

CNFPT

# La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ? Les enseignements d'une formation-action dans le secteur de la politique de la ville.

Auteur : ARAB Nadia (Maître de conférence), De Ferrari Maria-Gabriela (Consultante)





# Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

## Les enseignements d'une formation-action dans le secteur de la politique de la ville.

Modifié le 10/02/2014

Dans [Habitat / politique de la ville](#)

Par *ARAB Nadia (Maître de conférence), De Ferrari Maria-Gabriela (Consultante)*

L'idée selon laquelle la coopération, en particulier la coopération inter institutionnelle, est un instrument majeur de l'efficacité de l'action publique suscite un large accord de principe. Dans le domaine de la politique de la ville le partenariat inter-institutions apparaît comme une réponse aux défis soulevés par les problèmes sociaux et économiques grandissants dans un contexte où les finances publiques sont durablement contraintes et où les pouvoirs publics et les centres de décision sont distribués entre plusieurs organisations d'État ou décentralisées.

../..

### Sommaire

- [1 Introduction](#)
- [2 Politique de la ville et coopération inter institutionnelle : de quoi parle-t-on ?](#)
- [3 Une formation-action expérimentale pour développer des coopérations inter institutionnelles inédites au service des quartiers](#)
- [4 Renouveler le diagnostic territorial au service de la coopération inter institutionnelle](#)
- [5 Conclusion et perspectives](#)

## 1 Introduction

L'idée selon laquelle la coopération, en particulier la coopération inter institutionnelle, est un instrument majeur de l'efficacité de l'action publique suscite un large accord de principe. Dans le domaine de la politique de la ville le partenariat inter-institutions apparaît comme une réponse aux défis soulevés par les problèmes sociaux et économiques grandissants dans un contexte où les finances publiques sont durablement contraintes et où les pouvoirs publics et les centres de décision sont distribués entre plusieurs organisations d'État ou décentralisées. Mais l'écart est grand entre ces intentions et les « réalités de terrain ». Les retours d'expérience des Contrats Urbains de Cohésion Sociale sont à cet égard significatifs : l'ambition d'en faire des instruments de l'articulation entre approches urbaines et sociales est loin d'être atteinte, ainsi qu'en témoigne le rapport de synthèse 2013 de la concertation nationale sur la réforme de la politique de la ville. Plus largement, les avis convergent pour considérer que les coopérations effectives restent insuffisantes. Pour autant, l'approche globale de la politique de la ville et donc le décloisonnement des politiques publiques et celui des institutions compétentes (en particulier du côté de l'Etat et de l'inter-ministériarité, des Régions, des Départements et des Intercommunalités) sont clairement réaffirmés lors du Comité Interministériel des Villes de février 2013. Y est d'ailleurs explicitement posée la question des conditions opérationnelles de ces décloisonnements. Dans ce contexte, tirant leçon de la faible portée des dispositifs formels dits partenariaux sur les coopérations effectives, le CNFPT et le SGCIV ont décidé en commun de privilégier un autre angle d'attaque et de co-piloter une formation-action visant à augmenter la capacité individuelle des agents à coopérer. Ce changement dans la façon d'aborder l'action publique partenariale s'opère grâce à la coopération institutionnelle construite entre le CNFPT et le SGCIV et se traduit par le co-pilotage d'une formation-action dont la vocation est de s'adresser à des binômes Etat/Collectivités Locales ou EPCI (Établissement Public de Coopération Intercommunale) appelés à développer ensemble un nouveau projet visant à promouvoir des dynamiques coopératives. Ces expérimentations mettent en évidence un résultat important : se focaliser sur la capacité des acteurs à coopérer a conduit les stagiaires à questionner et à renouveler leur méthodologie de projet. En somme, faire de la coopération une pratique ordinaire des services publics suppose une transformation des comportements que cette formation-action a permis d'activer et d'explorer. L'objet de cet article est de rendre compte de ces enseignements. Tout d'abord en revenant sur l'injonction à l'action publique partenariale, et tirant les leçons de l'approche partenariale classique de la politique de la ville, cet article clarifie la notion de coopération si souvent invoquée mais rarement explicitée. Dans un second temps, il expose les modalités et dynamiques de cette formation-action pour transformer les agir professionnels des stagiaires en matière de coopération. Ce faisant, l'article poursuit d'une autre façon l'élucidation des mécanismes de la coopération. Enfin, analysant les changements observés au cours de la formation, cet article aborde les impacts de la coopération sur la méthodologie de projet, tout particulièrement les changements induits sur la



## Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

### Les enseignements d'une formation-action dans le secteur de la politique de la ville.

façon d'aborder et de conduire le diagnostic territorial. Une partie de ce document complet se trouve sur les pages sur les mécanismes de la coopération.

