

## **Le diagnostic territorial partagé ou les promesses d'un outil de gestion publique à visée collaborative**

**ADAM-LEDUNOIS Sonia**

**Paris-Dauphine University, PSL Research University, CNRS, UMR 7088, DRM, M-LAB**

**sonia.adam-ledunois@dauphine.fr**

**MANSUY Romuald**

**Directeur de structure – secteur de l'AHJ**

### **Résumé :**

---

L'article interroge la capacité d'un outil de gestion publique à modifier, via son processus d'appropriation, la nature des relations entre acteurs, publics et privés, présents sur un même territoire et un même secteur. Pour ce faire, nous nous appuyons sur le cas du secteur de l'Accueil, Hébergement et Insertion (AHI) des plus vulnérables. La prise en charge du sans-abrisme et mal-logement suppose une coopération de l'ensemble des acteurs impliqués sur un même territoire afin de répondre aux besoins et fluidifier les parcours. Certains de ces acteurs, à qui l'Etat délègue une partie de ses attributions sur ce champ, sont néanmoins en concurrence en matière d'offre de services et d'accès aux ressources financières. Afin d'améliorer la cohérence et la pertinence de l'offre, l'Etat encourage une gestion intégrée à un niveau local. En 2014, les services de l'Etat ont conçu et déployé sur l'ensemble des territoires français un outil de gestion, le diagnostic territorial partagé. L'enjeu de ce diagnostic dit à « 360° » est de parvenir à mettre en perspective, et ce de façon concertée, les problématiques des personnes (sans-abris, mal logés) et l'offre existante, pour élaborer conjointement et localement une stratégie. La réflexion proposée mobilise les travaux sur les outils de gestion et leur appropriation dans le cadre de politiques publiques. Une grille de lecture est proposée et confrontée à deux études de cas réalisées sur 2 départements français. Nous montrons qu'un outil à visée collaborative peut devenir instrument d'objectivation d'un fonctionnement enclavé.

### **Mots clés :**

---

Outil de gestion publique, territoire, politique sociale, collaboration public/privé

# **Le diagnostic territorial partagé ou les promesses d'un outil de gestion publique à visée collaborative**

## **INTRODUCTION**

Le secteur associatif prend en charge de nombreuses activités ayant trait à l'Accueil, l'Hébergement et l'Insertion (AHI) des plus vulnérables, en contrepartie de dotations ou subventions publiques, ces activités relevant théoriquement de la responsabilité de l'État. Cela concerne l'hébergement d'urgence ou d'insertion et le logement temporaire. Ce secteur reste marqué par des logiques cloisonnées, les structures souhaitant garder la maîtrise de leur fonctionnement. Pourtant cette prise en charge du sans-abrisme et mal-logement suppose une coordination de l'ensemble des parties prenantes impliquées dans ce secteur (services de l'État, bénévoles, collectivités territoriales, structures d'hébergement ou de logement, etc.) afin de fluidifier les parcours et en améliorer l'efficacité. Certains de ces acteurs sont en concurrence en matière d'offre de services et de ressources financières (financements publics).

En 2013, l'État a souhaité s'impliquer davantage dans le pilotage de ces dispositifs d'AHI afin d'améliorer la cohérence et la pertinence de l'offre. Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (adopté le 21 janvier 2013) décline la stratégie retenue selon deux objectifs : l'accès prioritaire au logement et une meilleure réponse aux besoins via l'offre d'hébergement (amélioration des capacités d'accueil et des conditions d'hébergement). Deux difficultés peuvent entraver l'atteinte de ces objectifs : la multiplicité des acteurs et des actions déjà engagées sur le terrain, et la coordination de ces actions à l'échelle de chaque territoire (le département). Il y a donc nécessité à encourager une gestion intégrée à un niveau local.

En 2014, l'État français a ainsi conçu un outil d'évaluation et d'aide à la décision idoine : le diagnostic territorial partagé, dont le déploiement est obligatoire à l'échelle de chaque département français. L'enjeu de ce diagnostic dit à « 360° » est de parvenir à mettre en perspective, et ce de façon concertée, les problématiques des personnes (sans-abris, mal logés) et l'offre existante, pour élaborer conjointement et localement une stratégie. L'outil d'évaluation conçu par l'État poursuit un double objectif assumé. Il vise d'abord à produire des données standardisées, exigeant des acteurs qu'ils s'inscrivent strictement dans le cadre méthodologique défini. Au-delà de cette fonction principale d'évaluation, le diagnostic partagé vise à stimuler les collaborations entre acteurs parfois concurrents. L'Etat souhaite par

ce biais favoriser des collaborations entre les différents acteurs afin d'améliorer la réponse aux besoins. Le processus de diagnostic, tel que conçu par l'Etat, est sensé créer *de facto* un lien entre les acteurs présents sur un même territoire et concernés par une même problématique. Cet outil d'évaluation se veut donc un outil de gestion à part entière : outil de production de connaissances venant alimenter la prise de décision (outil de diagnostic) et outil favorisant les interactions entre acteurs sur la base d'un diagnostic partagé.

Si la méthodologie est très précise pour générer la connaissance attendue, la façon dont les acteurs devaient ou pouvaient déployer le diagnostic n'a pas été envisagée. Cette imprécision est assumée par l'Etat qui mise sur cette liberté pour favoriser les collaborations attendues. Le processus d'appropriation de l'outil est sensé transformer le registre relationnel entre acteurs publics et privés. Le diagnostic territorial partagé est ainsi emblématique de la question de l'appropriation des instruments de gestion et de leurs effets attendus sur les dynamiques de l'action collective, tels qu'évoqués par Aggeri et Labatut (2010). Les concepteurs de l'outil n'envisagent pas en revanche les transformations que l'outil peut subir à l'usage alors qu'une littérature abondante a établi que le processus d'appropriation soumet les outils de gestion à des détournements d'usage (Grimand 2012). Si l'on peut relever une forme de naïveté dans la conception de cet outil de diagnostic, il importe de souligner le caractère novateur de l'approche adoptée pour introduire des transformations dans ce secteur, jusqu'alors vierge d'outil de gestion prescrit par l'Etat. Cela engage la réflexion sur le devenir de cet outil de gestion publique une fois livré aux acteurs, en particulier dans sa capacité à susciter les collaborations et la concertation entre acteurs (privés, publics et associatifs) que suppose l'outil. L'article se propose d'investiguer la problématique des effets du processus d'appropriation d'un outil d'évaluation sur la nature des relations entre les acteurs impliqués dans ce processus. A partir de deux études de cas réalisées sur deux départements français, nous montrerons qu'un outil à visée collaborative peut, à l'usage, devenir instrument d'objectivation d'un fonctionnement enclavé, dénué de logique collaborative.

Dans une première partie est présentée la littérature sur les outils de gestion et leur appropriation dans le cadre de politiques publiques, à partir de laquelle une grille de lecture est proposée. Le cas du diagnostic territorial partagé déployé sur deux départements français est ensuite présenté. L'analyse de ces deux cas vise à mettre au jour les déformations éventuelles de l'objet, la reconfiguration des liens entre acteurs et/ou la mutation de la nature de ces liens lors du processus d'appropriation. Les résultats sont finalement discutés.

## 1. OUTILS DE GESTION ET POLITIQUES PUBLIQUES

Cette première partie situe d'abord les outils de gestion et la problématique de leur appropriation en la replaçant ensuite dans le contexte singulier des politiques publiques. Sur cette base, une grille d'analyse est proposée.

### 1.1. LES DIFFÉRENTES PERSPECTIVES DE L'APPROPRIATION D'UN OUTIL DE GESTION

Moison (1997 : 7) conçoit l'outil de gestion comme un « *ensemble de raisonnements et de connaissances reliant de façon formelle un certain nombre de variables issues de l'organisation et destinées à instruire les divers actes classiques de la gestion* ». L'outil de gestion peut assumer plusieurs rôles (David, 1998), notamment en matière d'accompagnement au changement, soutenant le développement de représentations partagées. L'outil peut prendre différentes formes dans le but d'orienter ou faciliter l'action collective. Il peut être vu comme un construit conceptuel prenant la forme de formalisations comptables par exemple, de nature quantitative ou qualitative (Nobre 2001), d'abstraction d'opérations concrètes (Lorino 2002).

Interroger l'appropriation d'un outil de gestion revient à considérer que l'outil de gestion n'est pas neutre et sera mis à l'épreuve du contexte et des acteurs qui auront à le mettre en œuvre. Il s'agit de dépasser la logique instrumentale et rationaliste, longtemps associée aux outils de gestion, alors considérés comme une représentation du réel, vecteur de rationalisation et de normalisation des comportements, dans la filiation du management scientifique. Cette vision, prédominante pendant de nombreuses années en sciences de gestion, repose sur une décomposition conception/usage de l'outil et sur son aptitude à répliquer le réel. Dans cette perspective, l'outil s'impose à l'acteur, le contexte importe peu.

