyenneté », 2018
- IRDSU, Enquête nationale « Quartiers populaires et épidémie de COVID-19 », 2020

- **Web :**

- <https://www.collcoop.org/wp-content/uploads/2015/03/DEIS-REFERENTIEL-PROFESSIONNEL.pdf>