## 2 Politique de la ville et coopération inter institutionnelle : de quoi parle-t-on ?

La coopération désigne une action commune entre plusieurs participants qui peuvent, ou non, appartenir à la même organisation. En matière de partenariat inter institutionnel la coopération est, bien sûr, inter organisationnelle. Ce qui la complexifie encore. Car, derrière ce mot à la fois banalisé et valorisé, se cache une activité collective aux mécanismes bien complexes. La probabilité de ne pas réussir à coopérer est ainsi, en dépit des apparences, bien plus grande que celle de coopérer. Cela est encore plus vrai lorsque la coopération se veut inter institutionnelle car elle implique alors des organisations conservant un pouvoir autonome de décision. La coopération ne se décrète pas plus qu'elle ne s'accomplit mécaniquement. Elle n'est pas, non plus, une affaire de bonne ou de mauvaise volonté. Elle doit au contraire être organisée, c'est-à-dire élaborée, portée, pilotée. Pour développer les coopérations, la politique de la ville se caractérise, depuis les années 1980, par une approche fondée sur plusieurs instruments. Elle a en particulier privilégié la mise en place de dispositifs tels les contrats de ville, les contrats locaux de sécurité, les contrats urbains de cohésion sociale... qui se succèdent avec un succès mitigé. Leur étude démontre une diversité de pratiques allant de la collaboration active à la résistance ostensible. Mais le constat le plus fréquent est celui de l'évitement poli. Même si les acteurs reconnaissent volontiers les institutions respectives et le rôle que chacune joue, la tendance dominante est de limiter les pratiques coopératives. Les explications en sont assez bien connues. Ces dispositifs partenariaux invitent des institutions portant des objectifs et des cultures institutionnelles voire professionnelles différenciées à coopérer. Ces différences se traduisent par des écarts, si ce n'est des conflits, cognitifs et normatifs que les acteurs gèrent le plus souvent en adoptant des stratégies d'évitement (Douillet et Maillard, 2008).

On retrouve une analyse similaire au sujet des « coordinateurs locaux », autre instrument clé de l'approche partenariale classique de la politique de la ville. Pour être nécessaires, ils ne résolvent que partiellement les problèmes de coordination que la politique de la ville soulève. Depuis les années 1990 les coordinateurs locaux de la politique de la ville ont, en effet, construit leur position et leur fonction de coordination en revendiquant la définition de la politique de la ville et du contenu des actions à entreprendre, en cherchant à limiter la légitimité des références sectorielles, en valorisant une approche globale dont ils seraient les porteurs légitimes (Bachelet et Rangeon, 1996). De la sorte, la fonction de coordination des acteurs de la politique de la ville s'appuie sur une « culture de la coopération » qui aborde le partenariat selon une logique qui veut gommer la diversité des logiques d'action dans les services publics et pense le partenariat comme étant fédéré par une vision de la politique de ville portée, voire définie, par ces coordinateurs locaux. Même si la position de sous-préfet à la ville s'est construite dans une vision assez différente, davantage tournée vers le « faire faire », la représentation dominante de l'action partenariale reste encore fortement empreinte, auprès des coordinateurs locaux, d'une approche de leur fonction en tant que représentant « l'inter administratif ». Pourtant, ces représentations de la fonction de coordination se heurtent, depuis plus de 20 ans, aux rivalités entre administrations, entre logique globale et logiques sectorielles et aux divergences entre logiques sectorielles. L'activité de coordination reste bien un enjeu à part entière mais doit se développer selon une approche de la coopération qui admet le caractère irréductible des jeux de pouvoir et des divergences de logiques. Une telle approche de la coopération introduit une forte rupture avec la représentation « classique » du partenariat par la politique de la ville. Il ne s'agit plus en effet de chercher un intérêt commun supposé existant, surplombant et fédérateur, ni de considérer que coordination rime avec définition de l'action par les coordinateurs. Cela est encore plus vrai si l'on considère que les institutions à mobiliser sont, pour la plupart, des organisations qui ne sont pas reliées par des relations hiérarchiques et qui conservent chacune un pouvoir autonome de décision. Cette façon d'aborder les mécanismes de la coopération conduit à renouveler la vision de l'activité de coordination et de la conduite de projet (Arab, 2013).