Au cours des années 2000 et dans la lignée des travaux du Centre de Recherche en gestion (Berry 1983 ; Girin 1983) et du Centre de Gestion Scientifique (Hatchuel 1994 ; Moison 1997 ; David et al., 2000), de nombreux travaux ont exploré une approche alternative, centrée sur l'usage (Lin et Cornford 2000 ; Lorino 2002 ; Lorino et Teulier 2005 ; de Vaujany et Grimand 2005 ; Grimand 2012). L'approche pragmatique ou actionnaliste s'inscrit dans cette logique de « conception dans l'usage » (Bourmaud et Rétaux 2002) ou de « conception à l'usage » de l'outil (Lin et Cornford 2000). L'outil est alors intégré au comportement, susceptible de produire du sens et des actions (Lorino 2002). Un outil de gestion ne saurait se limiter à une conception exclusivement technique mais suppose de « projeter » l'outil dans son contexte d'usage. Hatchuel et Weil (1992) identifient ainsi trois dimensions constituantes des techniques managériales, ensemble dans lequel se situe l'outil de gestion : le substrat technique (incarnation technique permettant à l'outil de fonctionner – logiciel, référentiel,

etc.), la philosophie gestionnaire (promesses de supériorité de l'outil, ce qu'il améliore) et la vision simplifiée des relations organisationnelles (conception idéalisée de l'organisation telle qu'elle devrait être pour que l'outil fonctionne, des principaux acteurs concernés et des rôles prescrits). L'outil de gestion doit être replacé dans son contexte et il s'agit d'en comprendre les déformations lors du processus d'appropriation.

L'outil de gestion est donc indissociable de l'usage qui en est fait et des acteurs qui l'utilisent, dotés de jugements faillibles et laissant place à l'interprétation (Lorino 2002). Il peut être réinventé à chaque usage, les représentations ou interprétations développées à son égard évoluant (Grimand 2012). Entité mixte, il conjugue des artefacts matériels ou symboliques (des concepts, des schémas, des interfaces d'outils informatiques...) et des registres d'action, d'usage qui vont lui donner sens (Rabardel 2005). Toutes les parties prenantes doivent être considérées, notamment les parties prenantes externes (cabinets, État, clients, etc.). Ces acteurs conçoivent de nouveaux outils de gestion que les organisations peuvent, voire se doivent, d'utiliser. Les outils de gestion peuvent soutenir le dialogue avec les parties prenantes de l'organisation, à l'instar du contrôle de gestion (Chatelain-Ponroy 2010).

Dans cette perspective, porter attention à l'outil de gestion suppose que l'on s'intéresse à sa mise en œuvre, point de rencontre entre terrain, objet et acteurs, ce qui relève de l'appropriation. L'outil de gestion est appréhendé dans son contexte, selon une analyse située. La mise en œuvre de l'outil n'est pas nécessairement conforme à la prescription initiale et peut produire des effets inattendus (Aggeri et Labatut 2010). Nous proposons de structurer selon quatre registres les effets de l'appropriation d'un nouvel outil de gestion au sein d'une organisation : les détournements ou déformation de l'outil (1), la place (et le conflit parfois) d'un nouvel outil de gestion dans l'existant (2), ses effets induits, notamment sur les relations entre acteurs, et plus largement les dynamiques organisationnelles (3), et enfin sa portée symbolique (4).

(1) L'appropriation des outils de gestion n'est jamais prévisible et reste soumise à des détournements (Grimand 2012). Il y a déformation ou modification de l'outil dans l'usage. Cela n'est pas sans lien avec les processus d'apprentissage et le phénomène d'apprentissage croisé concepteur/utilisateur de l'outil opérant (Hatchuel 1994). Au-delà de la conception de l'objet par les parties prenantes dominantes, certains mécanismes de régulation vont intervenir notamment au niveau des acteurs de l'organisation (Reynaud, 1988). Le processus d'appropriation de l'outil par les acteurs produira des effets en termes de contournement ou déformation de la règle de gestion associée, voire d'évitement de l'usage de l'outil ou d'invention de nouveaux objets pour combler certains vides laissés par l'objet prescrit.

(2) La place de l'outil de gestion dans l'organisation peut aussi être questionnée. L'outil s'intègre dans un ensemble d'outils préexistant, les acteurs du terrain vont devoir s'en emparer (Detchessahar et Journée 2007). Le nouvel outil s'intégrera plus ou moins aisément dans cet existant et sera susceptible d'entraver la cohérence globale du dispositif de gestion. Que l'outil de gestion vienne occuper ou non une place existante, une reconfiguration d'ensemble est nécessaire, ce qui induit de la complexité et un coût pour l'organisation (Rabardel 2005).

(3) C'est plus largement la question des effets des outils de gestion sur la dynamique organisationnelle qui est posée. Grimand (2012) explore cette question sur différents registres : pouvoir, apprentissage, changement, etc. Plusieurs recherches (Lozeau et al. 2002 ; de Vaujany 2006 ; Grimand 2006 ; Martin et Picceu 2007 ; Dominguez-Péry 2011 ; Oiry 2011) ont en commun de souligner le rôle des outils de gestion dans la construction du sens, la structuration des relations entre acteurs, l'introduction du changement ou les processus d'apprentissage organisationnel.

(4) L'outil de gestion peut recouvrir enfin une dimension symbolique ou de légitimation. Faire usage d'un outil de gestion reconnu par les parties prenantes de l'organisation, c'est matérialiser symboliquement un mode de fonctionnement, une expertise, rendre visible l'organisation. Les systèmes et outils mis en place dans certaines organisations n'ont d'autre vocation que de rendre légitime ou crédible l'organisation qui en fait usage aux yeux de son environnement institutionnel (Laufer et Burlaud 1980 ; Meyer 1986 ; Suchman 1995 ; Massini et al. 2005 ; Drori et Honig 2013). Cette dimension symbolique incite les organisations à adopter des outils, non dans un but d'amélioration, mais dans une logique conformiste et d'instrumentation de l'interface organisation / environnement. L'outil est réduit à sa dimension formelle, mais ne produit que peu de changement dans l'organisation (Chatelain-Ponroy 2010).

Concernant le processus d'appropriation, il importe de dépasser l'approche linéaire mise en perspective dans le cadre de l'appropriation des innovations managériales notamment (Rogers 1995). Il y a plus probablement alternance de phases de conception et d'usage, comme le suggère Grimand (2012), selon une perspective de contextualisation de l'outil (se manifestant par une démarche tâtonnante faite d'essais-erreurs). De Vaujany (2006) dessine un processus long et itératif.

## **1.2. POLITIQUES PUBLIQUES, ÉVALUATION ET OUTILS DE GESTION**

La question des instruments de l'action publique fait notamment écho aux réflexions portant sur la façon de conduire ou réformer les politiques publiques (Hood 2007) et aux nouvelles

préoccupations en lien avec la mesure de la performance (*Ibid*). En France, la ‘loi organique relative aux lois de finances’ (LOLF) du début des années 2000 met ainsi en perspective la question de la performance budgétaire (Calmette, 2006). Une littérature abondante traite de l'évaluation des politiques publiques, dite EPP (Verdun 1997 ; Kessler et al. 1998 ; Weiss 1999 ; Sanderson 2002 ; Jacob 2005 ; Barbier 2010 ; Perret 2010 ; Givord 2014 ; Spenlehauer 2016). L'évaluation est directement connectée à la conception et à la mise en œuvre des politiques publiques (Barbier 2010). Contrairement à la mesure de la performance qui présente un caractère continu, l'évaluation se veut plus ponctuelle et porte sur des questions précises (McDavid et Hawthorn 2006). Elle est conçue spécifiquement selon les besoins et pour des objectifs définis en amont. Chaque réforme ou définition de politiques nouvelles s'accompagne ainsi d'outils de gestion nouveaux, parfois importés du secteur privé, dans une logique managériale (Hood 1991).

Le secteur public n'échappe pas à la question de l'appropriation de ses outils de gestion. Cette question prend une résonance particulière car l'outil de gestion y est traditionnellement appréhendé dans une logique instrumentale ou technique, reposant sur une décomposition conception/usage. Les outils ou instruments de gestion sont « prêts à l'emploi » (Lascoumes et Simard 2011 : 7), pour servir les buts d'un gouvernement. Cela fait écho à la délicate rencontre entre outils de gestion et organisation (Moison 1997 ; 2005) car l'organisation demeure figée dans une perspective normative de l'outil et a des difficultés à s'inscrire dans une véritable logique d'apprentissage. Les organisations non marchandes ont en outre tendance à idéaliser l'outil de gestion « *au travers d'un mythe rationalisateur* » (Chatelain-Ponroy 2010 : 74). De ce point de vue, Aggeri et Labatut (2014) soulignent les similitudes entre grandes organisations publiques et privées, les effets associés à l'instrumentation de l'action y étant comparables. Dans les deux contextes, les analyses ont longtemps privilégié la décision et le décideur dans une perspective rationnelle, inspirées en cela des travaux d'Herbert Simon. Nombre de travaux néanmoins discutent la question de la neutralité technique des instruments de l'action publique ou leur indifférence supposée aux stratégies politiques. Il s'agit plus largement d'interroger le processus d'appropriation des outils de l'action publique.

Le processus d'appropriation de l'outil de gestion publique se manifeste au travers des interactions objet-acteurs (Capilotin 2014) et se traduit par des influences réciproques : l'objet fait évoluer les pratiques des acteurs et les acteurs transforment l'outil. L'outil est interprété, adapté, déformé ou reformé selon les représentations des acteurs (Méziade 2013) et le contexte. Réciproquement, un nouvel outil de gestion publique peut impulser certaines

dynamiques, agir sur les rapports sociaux ou modifier l'organisation. Il peut être à l'origine de nouvelles expertises ou renouveler les coalitions (Halpern et al., 2014).

Considérons dans un premier temps les effets que l'outil de gestion publique peut produire. L'outil de gestion présente d'abord une dimension performative et produit un effet cognitif (Lascoumes et Simard 2011). Une certaine représentation du problème traité ou de l'organisation imprègne l'outil de gestion considéré. Cela fait écho à la vision simplifiée des relations organisationnelles caractérisée par Hatchuel et Weil (1992). Dans une perspective institutionnaliste, l'outil de gestion joue un rôle dans le mouvement de décentralisation. Chiapello et Gilbert (2013) évoque ainsi la supériorité de l'outil comme source d'homogénéité, par rapport à la centralisation du pouvoir, ou sa capacité à coordonner les représentations.

L'outil de gestion publique peut ensuite être considéré dans sa dimension sociale. Pour Halpern et al. (2014), l'instrument de gestion, porteur de significations et représentation, est un artefact des transformations des rapports entre gouvernant et gouverné. L'outil de gestion endosse ainsi un statut d'actant, en partie autonome et contribuant à orienter le comportement des acteurs. L'outil de gestion recouvre également une dimension politique (touchant aux intérêts et aux rapports de forces), susceptible de légitimer certaines positions (Lascoumes et Simard 2011) ou attestant de la fiabilité ou du niveau de professionnalisation de l'organisation qui adopte l'outil. Dans ce dernier cas, le processus d'appropriation n'a pas nécessairement lieu, l'adoption de l'outil de gestion répondant à l'injonction de l'environnement institutionnel de l'organisation (Abernethy et Chua 1996 ; Chatelain-Ponroy 2010). L'outil devient support du dialogue avec les partenaires et autorités de tutelles (Dejean et al. 1998 ; Chatelain-Ponroy 2010).

Évoquons dans un second temps la plasticité des outils de gestion publique et leurs déformations à l'usage. Les effets produits par l'outil peuvent être déconnectés des objectifs initialement poursuivis. Les interférences peuvent être fortuites (les acteurs locaux, en adaptant la méthode à leur propre contexte, peuvent biaiser le processus et les résultats) ou présenter un caractère plus délibéré, le processus comportant une dimension politique et stratégique (Leca 1993). Il en est ainsi des déformations contribuant à obtenir des résultats légitimant les arbitrages et actions passés. Chaque partie prenante cherche alors à rationaliser les décisions antérieures, évaluation à l'appui. Le Bourhis et Lascoumes (2014) ou Barrault (2014) ont aussi mis en perspective des logiques opposées d'appropriation ou d'opposition de l'outil, contribuant à limiter ou exacerber les effets de l'outil. Certaines résistances, consistant à modifier ou simplifier l'outil, apparaîtront pour éviter les dysfonctionnements que générerait



le respect strict des consignes rationnelles de leurs concepteurs (Méziade 2013). Des résistances de nature cognitive peuvent également apparaître lorsque le nouvel instrument bouleverse les métiers ou les usages et exige de nouvelles aptitudes (Le Bourhis et Lascoumes 2014).

Le tableau 1 décline ainsi les quatre perspectives traditionnellement identifiées dans la littérature en matière d'appropriation des outils de gestion. Chaque perspective repose sur une conception particulière de l'outil de gestion. Pour chacune d'elles, il est possible d'identifier et caractériser son corolaire dans le domaine de la gestion publique.

**Tableau 1 – Perspectives d'appropriation des outils de gestion**

| Perspective                           | Conception de l'outil   | Appropriation de l'outil  | Appropriation d'un outil de gestion publique  |
|---------------------------------------|---|---|---|
| <b>Instrumentale (ou rationnelle)</b> | Vecteur de rationalisation de l'action, apte à répliquer le réel. Outil produisant les effets attendus.   | Processus linéaire, reposant sur une séparation entre conception et usage. Processus normalisé.   | Visée d'optimisation, idéalisation de la supériorité de l'outil importé du secteur privé  |
| <b>Socio-politique</b>                | Élément de valorisation (médaille) ou de rhétorique (argument) ou vecteur de structuration des rapports de force et de pouvoir (influence).                       | Processus soumis à l'influence de stratégies personnelles ou collectives. Souci de conformité aux pratiques en usage, source de légitimation de l'action collective auprès des parties prenantes. Détournement ou contournement de l'outil. | Artefact de modification des coalitions existantes ou des relations gouvernés/gouvernants. Élément rhétorique : support de dialogue entre partenaires et autorités tutelles. Source de légitimation de l'expertise, des actions ou des décisions. |
| <b>Psycho-cognitive</b>               | Support d'apprentissage questionnant la pratique de l'acteur, la relation à autrui ou à l'organisation ; objet de traitement de l'information ou chargé d'affect. | Processus individuel ou collectif, inscrit dans la durée. Outil intégré dans les schémas de savoir-faire de l'utilisateur, quitte à ce qu'il soit adapté, modifié par rapport à sa conception initiale.                                     | Influence réciproque objet/acteurs, processus réflexif. Tensions entre l'objet et le système d'outils existants ou les expertises requises.   |
| <b>Symbolique</b>                     | Support identitaire et vecteur de construction de sens ; symbolise les fonctions, rôles, etc.   | L'appropriation est un processus de construction de sens.   | Interprétation de l'outil notamment en regard du développement des philosophies du NPM. Dimension performative.   |

Source : Synthèse adaptée de De Vaujany (2006) et Grimand (2012), complétée par les travaux spécifiques aux outils de gestion publique.

Les concepteurs du diagnostic à 360° se sont inscrits prioritairement dans une perspective instrumentale, l'outil prescrivant la participation et la collaboration des différentes parties

prenantes, occultant la question du processus d'appropriation. C'est pourtant ce niveau qui intéresse puisque c'est au travers de ce processus que s'opérera ou non la transformation du registre relationnel attendu. Il est donc utile d'étudier ce dialogue outil/contexte/acteur et d'identifier, parmi les différentes perspectives identifiées (tableau 1), celles qui sont à l'œuvre. Plus précisément, il s'agit de repérer les marqueurs d'appropriation ou de résistance à l'appropriation au travers des tensions, transformations, contournements, apprentissages qui vont s'exprimer à l'usage de l'outil.

## **2. LE DIAGNOSTIC À 360° DE L'AHI : DE LA CONCEPTION À L'USAGE**

L'État a conçu en 2013 le diagnostic territorial partagé dit « à 360° » afin de soutenir le déploiement du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. L'appropriation de cet outil de gestion suppose, selon la prescription du Ministère<sup>1</sup>, que les acteurs collaborent et partagent leurs expériences afin de produire un diagnostic partagé. Dans un premier temps, nous présentons le diagnostic à 360°. Dans un second temps, deux cas de déploiement de cet outil d'évaluation sur deux départements français sont présentés.

### **2.1. PRINCIPES ET MÉTHODOLOGIE DU DIAGNOSTIC À 360°**

Le secteur de l'AHI a pour vocation d'accompagner et mettre en place les parcours appropriés pour les personnes les plus vulnérables, ceci afin de développer leur autonomie et leur donner accès au droit commun (droit au logement). Le diagnostic territorial partagé a été conçu de façon *ad hoc* par les services de l'État (au niveau du Ministère) afin d'améliorer l'efficacité du secteur et le réguler. L'État souhaite ainsi se doter d'un outil de gestion permettant de coordonner l'ensemble des parties prenantes, nombreuses dans le secteur de l'AHI<sup>2</sup>, impliquées dans la délivrance de services sur le secteur, à l'échelle de chaque département. Il importe notamment de dépasser les clivages ou différences de statut (public, associatif, privé, etc.). Le but est de parvenir à générer et partager collectivement une vision globale et objectivée, en confrontant l'offre existante sur le département et les problématiques des personnes les plus vulnérables (vivant dans la rue ou ayant des difficultés d'accès ou maintien

---

<sup>1</sup> Circulaire ministérielle du 18 Août 2014, Ministère du logement et de l'égalité des territoires.