Un troisième mécanisme mis en place par l'approche partenariale classique de la politique de la ville consiste dans le développement de « dispositifs d'interconnaissance » auxquels sont conviés les acteurs. Ces dispositifs n'ont guère été étudiés mais les stagiaires ayant participé à la formation-action partagent la conviction que l'interconnaissance entre acteurs du service public est un objectif important. Cependant, ils convergent pour considérer que ces dispositifs formels, qu'ils qualifient volontiers « *de simples tours de tables* » ou de « *salons de thé* » ne sont guère moteurs de dynamiques de coopération. Comment expliquer ce paradoxe entre une profusion, plutôt dénoncée, de dispositifs formels organisés dans des buts affichés d'interconnaissance et le bilan réservé qu'en tirent les agents du point de vue des démarches coopératives ? Une des raisons au moins tient au



## Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

### Les enseignements d'une

### formation-action dans le secteur de la politique de la ville.

fait que ces « tours de table » sont des lieux où l'échange essentiellement les « cartes d'identité » des uns et des autres : qui suis-je, quelle est mon institution, quelles sont mes fonctions et mes missions, quelles sont mes coordonnées, sur quelle action je travaille en ce moment... et l'on découvre sur l'identité des uns et des autres, on y repère tel (nouvel) interlocuteur potentiel, on y échange des cartes professionnelles... et l'on peut en ressortir avec une meilleure connaissance de son environnement professionnel et institutionnel. Mais ces éléments de connaissances respectives ne fondent pas la compréhension des partenaires potentiels. Connaître n'est pas comprendre. Coopérer suppose de passer de l'interconnaissance des identités respectives à l'intercompréhension des logiques d'action respectives qui, elle, déploie les capacités à coopérer, donc à négocier, à élaborer collectivement des alternatives acceptables par chacun, à accepter l'existence de points de vue divergents voire de conflits persistants sans que cela soit, pour autant, un obstacle insurmontable à la coopération. Coopérer en effet ne signifie pas, ni ne suppose, d'être d'accord sur tout mais d'échanger sur la formulation du problème à résoudre et de négocier sur les règles de comportement à adopter au cours de l'action commune.

Point d'étonnement donc à constater que les agents ayant participé à cette formation font, pour l'essentiel, état de relations inter institutionnelles distendues ou distancées et du caractère objectivement peu développé d'actions communes. Mais, derrière ces constats peu optimistes se cache pourtant une autre réalité plus encourageante : ici et là, des actions inter-organisationnelles sont bel et bien engagées et mises en œuvre par des agents qui transcendent les frontières institutionnelles. Tout indique que ces actions communes ne concernent pas de manière privilégiée tel type d'acteur ou d'institution ni tel secteur particulier. Même si ces collaborations ne vont pas encore de soi ou si l'on n'en comprend encore pas bien les fonctionnements, elles signalent que le partenariat interinstitutionnel n'est pas un vœu pieux. C'est le challenge relevé conjointement par le CNFPT et le SG CIV dans une démarche visant à promouvoir les compétences à coopérer des agents au service d'une politique de la ville interinstitutionnelle.

## 3 Une formation-action expérimentale pour développer des coopérations inter institutionnelles inédites au service des quartiers

Le format choisi par la maîtrise d'ouvrage pour faire produire de la coopération inter institutionnelle a été celui d'une formation-action à forte composante expérimentale. Ce format implique une approche interactive entre les trois ingénieries à l'œuvre – sociale, de formation, pédagogique (Leclercq, 2003) – ainsi que des ajustements concertés en cours de formation qui tiennent compte de la remontée des propositions des stagiaires. L'activité d'ingénierie sociale s'exerce à l'échelle macrosociale des institutions supranationales, des États, des directions d'entreprises, d'associations, des collectivités territoriales. L'ingénierie sociale, en l'occurrence inter institutionnelle co-portée par le SG CIV et le CNFPT, est marquée par une volonté partagée de transformation du système sur fond de « refondation de la politique de la ville ». C'est un facteur important pour faciliter l'introduction de ruptures avec l'approche partenariale classique de la politique de la ville.

L'ingénierie pédagogique a été confiée à trois formateurs : un formateur « fil rouge » spécialiste de la didactique professionnelle qui veille en particulier à l'adéquation du programme de formation et de ses évolutions avec les attendus du SG CIV et du CNFPT, Charles-Antoine Gagneur, et les deux auteures de cet article, Nadia Arab et Mariela de Ferrari. La première, sociologue, apporte en particulier ses compétences en matière de coopération ; la seconde, didacticienne des langues, investie dans des projets de coopération au service de la formation d'adultes, joue un rôle moteur dans la conception de la dynamique de la formation.

Cette formation-action réunit, pour l'État, des délégués du préfet et, pour les acteurs publics locaux, des chefs de projet ville ou des chargés de mission, relevant soit de communes soit d'intercommunalités. L'objectif est d'accompagner ces acteurs à former ou à consolider des binômes territoriaux Etat/collectivités et à impulser une action commune visant à stimuler la coopération inter institutionnelle sur leur territoire et à valoriser la mémoire

de l'action publique sur leur quartier<sup>1</sup>. Cette formation-action s'est déroulée de décembre 2012 à fin mai 2013. Elle se structure en cinq séquences : trois séquences correspondent à des modules de formation en présence des stagiaires, des formateurs et, pour partie, de la maîtrise d'ouvrage et deux séquences dites « d'intersession » correspondent aux périodes entrecoupant les modules de formation proprement dits et au cours desquelles les stagiaires ont été amenés à conduire, dans le cadre du projet de formation-action, diverses actions sur leur territoire respectif.



## Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

### Les enseignements d'une formation-action dans le secteur de la politique de la ville.

Les objectifs poursuivis par cette formation supposent, pour être atteints, que les stagiaires acceptent de questionner leurs propres pratiques et d'y introduire des ruptures. Comment les dynamiques de formation retenues ont-elles contribué aux changements de représentations et de pratiques de la ville. En tout premier lieu, quatre convictions sous-tendent ces choix d'ingénierie :

- La focalisation sur la construction de binômes État/collectivités et les dynamiques de co-animation privilégiées par les formateurs accélèrent les processus et l'activité de coopération entre stagiaires ;
- L'imbrication entre la formation et l'action stimule la transformation des pratiques professionnelles par la manière même de faire interagir les apports de la formation et les actions effectivement menées dans ce cadre par les binômes sur leur territoire respectif ;
- La recherche de cohérence et d'ajustements progressifs entre ingénieries institutionnelle, de formation et pédagogique facilite la prise de recul et le transfert des apprentissages tant du côté des stagiaires que des formateurs ou de la maîtrise d'ouvrage, chemin faisant. Ces analyses réciproques permettent l'émergence et la conceptualisation de ce qui « est en train de se faire et de se produire », la prise de risque, la créativité. Elles participent d'une attitude d'ouverture à l'égard des changements de représentations et de pratiques en matière de coopération ;
- L'orientation privilégiée par le SGCIV et le CNFPT, « Le service public au service des quartiers » est structurante : elle fonde les coopérations sur ce qui relie l'agir professionnel des membres de l'État déconcentré et des collectivités dans le cadre de la politique de la ville: le service public au service de la population. Elle donne donc un repère sur le sens des coopérations à construire.

Les modalités pédagogiques ont été élaborées sur la base de ces fondements et visaient à produire des dynamiques de groupe mettant déjà elles-mêmes en pratique une coopération inter – institutionnelle incarnée ici par « les binômes » État/collectivités.

Une forme de « laboratoire » s'est ainsi installée où chaque participant s'est pris au jeu de l'expérimentation porté par des formes de coopération construites avec son binôme pendant les deux premiers modules et mises en action pendant les intersessions sur leur lieu de travail.