<sup>2</sup> « le Conseil général, l'ensemble des services concernés par les champs de la veille sociale, de l'hébergement, du logement et de l'accompagnement en particulier les services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), les équipes territoriales aux droits des femmes, les Agences Régionales de Santé (ARS) [...] les bailleurs sociaux ou privés, les bailleurs du logement d'insertion, les gestionnaires de résidences sociales et de pensions de famille, les organismes qui font de l'intermédiation locative ou autre forme d'accompagnement social dans le logement, les associations gestionnaires de structures d'hébergement et de veille sociale - y compris les représentants des grands réseaux bénévoles », Extrait de la circulaire du 18 août 2014 – Instruction du gouvernement n°DGCS/SD1/DHUP/DIHAL/2014/227, p. 3-4.

dans le logement). Cet outil de diagnostic doit théoriquement modifier en profondeur les modes de fonctionnement du secteur, qui reposent encore majoritairement sur une logique d'offre morcelée, pour aboutir à la construction conjointe d'une offre plus adaptée. Les collaborations devraient naturellement émerger entre praticiens et services de l'Etat au cours du déploiement du diagnostic. L'appropriation de l'outil recouvre ainsi une dimension sociopolitique et psycho-cognitive.

Le diagnostic à 360° est en outre présenté comme un outil d'évaluation et d'appui à la décision publique, conçu pour collecter des données de qualité, non disponibles jusqu'alors, et ce dans la durée. L'enjeu est de parvenir à collecter dans une même temporalité, sur l'ensemble des départements, le même type d'informations pour en agréger les résultats à l'échelle nationale. Contrairement aux modalités de travail habituelles entre opérateurs et services de l'État, il est prévu que ce diagnostic soit actualisé annuellement en concertation avec les partenaires, ce qui offre des possibilités de comparaison dans le temps. Agrégation et comparaison ne sont possibles qu'à la condition que tous les territoires déploient à l'identique ce diagnostic et ce, de façon systématique. La circulaire ministérielle définit donc de façon détaillée la méthodologie. Les données ainsi générées ont plusieurs niveaux de contribution, à l'échelle de chaque département et sur un plan national, pour aider la prise de décision. Le diagnostic vient documenter les dialogues de gestion entre les partenaires, agissant en tant qu'opérateurs de l'État (associations et acteurs privés notamment), et les services de l'État en charge de la Cohésion Sociale et de la protection des populations au niveau des départements. Cet outil de gestion répond à deux enjeux : une meilleure cohérence de l'offre et, même si cela n'est pas explicitement évoqué, l'introduction d'une logique d'efficacité passant par une convergence tarifaire (à l'instar de la T2A -Tarification à l'acte- dans le secteur de la santé). La charge symbolique de l'outil est donc importante. Une première tentative de régulation avait eu lieu en 2010 avec la création des Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO) au niveau de chaque département, délégation de services publics confiée à un intervenant privé du secteur. Les SIAO ont pour mission d'assurer la cohérence de l'offre, d'orienter les bénéficiaires vers le service adapté selon leur profil et de fluidifier les parcours afin de réduire les temps d'accueil des bénéficiaires. L'action des SIAO est néanmoins entravée par la logique de fonctionnement cloisonnée des acteurs. La remontée d'informations, nécessaire à l'activité du SIAO (nombre de places disponibles, types de personnes accueillies, durées d'accueil, etc.), est rare et partielle. Les acteurs du secteur (Emmaüs, Secours catholique, Armée du salut, Croix rouge, etc.) revendiquent une indépendance de fonctionnement et une liberté dans la sélection des personnes accueillies,

soucieux de préserver leurs identités et valeurs fondatrices. Le diagnostic à 360°, en exigeant la participation de l'ensemble des acteurs et le partage d'informations sur un territoire, constitue un levier sensé faciliter l'ancrage des SIAO et améliorer l'efficacité de leurs actions. L'outil recouvre donc un enjeu socio-politique important.

En 2014, les directions départementales de la cohésion sociale (DDCS), placées sous l'autorité du préfet de département, sont désignées pour piloter ce diagnostic. Elles doivent trouver les ressources nécessaires (aucune enveloppe budgétaire ne leur est allouée) et déterminer les modalités de déploiement et d'animation du diagnostic sur leur territoire. L'État a retenu un séquençement rapide de déploiement, ceci afin de favoriser une dynamique de travail et stimuler la mise en place du diagnostic. Un premier livrable du diagnostic était attendu en juin 2015 et une version définitive début septembre 2015. Dans ce cadre, chaque territoire restait libre de son calendrier de déploiement.

Conception et pilotage du diagnostic suivent une logique descendante, du national au départemental en passant par le niveau régional. Le niveau régional (préfecture de région) est chargé de coordonner la démarche de réalisation des diagnostics et d'assurer la consolidation régionale des données collectées. Le niveau départemental (préfecture de département) se doit de travailler de concert avec le conseil général pour piloter le diagnostic, dans le respect de la circulaire ministérielle, ceci afin d'initier un premier niveau de collaboration entre les services. C'est à cet échelon qu'est défini le calendrier de déploiement du 360° sur le territoire. Sont également identifiés les acteurs à mobiliser et désigné l'animateur qui sera en charge de déployer la méthode sur le département. C'est au niveau national des services de l'État (Ministère) qu'a été conçu l'outil, à la fois dans sa dimension technique et dans ses principes et rédigé le kit méthodologique de déploiement. Ce kit de 77 pages précise les instances à mettre en place, le contenu type d'un diagnostic territorial partagé (socle commun d'indicateurs à produire et de questions-clés à traiter pour chaque territoire), fixe les étapes de la méthode d'élaboration et propose une maquette type commentée du livrable. Nous retrouvons les trois dimensions caractéristiques de l'outil de gestion, telles que définies par Hatchuel et Weil (1992) : un substrat technique (kit méthodologique du 360°, trame précise du livrable attendu), une philosophie gestionnaire (meilleure adéquation de l'offre définie à partir du 360°, supériorité de l'efficacité des actions) et une vision simplifiée des relations organisationnelles (identification des acteurs publics et privés à associer, mode de gouvernance, collaboration des acteurs et partage d'informations).

## **2.2. LE DÉPLOIEMENT DU DIAGNOSTIC À 360° SUR DEUX TERRITOIRES FRANÇAIS**

Deux études de cas ont été réalisées sur deux départements français, D1 et D2 (voir encadré 1). Ces cas ont été conçus à partir de l'expérience d'une association (appelée « A » par la suite) intervenant dans le secteur de l'AHF sur ces deux territoires. Acteur privé, A agit en tant qu'opérateur de l'État dans ce secteur et a participé à la réalisation du diagnostic à 360° sur les 2 territoires étudiés. Au travers de cette expérience, nous nous sommes attachés à situer les protagonistes de ces diagnostics ainsi que la façon dont ils ont été déployés.

### **Encadré 1 – Méthodologie de la recherche**

Deux études de cas ont été réalisées sur 2 départements (D1 et D2) relativement similaires en termes sociodémographiques et relevant d'une même région administrative. Les choix opérés pour mettre en œuvre l'outil d'évaluation à 360°, différents sur ces 2 territoires, offraient des possibilités de comparaison. L'étude de cas, telle que conçue par Yin (1984), a été privilégiée, ceci afin d'approfondir la compréhension d'un phénomène complexe recouvrant une dimension sociale et mettre en discussion les théories établies. Les deux études de cas ont eu vocation à mettre en perspective les traits saillants de chacun des cas et à en repérer les points de similitude ou de singularité en matière d'appropriation. Les données ont été collectées afin d'identifier l'ensemble des acteurs impliqués, d'établir leur(s) rôle(s) dans la mise en œuvre du 360°, de caractériser les registres relationnels et éventuels points de résistance lors du déploiement.

Les études de cas ont été construites sur la base de sources documentaires variées. Outre les données émanant de sources officielles (documents ministériels, documents de cadrage méthodologique émanant des préfetures concernées, etc.), des sources internes ont également été exploitées, notamment des documents de travail (documents préparatoires des ateliers, supports d'animation ou de synthèse des ateliers, projets de comptes rendus, etc.), des échanges de courrier entre services de l'État et animateur, les comptes rendus d'ateliers diffusés ainsi que les livrables produits à l'issue du diagnostic. Ces données couvrent la période de réalisation du diagnostic jusqu'à la production des livrables (janvier à septembre 2015). L'analyse a consisté à vérifier si le diagnostic à 360° a été utilisé tel que conçu par les services de l'État, dans sa philosophie et en regard du kit méthodologique. Il s'agit de repérer des écarts et de caractériser les éventuelles influences réciproques outil/contexte. L'écart repéré est considéré, dans notre recherche, comme un proxy des déformations de l'outil ainsi que des relations entre acteurs en jeu dans le contexte du diagnostic réalisé sur le territoire (en accord avec la vision simplifiée des relations entre acteurs incorporée dans l'outil, cf. Hatchuel et Weil 1992).

### 2.2.1. Modes d'animation du diagnostic à 360°, entre complexité et centralisation

Le diagnostic à 360° a été piloté par le même type d'acteurs sur les 2 départements, mais leur mode d'animation est en revanche différent. Précisons que le mode d'animation constitue selon nous l'un des mécanismes soutenant l'appropriation de l'outil et l'interaction objet/acteurs. Ces choix d'animation distincts sur D1 et D2 ont supposé un rôle et un degré d'implication variables de A dans la réalisation du diagnostic à 360° (voir tableau 2). Sur D1, A est intervenu à un double niveau, en tant qu'opérateur AHI<sup>3</sup> et chargé de la mission SIAO<sup>4</sup>, mais aussi en tant qu'animateur du diagnostic à 360°, les services déconcentrés de l'État lui en ayant confié l'animation. Sur D2, les services déconcentrés de l'État ont assumé eux-mêmes l'animation du diagnostic. A a été associé à ce diagnostic en tant qu'opérateur de l'AHI sur ce territoire.

**Tableau 2 - Répartition des rôles dans le déploiement du diagnostic à 360°**

| D1  | D2                              |
|---|---------------------------------|
| <b>Supervision du diagnostic – Niveau régional</b>  |                                 |
| Services déconcentrés de l'État au niveau régional <sup>5</sup> (Préfecture de région)  |                                 |
| <b>Pilotage du diagnostic – Niveau départemental</b>  |                                 |
| Co-pilotage par deux services de l'État   |                                 |
| Service déconcentré (préfecture de département) : Direction Départementale en charge des problématiques de la jeunesse, des sports, de la cohésion sociale et de la protection des populations,<br>Service décentralisé : Conseil général |                                 |
| <b>Animation du diagnostic</b>  |                                 |
| Association A, secondée par un cabinet de consultants à qui elle a choisi de faire appel  | Services déconcentrés de l'État |

Source : Tableau conçu par les auteurs.

Sur D1, l'animation du diagnostic partagé a été confiée à A, soutenue à sa demande par un cabinet de consultants. L'animation s'est inscrite dans une démarche collégiale, associant une multiplicité d'acteurs. L'ensemble du diagnostic a été coordonné de concert par un salarié des services déconcentrés de l'État, des salariés de A et les deux chargés de mission (consultants), selon des attributions de rôles définies conjointement en amont du diagnostic. L'analyse des documents met au jour une méthode d'animation conforme à la logique des concepteurs de l'outil : échanges et concertation multiples, échelonnés dans le temps. Cinq groupes de travail ont été constitués ; chacun a travaillé en ateliers sur une thématique (voir annexe 1), réunissant 65 personnes, acteurs locaux experts et/ou œuvrant dans le champ de la

<sup>3</sup> Offre de places d'hébergement temporaire.

<sup>4</sup> En charge de la régulation de l'ensemble des places d'hébergement et de logement sur le territoire.

<sup>5</sup> En charge notamment de la jeunesse et de la cohésion sociale.

thématique<sup>6</sup>. Chaque groupe thématique a donné lieu à 3 réunions plénières, la dernière consistant à définir des actions d'amélioration déclinées en objectifs et moyens. Le but était d'identifier collectivement des leviers et points de blocage. Les usagers se sont également exprimé au cours d'une réunion spécifique. Afin de soutenir la discussion sur chacun des thèmes, un état des lieux préalable a été réalisé (publics, dispositifs, outils existants, etc.), étayé par des monographies (analyse de parcours individuels). L'analyse du processus de validation des comptes rendus des ateliers témoigne d'une volonté des services de l'État (déconcentrés et décentralisés) de préserver leurs intérêts et enjeux. Chacun a demandé des corrections ou suppressions en ce sens. La validation du rapport final a également fait l'objet de négociations, échelonnées sur plusieurs mois. Cette méthode d'animation, « participative et approfondie » (voir annexe 2), est sophistiquée, chronophage, supposant l'implication des différents acteurs concernés.

Sur D2, les services déconcentrés de l'État et les services décentralisés ont souhaité conserver l'animation du diagnostic. La démarche retenue est descendante et relève des services de l'État sur le territoire. Trois personnes (émanant pour l'un d'un service déconcentré, en prise directe avec l'autorité gouvernementale, et pour les autres d'un service décentralisé, en prise directe avec l'autorité locale du territoire) ont assuré l'animation. Deux séances plénières, auxquelles étaient invités les acteurs du secteur, ont été organisées, l'une pour le lancement et la présentation du diagnostic, l'autre pour la restitution à l'issue du diagnostic. La méthode d'animation retenue (voir annexe 1) a été minimaliste et s'est structurée autour de trois ateliers thématiques regroupant 45 personnes. Ces ateliers, ouverts largement aux acteurs du secteur, se voulaient un espace d'échange et de concertation entre acteurs. Ces ateliers, ponctuels et animés par les services de l'État, ont été limités en termes d'interactions. La méthode d'animation et de validation des résultats des ateliers a été simple et maîtrisée par les services de l'État en charge du pilotage ; le livrable final a été mis en ligne rapidement, une fois validé par les services déconcentrés et décentralisés, sans concertation avec les acteurs. L'animation minimaliste du diagnostic, « centralisée et épurée » (voir annexe 2), a contribué à soutenir une conception efficace et pragmatique de la démarche, engageant peu de débat.

### **2.2.2. Des résultats relativement comparables**

Quel que soit le département et la méthode d'animation, les 2 diagnostics ont produit des résultats relativement comparables en regard des livrables diffusés. Ils ont été utiles, sur un

---

<sup>6</sup> Administrations en charge des politiques d'hébergement et logement ou concernées indirectement par ces problématiques (santé, justice, éducation, emploi, etc.), collectivités territoriales concernées, bailleurs publics et privés, associations parties prenantes de la démarche, opérateurs agréés, organismes sociaux.

plan technique, pour documenter le diagnostic (au sens où ils ont permis de renseigner les rubriques attendues dans le rapport final telles que préconisées dans le kit méthodologique) sur les différents thèmes abordés dans le cadre des ateliers, tant sur le sujet en lui-même que sur l'identification des besoins du territoire, les demandes des usagers ou encore la qualité des prestations fournies. Le diagnostic à 360°, en tant qu'outil de production de connaissances, a donc atteint les objectifs qui lui étaient assignés. Les livrables offrent une description globale des publics sur le territoire et des offres d'hébergement ou de logement, caractérisent les parcours des publics. Le diagnostic a permis de collecter et agréger des données jusqu'alors partiellement disponibles voire inexistantes, utiles aux pouvoirs publics et aux élus pour éclairer les orientations et aider la prise de décision. Le rapport final pointe ce qui a prévalu à la mise en place du diagnostic à 360° : une absence de coordination entre acteurs qui peut se traduire par une multitude d'accompagnement en simultané pour un même bénéficiaire plutôt qu'un traitement pluridisciplinaire du besoin. L'amélioration de la coordination des acteurs est l'une des recommandations prioritaires du rapport sur chacun des deux départements.

Le diagnostic à 360° a pourtant peiné à transformer les registres relationnels entre les acteurs du secteur, quel que soit le mode d'animation du diagnostic retenu. Notre analyse des comptes rendus montre que les logiques concurrentielles ont persisté au sein des échanges et ont parfois conduit les acteurs à censurer leur propos, quel que soit le format d'atelier, notamment en matière d'identification des difficultés rencontrées. Les controverses et tensions ont été gommées dans les comptes rendus à la demande des services de l'État. Les acteurs du secteur ont pour habitude de taire leurs éventuelles difficultés à assurer les missions qui leur sont confiées par l'État. Il est d'usage de véhiculer un discours relativement lisse, soutenant de cette façon symboliquement qu'ils sont aptes à prendre en charge ces missions. Leur pérennité en dépend puisque ces structures sont dépendantes des missions et des budgets associés que leur confie l'État. Les ateliers ont ainsi peiné à documenter le diagnostic sur la question de l'adéquation entre la commande publique et la pratique des prestataires ou l'évaluation de l'efficacité de la prestation (en regard de son coût). Les effets du diagnostic à 360° en matière de collaboration entre acteurs ont finalement été extrêmement limités voire inexistantes. Cela rejoint les conclusions de Head et Alford (2008) qui ont souligné ces difficultés dans certains secteurs publics dont celui du social, symptomatiques de la mise en concurrence des acteurs. Ce registre concurrentiel, s'il vise à améliorer l'efficacité, altère la coopération entre acteurs et génère des stratégies de rétention d'information, limitant voire annihilant tout partage d'idées (Head et Alford 2008). Ainsi sur D1, le diagnostic à 360° n'a pas été déclencheur de repositionnement ou de nouveaux projets. En outre, des changements au niveau du



département avec l'arrivée d'un nouveau préfet et une nouvelle majorité politique sont intervenus et ont ralenti la coordination entre les services de l'État eux-mêmes. Sur D2, au travers du diagnostic à 360°, certaines problématiques ont pu être officiellement reconnues à la demande d'une association, incitant les services de l'État à s'en saisir. L'État a alors enjoint un bailleur social à collaborer avec cette association d'hébergement d'urgence, afin de mettre en place un plan de relocalisation des activités et améliorer l'adéquation de l'offre vis-à-vis des bénéficiaires.