Les retours de ces expériences auront dépassé les attendus de la formation et focalisé les questionnements des stagiaires sur leurs manières d'agir en réunion, de questionner et de problématiser les situations, de communiquer avec collègues et partenaires – institutionnels et opérationnels - .

Une transformation de taille est également observée à l'issue du deuxième module : les stagiaires passent de la présentation des projets et des actions effectuées par chaque binôme à l'analyse critique et réfléchie du « comment et pourquoi on agit ou on a l'habitude de faire » pour réaliser les projets et organiser les situations professionnelles associées. Ils glissent ainsi de « l'agir pensé » à « l'agir réfléchi » ou « agir réflexif » (Mezirow, 2001). Dans « l'agir pensé », l'attention est dirigée vers sur ce que nous sommes en train de faire, mais nous puisons dans notre acquis antérieur tandis que « l'agir réflexif » procède à l'examen délibéré de la validité de ces acquis préalables. C'est un mécanisme important pour faire évoluer les pratiques professionnelles car il implique à la fois réflexion sur et critique de notre façon de percevoir, de penser, de juger, de ressentir et d'agir, tandis que la réflexion sur les prémisses implique la connaissance des raisons d'agir comme nous l'avons fait et leur critique (Mezirow, 2001). Intégrer la dimension réflexive sur ce que chacun tient pour « su, vrai et pertinent » pour agir, implique de faire un travail spécifique sur l'analyse de ce que l'on fait ou de ce que l'on a l'habitude de faire. Cela suppose un questionnement et un temps de verbalisation qui amène à la réflexion sur les prémisses de l'action. L'une des caractéristiques majeures de cette formation-action est d'avoir pris le temps nécessaire à cette prise de recul et à ces élaborations.

Tous les stagiaires n'ont pas opéré cette bascule au même moment, mais tous ont participé aux interactions suscitées par les questionnements de leurs collègues et ont accepté, lors du troisième module, de réfléchir sur les compétences mobilisées, partielles ou à développer afin d'introduire dans leurs pratiques d'autres façon d'envisager la coopération.

Ces constats laissent penser que les modalités pédagogiques proposées et la méthodologie articulée entre « modules » et « accompagnement à l'élaboration des savoirs de l'action » s'avèrent pertinentes pour produire des transformations dans les manières d'agir et de coopérer. Deux aspects intégrés semblent avoir contribué de manière significative à ces changements : les dynamiques de co-animation et l'attitude des formateurs d'une part ; d'autre part la mise en cohérence entre ces modalités d'animation, les apports théoriques, les objectifs de coopération interinstitutionnelle. Cinq points semblent importants à souligner.

1. Les modalités d'animation de la formation-action ont été élaborées et souvent réexaminées « chemin faisant » en écho aux questionnements et aux problématiques émergeant au fur et à mesure. Cela implique une prise de risque majeure de la part des formateurs, visible et observable par les stagiaires. Ce paramètre



## Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

### Les enseignements d'une

### formation-action dans le secteur de la politique de la ville

s'est révélé être un facteur important pour la mise en œuvre de l'activité professionnelle des stagiaires auprès des pairs et des formateurs. Les formes de coopération développées entre formateurs illustrent concrètement auprès des stagiaires ce que peut être l'occurrence d'une coopération professionnelle préalablement abordée d'un point de vue théorique lors du premier module de formation.

2. Dès le premier module, des activités ont été mises en place pour instituer un principe de rapport égalitaire entre institutionnels, formateurs et stagiaires. Un tel principe s'écarte d'une attitude évaluatrice. Il privilégie au contraire une démarche d'analyse explicite des activités mises en place par les stagiaires, quel que soit leur degré d'avancement et d'élaboration. Ce principe est un deuxième élément facilitateur d'une attitude réflexive de la part des stagiaires.
3. Les dynamiques ludiques proposées dans le cadre des activités créatives (trouver un titre à son projet, imaginer des schémas spécifiques à chaque système d'acteurs/projets, élaborer une notion collectivement) constituent le troisième volet de l'animation. Ce sont des leviers importants pour imaginer de nouveaux possibles et pour revisiter par là les routines incorporées de l'agir professionnel.
4. Ces mises en animation ont un impact sur la place et le rôle de chacun et traduisent une vision interactive de la notion de leadership. Le même formateur ou le même stagiaire sont appelés à occuper des places et des rôles variés selon la tâche visée, les productions attendues, les dynamiques de groupe en place. Le parti pris de « présentation égalitaire » symbolise les possibilités de se déplacer et de se situer en tant que sujet professionnel quel que soit le statut et l'identité professionnelle de chacun. Un rôle clé des formateurs fut d'autoriser et légitimer chaque stagiaire à se positionner en tant qu'expérimentateur, chercheur d'inédit dans ses manières d'agir, en l'occurrence en tant que membre d'un binôme, et d'un groupe pionnier.
5. La méthodologie adoptée privilégie la mise en cohérence entre les modalités d'animation et les notions élaborées autour et au service de la coopération : cultures professionnelles et intersubjectivité, intercompréhension et interconnaissance, communication et interprétation. Les modalités d'animation reprenaient, en écho de ces notions, les échanges formulés au cours des interactions entre stagiaires et invitaient progressivement, stagiaires et formateurs, à l'interrogation des pratiques de coopération et de conduite de projet à travers ces notions. Cette dimension réflexive pour les stagiaires fait écho à une démarche analytique de la part des formateurs. Ces deux dynamiques se renforcent l'une l'autre pour amplifier les apprentissages provoqués par cette formation.

Parmi ces apprentissages, un résultat observé à partir du deuxième module de formation et confirmé avec le troisième concerne les conséquences observables de cette formation-action sur la méthodologie de projet. C'est tout particulièrement le renouvellement des pratiques de diagnostic territorial qui attire l'attention.

## 4 Renouveler le diagnostic territorial au service de la coopération inter institutionnelle

Pourquoi et comment le diagnostic territorial peut-il devenir un levier des coopérations inter institutionnelles ? « Faire un diagnostic » ou « partir d'un diagnostic » est ancré dans les cultures professionnelles de ces stagiaires. Mais on note une évolution significative au cours des expérimentations dans leur façon d'aborder le diagnostic. Au début de la formation-action les stagiaires ont une représentation du diagnostic supposé rendre compte de la réalité, de façon neutre, porté par le binôme, qui doit le faire partager, ce partage étant perçu comme un fondement des partenariats à mettre en place. A l'issue de la formation-action la situation est toute autre. Amenés à développer des projets visant à promouvoir et/ou intégrer des démarches coopératives et réinterprétant les acquis sur les mécanismes de la coopération, plusieurs stagiaires ont progressivement fait du diagnostic un enjeu/ un objet de co-construction et un levier des coopérations. Comment comprendre ce phénomène ?

Le diagnostic territorial, tel qu'on l'entend habituellement dans le champ de la politique de la ville, consiste à produire une connaissance des caractéristiques territoriales à partir d'indicateurs et de catégories statistiques bien connues : démographie, socioéconomie, logement, emploi/insertion, éducation, sécurité et prévention de la délinquance... C'est une méthode d'observation du réel, selon une batterie d'indicateurs prédéterminés, et de déduction des caractéristiques les plus visibles en vue d'extraire des pistes d'action prioritaires. Ce diagnostic-là est conçu comme un préalable à l'action, sur la base d'une situation figée à un instant t et sans considération des systèmes d'action qu'il s'agit pourtant d'activer. Les projets expérimentaux développés par les stagiaires au cours de la formation-action explorent une voie beaucoup plus processuelle où diagnostic et action s'entremêlent davantage qu'ils ne procèdent d'un schéma linéaire et découplé. Dans cette dynamique, le diagnostic n'est plus une observation statique du réel mais un énoncé construit et négocié, entre les parties prenantes. Il procède



## Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

### Les enseignements d'une

### formation-action dans le secteur de la politique de la ville

d'une double logique consistant à co-élaborer les problèmes à résoudre et de la manière adéquate de leur compréhension réciproque des logiques d'action respectives.