Ce premier diagnostic, réalisé en 2015 de façon synchronisée sur l'ensemble des départements français, reste isolé. Contrairement à ce qui était initialement prévu, l'actualisation annuelle du diagnostic n'a pas été sollicitée. Cela est probablement à mettre en lien avec le contexte d'urgence auquel les services de l'État, et notamment les directions départementales de la cohésion sociale, ont été confrontés. Le secteur de l'AHI a été particulièrement sollicité par les services de l'État pour faire face à l'afflux de migrants, réfugiés et demandeurs d'asile.

### **3. L'IMPOSSIBLE INJONCTION À COOPÉRER**

Alors que le diagnostic à 360° a initialement été conçu pour transformer le contexte dans lequel il est introduit, les deux cas étudiés permettent de mettre en perspective des résultats nuancés. Si l'outil a atteint ses objectifs dans la construction de connaissances, il y a en revanche un écart en ce qui concerne la transformation du registre relationnel entre acteurs (privés et publics) et ce, quels que soient le département étudié et le mode d'animation retenu pour soutenir le processus d'appropriation. Cette troisième partie se propose de discuter ces résultats à la lumière de la grille d'analyse théorique présentée en première partie. Il s'agit notamment d'étudier dans quelle mesure cet outil de gestion publique a été détourné ou contourné dans son usage. Nous montrons que le diagnostic à 360° n'est pas parvenu à transformer la logique fragmentée des acteurs, mais *a fortiori* les a confortés dans cette logique.

#### **3.1. UN OUTIL DE GESTION PUBLIQUE, ARTEFACT DE TRANSFORMATIONS**

Analysons tout d'abord la conception de cet outil de gestion publique et la manière dont la question de son appropriation a été envisagée par ses concepteurs. Le diagnostic à 360°, conçu comme vecteur de transformation du registre relationnel du secteur de l'AHI, suppose théoriquement l'intégration des différentes perspectives d'appropriation. L'outil recouvre une

supériorité supposée par rapport aux dispositifs existants, l'action des SIAO étant jusqu'alors entravée. La conception de l'outil laisse peu de possibilités de déformation sur sa dimension technique, le kit méthodologique étant contraignant et normalisé. Outre son processus normalisé (perspective instrumentale), cet outil de gestion publique a été conçu afin que son appropriation produise des effets sur les rapports entre acteurs, ce qui est caractéristique de la perspective socio-politique. Ces effets devaient conséquemment faire évoluer les pratiques et modifier la logique de conception de l'offre, témoin d'une perspective psycho-cognitive, soutenant réflexivité et apprentissage. Le Ministère a en outre opté pour une temporalité de déploiement du dispositif très rapide, concentrant ainsi l'attention des acteurs sur ses modalités opérationnelles. Cela permettait d'éviter que la discussion ne s'engage sur le principe même de l'outil et la philosophie qu'il encapsule, dirigeant l'attention des acteurs sur une perspective instrumentale plutôt que symbolique. Le diagnostic à 360° est ainsi appréhendé à la fois comme un outil de collecte de données mais également comme artefact de transformation du système politique, social et technique dans lequel il est implanté, au travers de son processus d'appropriation. Un premier résultat de la recherche concerne ainsi la conception même de l'outil de gestion publique : les services de l'État ont intégré partiellement, dans sa conception, les différentes perspectives de l'appropriation d'un outil de gestion telles que repérables dans la littérature. Ces différentes dimensions se devaient d'être activées simultanément pour que l'outil produise l'ensemble des effets attendus. Pour autant, les effets que doit produire le processus d'appropriation sur les différents registres identifiés sont envisagés par les concepteurs dans un seul sens, témoignant d'une vision idéalisée de l'outil : l'outil transforme son contexte et non l'inverse. La liberté laissée aux acteurs en matière d'animation, initialement pour en faciliter l'acceptation et l'adaptation au contexte local, a néanmoins offert des possibilités de détourner l'outil de sa prescription initiale.

### **3.2. DÉFORMATIONS ET DÉTOURNEMENT DE L'OUTIL DE GESTION PUBLIQUE**

La confrontation de cet outil de gestion publique au contexte d'usage invite à une lecture plus contrastée, conception défendue par les approches pragmatiste, actionnaliste et plus généralement les travaux qui interrogent les effets, attendus et inattendus, des outils de gestion. Il s'agit d'identifier les tensions qui ont pu apparaître lors de l'introduction du diagnostic à 360°, symptomatiques des déformations que l'outil a pu subir, l'éloignant de sa prescription initiale. Les expérimentations sur D1 et D2 sont relativement comparables de ce point de vue. L'outil encapsule une philosophie gestionnaire contraire aux valeurs prédominantes du secteur. L'outil est notamment empreint de valeurs caractéristiques de la logique du NPM, telles que la performance, l'efficacité et en filigrane la question de la

convergence tarifaire. Ceci arrive symboliquement en tension avec les identités organisationnelles des principales structures du secteur, principalement de type associatif. Ces intervenants, très orientés sur l'impact social, sont opposés à l'introduction de normes ou logiques émanant du secteur marchand. Il y a également tension avec les identités métiers des éducateurs et travailleurs sociaux, catégories professionnelles dominantes dans le secteur. L'outil a donc produit des tensions fortes avant même sa mise en œuvre, ce qui est à relier à la perspective symbolique.

Dans le cadre du déploiement de l'outil, quel que soit le département considéré, la dimension socio-politique a été prégnante. Le diagnostic à 360° a été appréhendé de façon différente selon les positions, les intérêts et statuts des acteurs sur le secteur (publics ou privés). Pour l'ensemble des acteurs, il s'agit à la fois d'un élément de légitimation vis-à-vis du Ministère (faire la démonstration qu'ils répondent aux exigences de l'outil et ont les compétences et expertises requises) et un élément rhétorique (indépendamment de l'usage de l'outil ou de son efficacité, dans leurs différents échanges entre eux, les acteurs locaux –publics et privés- font référence à l'outil). La participation aux ateliers comme au pilotage du diagnostic devient le symbole de la capacité des acteurs privés à réaliser le diagnostic à 360° et plus largement de légitimer leur place sur le secteur. Pour autant, cela ne signifie pas nécessairement que les acteurs remettent en cause leur logique enclavée. Pour les services de l'État, en charge du pilotage de l'outil au niveau des départements (services déconcentrés de l'État et conseils généraux), le diagnostic à 360° symbolise la fin d'un fonctionnement cloisonné. L'outil vient bouleverser le fonctionnement habituellement en silo des différents services de l'État sur les territoires, déconcentrés d'une part et décentralisés d'autre part, et impose un pilotage conjoint. Pour les SIAO, l'outil recouvre des enjeux stratégiques puisqu'il peut constituer un levier d'institutionnalisation de leur fonction sur le secteur. Enfin pour les prestataires (offre d'hébergement notamment ou bailleurs sociaux), le diagnostic à 360° peut être perçu comme une velléité des services de l'État de rompre avec leur indépendance de fonctionnement, remettant en cause leur enclave. La dimension sociocognitive de l'appropriation n'a donc pas opéré ou de façon très limitée, les transformations et questionnements associés à l'outil arrivant en tension avec les schémas cognitifs dominants dans le secteur. Les acteurs ont ainsi livré un discours édulcoré, ne trahissant pas leurs difficultés face à un État ayant un quasi-statut d'autorité de tutelle. Il y a eu relatif consensus sur les constats et les problématiques à travailler, gommant les controverses, légitimant les actions passées ou les expérimentations en cours et préservant les jeux de pouvoir en présence. Les acteurs ont ainsi pour partie détourné

l'outil, notamment en ce qui concerne sa vocation initiale à susciter concertation et collaboration.

### **3.3. LA NEUTRALITÉ DU MODE D'ANIMATION SUR L'APPROPRIATION**

L'introduction du diagnostic à 360° sur les deux territoires s'est appuyé sur des modes d'animation distincts. Les choix opérés sur D1, fidèles à l'esprit de l'outil, étaient supposés favoriser une logique collaborative, ce qui n'a pas été le cas. Les différentes perspectives de l'appropriation sont utiles à éclairer ce décalage entre intention et résultats. Les modes d'animation peuvent être analysés selon deux dimensions : l'incarnation de l'animation et la méthode d'animation.

L'animation est incarnée par un acteur privé sur D1, par les acteurs publics locaux sur D2. Le choix opéré sur D1 est sensé favoriser l'implication des acteurs privés du secteur dans le processus d'évaluation. Symboliquement, cela engage le secteur dans la démarche avec une intention de co-concevoir la méthode d'animation. Trois perspectives ont été combinées : la perspective instrumentale, avec le souci d'être conforme à la prescription méthodologique, la perspective psycho-cognitive et la perspective socio-politique. Confier l'introduction d'un outil de gestion publique à un acteur privé, en l'occurrence la structure en charge du SIAO, c'est ainsi légitimer son expertise et sa place singulière sur le secteur. Parallèlement, pour le SIAO, il y avait un enjeu à faire la démonstration de sa capacité à réguler le secteur. Il s'agissait également de faire évoluer les pratiques vers plus de collaboration en confiant l'animation aux acteurs privés eux-mêmes, dans une perspective sociocognitive. Des blocages d'ordre politique sont néanmoins apparus, pour limiter la portée de l'outil sur ce registre, ceci afin de préserver les positions en vigueur et les usages. Sur D2, le déploiement de l'outil, animé par les acteurs publics, s'est inscrit dans la relation verticale État/Prestataires. Cela répond à un souci d'efficacité dans le déploiement de la méthode. Selon cette perspective instrumentale, l'outil se suffit à lui-même, l'incarnation importe peu. Cela traduit aussi une volonté de préserver les pouvoirs et nature des relations entre acteurs privés et publics.

La deuxième caractéristique distinctive porte sur la méthode d'animation du diagnostic, s'exprimant par une logique d'animation des ateliers particulière –descendante ou ascendante– et une temporalité différente. Sur D1, l'animation s'est appuyée sur les besoins observés des bénéficiaires (élaboration de monographies) pour étayer les échanges au sein des ateliers, invitant à la réflexivité et à questionner le rôle et pratiques des différents acteurs, privés et publics. Les ateliers se sont échelonnés dans le temps. Ce mode d'animation vise la transformation des représentations et des pratiques, conforme à la perspective psycho-cognitive. Sur D2, le format d'animation retenu par les services publics est directif et

ponctuel, laissant peu d'espace à la l'interaction. La perspective socio-politique, consistant à maintenir les positions et rôles de chacun, a conduit au détournement partiel de l'outil pour le restreindre à une dimension technique (construction de connaissances).

La comparaison des cas invite à considérer avec précaution le rôle du mode d'animation sur le processus d'appropriation d'un outil de gestion publique. Les identités (organisationnelles e métiers) et la structure préexistante des relations (concurrentielles entre prestataires et verticales entre acteurs privés et publics) constituent des forces d'inertie voire de résistance à l'appropriation de l'outil de gestion publique. Il est difficile de faire abstraction du contexte sociopolitique et des intentions projetées de l'outil, dans une perspective symbolique. En outre, le caractère extrêmement normé de l'outil, au travers de son kit méthodologique, a pu constituer le point de fragilité de son appropriation, les acteurs détournant l'outil en se réfugiant dans la production de données. L'introduction de l'outil a finalement mis au jour une volonté partagée des acteurs publics et privés sur les territoires de préserver un fonctionnement fragmenté.

La conception même de l'outil repose sur un mythe rationnel d'une situation idéalisée : décréter l'impulsion d'une dynamique collective, indépendamment du contexte dans lequel il est introduit. Le déploiement du diagnostic à 360° contribue à éclairer la compréhension des résistances face à un nouvel outil de gestion publique. L'analyse de la nature des déformations et le registre de changement qu'il engage sont éclairantes. Une appropriation réduite à une perspective rhétorique, l'outil étant valorisé dans le discours comme garant d'une expertise, témoignera d'une adhésion faible des acteurs. Pour que l'ambition sociocognitive soit soutenue, il importe d'engager une analyse, en amont de l'introduction de l'outil, de la manière dont l'outil de gestion trouvera sa place dans son contexte d'usage, bouleversera ou non les représentations dominantes et composera avec les enjeux socio-politiques.

## **CONCLUSION**

Notre contribution a permis de mettre au jour la singularité de l'appropriation d'un outil de gestion dans le cadre de politiques publiques pour partie mises en œuvre par des acteurs privés. Conçu par les services de l'État, l'outil se devait d'être actionné par les acteurs sur les territoires. L'évaluation se conçoit ici non dans son acception restrictive en tant que simple outil de contrôle-sanction (Fouquet 2013) mais comme un outil de production de connaissances, utiles à la décision et à l'action. Notre propos était d'interroger la capacité d'un outil de gestion, au travers de son processus d'appropriation, à produire des effets sur la

nature des relations qu'entretiennent les acteurs du secteur de l'AHI et à instruire de nouvelles dynamiques relationnelles. Ce cas présente un intérêt particulier puisque les paramètres de conception de l'outil de gestion étudié engagent le processus d'appropriation lui-même pour pouvoir atteindre l'ensemble des résultats escomptés. Alors que la conception de nombre d'outils de gestion publique s'inscrit dans une perspective instrumentale, le diagnostic à 360° constitue un outil de gestion publique originellement conçu pour modifier le contexte dans lequel il va être introduit.

Le diagnostic à 360° ne peut produire ses pleins effets sur les territoires qu'à la condition que des logiques collaboratives s'instaurent entre les acteurs, ce qui exige du temps et une animation du réseau d'acteurs. Cela bouscule les habitus du secteur, requérant des acteurs une capacité à fonctionner au-delà de leurs frontières organisationnelles et à structurer leurs démarches à partir d'outils de gestion, peu présents jusqu'alors. De nouvelles compétences sont exigées, notamment en matière de communication, de pensée globale et d'habileté à collaborer. Pour autant demeure la difficulté à développer des logiques collaboratives entre des acteurs par ailleurs en situation de concurrence dans la délivrance des prestations, de relations État/prestataires ou de conflit de périmètres d'attribution (entre services déconcentrés et décentralisés de l'État). C'est l'un des obstacles à une meilleure adéquation entre offre et besoins sur des champs où des acteurs privés assument, par délégation de l'État, des missions. Les logiques politique et symbolique ont prédominé dans le processus d'appropriation, quels que soient les acteurs considérés (privés ou publics) alors que la perspective psycho-cognitive était originellement recherchée. L'outil contribue finalement peu à l'amélioration du fonctionnement du système, quel que soit le mode d'animation retenu, car il est figé dans sa dimension symbolique. Les acteurs réduisent l'outil à sa fonction d'instrumentalisation de l'interface entre les organisations et les parties prenantes. Cela remet par conséquent en cause la capacité d'un outil de gestion à modifier la nature des relations entre acteurs, la collaboration ne pouvant être « convoquée ».

Le diagnostic à 360° n'a pas été reconduit ; il n'a donc pas été possible d'observer dans le temps l'évolution des postures et des relations entre acteurs. Ceci constitue la principale limite de cette recherche, la période d'étude étant assez brève en regard des délais nécessaires pour instaurer une logique collaborative entre entités distinctes et concurrentes. L'une des perspectives évidentes de la recherche est de poursuivre la collaboration afin d'observer l'évolution des relations entre les acteurs.

## BIBLIOGRAPHIE

- Abernethy M.A. et Chua W.F. (1996), A field study of control system 'redesign': the impact of institutional processes on strategic choice, *Contemporary Accounting Research*, 13, 569-606.
- Aggeri F. et Labatut J. (2010), La gestion au prisme de ses instruments. Une analyse généalogique des approches théoriques fondées sur les instruments de gestion, *Finance Contrôle Stratégie*, 13 : 3, 5-37.
- Aggeri F. et Labatut J. (2014), Les métamorphoses de l'instrumentation gestionnaire – Une généalogie des approches par les instruments, in C. Halpern, P. Lascoumes & Le Galès P., *L'instrumentation de l'action publique*, SciencesPo, Paris, 63-94.
- Barbier J.C. (2010), Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France, *Revue française des affaires sociales*, 1 : 1-2, 25-49.
- Barrault L. (2014), Jouer avec l'instrument – Les usages institutionnels et sociaux de la carte scolaire, in C. Halpern, P. Lascoumes & Le Galès P., *L'instrumentation de l'action publique*, SciencesPo, Paris, 397-416.
- Berry M. (1983), *Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur les systèmes humains*, Ed. du CRG, École polytechnique, Paris.
- Calmette J.F. (2006), La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique, *Revue française d'administration publique*, 117, 43-55.
- Capitolin M.D. (2014), *Outil de gestion et management public : étude du déploiement du système de management par la qualité à Pôle Emploi*, Thèse, Université de Poitiers.
- Chatelain-Ponroy S. (2010), Une voie de compréhension du contrôle de gestion dans les organisations non marchandes : la métaphore de l'iceberg, *Politiques & Management Public*, 27 : 3, 73-103.
- Chiapello E. et Gilbert P. (2013), *Sociologie des outils de gestion*, La Découverte, Paris.
- DAVID A. (1998), Outils de gestion et dynamique du changement, *Revue française de gestion*, 120, 44-59.
- David A., Hatchuel A. et Laufer R. (2000), *Les nouvelles fondations des sciences de gestion. Éléments d'épistémologie pour la recherche en management*, Vuibert, Paris.
- DEJEAN J., BOURASSIN V. et MORTREUX K. (1998), Culture de l'évaluation et fascination pour les indicateurs, *Politiques et Management Public*, 16 : 2, 161-174.
- Detchessahar M. et Journe B. (2007), Une approche narrative des outils de gestion, *Revue Française de Gestion*, 5 : 174, 77-92.

- De Vaujany F.X. et Grimand A. (2005), Moving towards appropriability of academic knowledge: a post-actionalist perspective, *EURAM conference*, may, Technische Universität München, Munich.
- De Vaujany F.X. (2006), Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage, *Management & Avenir*, 3 : 9, 109-126.
- Dominguez-Pery C. (2011), *Valeurs et outils de gestion. De la dynamique d'appropriation au pilotage*, Hermès Sciences Publications, Paris.
- Drori I. et Honig B. (2013), A process model of internal and external legitimacy, *Organization Studies*, 34, 345-376.
- Fouquet A. (2013), L'évaluation des politiques publiques : État(s) de l'art et controverses, *Revue française d'administration publique*, 148 : 4, 835-847.
- Givord P. (2014), Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques, *Économie et prévisions*, 1 : 204-205, 1-28.
- Girin J. (1983), Les machines de gestion, in M. Berry, *Le rôle des outils de gestion dans l'évolution des systèmes sociaux complexes*, CRG École polytechnique, rapport pour le Ministère de la recherche et de la technologie.
- Grimand A. (2006), *L'appropriation des outils de gestion. Vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, Presses universitaires de Saint Etienne.
- Grimand A. (2012), L'appropriation des outils de gestion et ses effets sur les dynamiques organisationnelles : le cas du déploiement d'un référentiel des emplois et des compétences, *Management & Avenir*, 4 : 54, 237-257.
- Halpern C., Lascoumes P. et Le Gales P. (2014), L'instrumentation et ses effets – Débats, mises en perspective théoriques, in C. Halpern, P. Lascoumes & Le Galès P., *L'instrumentation de l'action publique*, SciencesPo, Paris, 15-62.
- Hatchuel A. (1994), Apprentissage collectifs et activités de conception, *Revue Française de Gestion*, 99, 109-120.
- Hatchuel A. et Weil B. (1992), *L'expert et le système*, Economica, Paris.
- Head B. et Alford J. (2008), Wicked problems: the implications for public management, *International research society for public management*, 12th annual conference, 26-28 march, Brisbane.
- Hood C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69, 3-19.
- Hood C. (2007), Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?, *Public Money and Management*, 27, 95-102.



- Jacob S. (2005), *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, PIE Peter Lang, Bruxelles.
- Kessler M.C., Lascoumes P., Setbon M. et Thoenig J.C. (1998), *Évaluation des politiques publiques*, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques, Paris.
- Lascoumes P. et Simard L. (2011), L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction, *Revue française de science politique*, 1 : 61, 5-22.
- Laufer R. et Burlaud A. (1980), *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, Paris.
- Le Bourhis J.P. et Lascoumes P. (2014), Les résistances aux instruments de gouvernement, in C. Halpern, P. Lascoumes & Le Galès P., *L'instrumentation de l'action publique*, SciencesPo, Paris, 493-520.
- Leca J. (1993), Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'Etat et le statut de l'évaluation, *Revue française d'administration publique*, 66, 185-196.
- Lin A. et Cornford T. (2000), Sociotechnical Perspectives on Emergence Phenomena, in E. Coakes, D. Willis & R. Lloyd-Jone (Ed.), *The New SocioTech: graffiti on the long wall*, Springer-Verlag, 51-60.
- Lorino P. (2002), Vers une théorie pragmatique et sémiotique des outils appliquée aux instruments de gestion, *Document de recherche ESSEC*, Juillet, DR02015.
- Lorino P. et Teulier R. (2005), *Entre connaissances et organisation : l'activité collective*, La découverte, Paris.
- Lozeau D, Langley A. et Denis J.L. (2002), The corruption of managerial techniques by organizations, *Human Relations*, 55 : 5, 537-564.
- Martin D. et Picceu C. (2007), Outils de gestion et pilotage dynamique de l'action collective, *Finance Contrôle Stratégie*, 10 : 3, 75-110.
- Massini S., Lewin A.Y. et Greve H.R. (2005), Innovators and imitators: organizational reference groups and adoption of organizational routines, *Research Policy*, 34, 1550-1569.
- McDavid J.C. et Hawthorn L.R.L. (2006), *Program evaluation and performance measurement: an introduction to practice*, Thousand Oaks, Sage.
- Meriade L. (2013), La réflexivité des acteurs universitaires : un mode d'appropriation par simplification des logiques d'évaluation du NPM ?, *@GRH*, 4 : 9, 67-96.
- Meyer J.W. (1986), Social environments and organizational accounting, *Accounting, Organizations and Society*, 4-5, 345-356.
- Moison J.C. (dir.) (1997), *Du mode d'existence des outils de gestion – les instruments de gestion à l'épreuve de l'organisation*, Éditions Seli Arslan, Paris.

- Moisdon J.C. (2005), Comment apprend-on par les outils de gestion ? Retour sur une doctrine d'usage, in P. Lorino & R. Teulier, *Entre connaissance et organisation : l'activité collective*, La découverte, Paris.
- Nobre T. (2001), Méthodes et outils du contrôle de gestion dans les PME, *Finance Contrôle Stratégie*, 4 : 2, 119-148.
- Oiry E. (2011), Usages imprévus et dynamique des outils de gestion. Réflexions à partir du cas d'un instrument de gestion des compétences, *Management international*, 15 : 2, 11-22.
- Perret B. (2010), *L'évaluation des politiques publiques*, La découverte, Paris.
- Rabardel P. (2005), Instrument, activité et développement du pouvoir d'agir, in P. Lorino & R. Teulier, *Entre connaissances et organisation : l'activité collective*, La découverte, Paris.
- Reynaud J.D. (1988), Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome, *Revue Française de Sociologie*, 24, 5-18.
- Rogers M.E. (1995), *Diffusion of innovations*, 4<sup>th</sup> edition, The free press, New York.
- Sanderson I. (2002), Evaluation, policy learning and evidence-based policy making, *Public Administration*, 80 : 1, 1-22.
- Spenlehauer V. (2016), La (f)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises, *LIEPP Working Paper*, SciencesPo, 49.
- Verdung E. (1997), *Public policy and program evaluation*, Transaction Publishers.
- Weiss C.H. (1999), The interface between evaluation and public policy, *Evaluation*, 5 : 4, 468-486.
- Yin R.K. (1984), *Case Study Research, Design and Methods*, Newbury Park, CA, Sage.

## ANNEXE 1 - VOLUMETRIE DU DIAGNOSTIC PAR TERRITOIRE

| D1   | D2   |
|--|--|
| <i>Pilotage</i>  |  |
| 4 séances plénières de 2h : lancement ; séance intermédiaire ; 2 séances de restitution  | 2 séances plénières de 2h : lancement ; restitution                      |
| <i>Coordination</i>  |  |
| 14 personnes : 6 émanant de différents services déconcentrés de l'État, 1 salarié de A, 2 chargées de mission (44 jours d'intervention) et 5 experts | 3 personnes en poste dans deux services déconcentrés de l'État distincts |
| <i>Ateliers</i>  |  |
| 5 Ateliers x 3 rencontres x 3h = 45h   | 3 Ateliers x 3h = 9h   |
| Participation d'environ 65 personnes   | Participation d'environ 45 personnes                                     |

Source : Tableau conçu par les auteurs à partir des documents de cadrage des ateliers.

## ANNEXE 2 – MODELE D'ANIMATION

| D1 - Approche participative et approfondie  | D2 - Approche centralisée et épurée  |
|---|--|
| <b>Ateliers</b>   |  |
| <i>Période de réalisation</i>   |  |
| Mars, avril, mai  | Avril  |
| <i>Thèmes</i>   |  |
| Prévention des expulsions<br>Habitat indigne<br>Accès au logement<br>Lien santé-Social<br>Domiciliation   | Adéquation entre l'offre d'hébergement et de logement et les besoins existants et à venir<br>Parcours individuels<br>Accompagnement social, médico-social et sanitaire   |
| <i>Animation des Ateliers</i>   |  |
| Réalisé par un tiers, nommé comme expert du domaine par les services de l'État  | Réalisé par un personnel d'un service déconcentré de l'État  |
| <i>Organisation de la circulation de la parole</i>  |  |
| Circulation de la parole autour de monographies préparées au préalable  | Circulation de la parole libre autour du thème   |
| <b>Circuit de validation</b>  |  |
| Complexe :<br>Relevés de conclusion rédigés par les consultants<br>Validation par les services déconcentrés de l'Etat (niveau territorial ET régional)<br>Transmission aux experts<br><i>Circuit long, entraînant de nombreuses corrections qui lissent les subtilités de l'expression. Allongement des temps entre la séance et la validation.</i> | Simple :<br>Délégation des comptes rendus à l'animateur des ateliers<br>Retour par courriel, pour réaction et validation auprès des participants<br><i>Circuit court avec délais réduits entre l'atelier et la validation.</i> |

Source : Tableau conçu par les auteurs à partir de l'analyse des échanges de courrier entre acteurs, documents préparatoires des ateliers et supports d'animation.