Ces deux dimensions sont particulièrement motrices de la dynamique de coopération. D'une part, le modèle de diagnostic territorial traditionnel a été conçu dans le contexte bien précis d'un système où l'action publique était structurée par un intérêt général défini « d'en haut » ; valable pour l'ensemble du territoire national ; dans un système d'action publique descendant et hiérarchisé ; où l'ingénierie d'État était supposée jouer un rôle d'intégration de l'action publique. Dans un tel contexte, la batterie d'indicateurs évoquée plus haut donne les variables d'ajustement de l'action publique aux caractéristiques territoriales (locales). Or, les systèmes d'action actuels sont bien éloignés de ce qui a fondé ce modèle de diagnostic. Le principe de définition d'un intérêt général « par le haut » est remplacé par un principe de co-construction d'un intérêt collectif localisé (territorialisé). Cette co-construction implique en outre des institutions qui ne sont pas – ou qui sont faiblement – reliées entre elles par des relations hiérarchiques et portent des contraintes, des ressources, des enjeux propres. La connaissance et la compréhension du territoire passe donc *aussi* par celles des systèmes d'action locaux, là où cette variable pouvait auparavant paraître beaucoup moins stratégique. Cela revient aussi à admettre que la façon d'observer le territoire n'est pas indépendante des cadres institutionnels, cognitifs, organisationnels et professionnels des parties prenantes.

D'autre part, les méthodologies de projet émergentes au cours de cette formation-action se distinguent par l'expérimentation de démarches de co-construction du problème autour duquel des institutions vont coopérer, chacune pour ses raisons, pouvant, ou non, rejoindre les raisons de l'autre. Cette dynamique, souvent tâtonnante, est importante car les acteurs ne définissent pas les problèmes de la même façon selon les priorités de leurs institutions respectives, leurs ressources, leurs contraintes. Cela crée les incompréhensions difficiles à dépasser qu'on a relevées précédemment et qui peuvent conduire à laisser les divergences prendre le dessus. Saisir le diagnostic comme un levier des coopérations revient à considérer que les problèmes à traiter ne sont pas donnés de façon neutre mais sont l'objet de définitions qui ne vont pas sans controverses. La définition des problèmes en effet est bien souvent un lieu de bataille car, en définissant les problèmes, on définit les priorités, les expertises et les acteurs pertinents pour les résoudre (Friedberg, 1993). De la sorte, échanger sur la définition du problème à résoudre est un levier efficace pour rendre visibles les logiques d'action respectives. Cette intercompréhension participe par là-même à la coopération par delà la persistance de divergences institutionnelles. Le diagnostic territorial reste bien un outil de production de connaissances mais les expérimentations déployées par ces stagiaires explorent une méthodologie de projet focalisant aussi l'attention sur la compréhension des systèmes d'action locaux et sur la co-définition des problèmes. Cette activité de problématisation collective ne consiste pas seulement à formuler et reformuler des interrogations, des priorités, des objectifs dans un cadre collectif. Elle s'accompagne, ce faisant, d'un infléchissement des positions respectives. Autant de ressources importantes de la coopération.

## 5 Conclusion et perspectives

Les quelques enseignements présentés tout au long de cet article sont encore partiels et seront consolidés à l'occasion des journées de capitalisation que projette la maîtrise d'ouvrage. Cependant, les résultats concrètement observables sur les pratiques professionnelles permettent d'ores et déjà de valider des hypothèses et principes qui ont guidé les choix d'ingénierie.

- Une approche pragmatique et réaliste de la coopération qui aborde de façon explicite les divergences et exploite les confrontations comme objet de travail en soi. Cette entrée permet d'aboutir à de véritables actions communes, concertées, source de transformation du système inter-acteurs en place ;
- Une approche de la communication considérant que tout discours est un construit structuré par les systèmes de références et de représentations des interlocuteurs et par la situation de communication. Ils fondent la construction des propos mais aussi le sens donné au discours des autres. La communication ne va pas de soi, elle implique la compréhension des systèmes de référence à l'œuvre dans les interactions, en évitant des interprétations a priori selon la catégorie professionnelle d'appartenance de chacun ;
- Un système d'animation à penser, organisé bien au-delà des techniques et des styles d'animation figés ou des catégories organisées selon des « profils de personnalité » qui laisseraient croire que l'on accueille « des leaders, des timides, des agressifs . . . » comme développé dans une certaine littérature de l'animation en formation d'adultes. Il s'agit ici de considérer chaque sujet – formateurs et apprenants – comme multiple et pluriel, susceptible d'occuper des places et des rôles variés selon les enjeux et les objectifs de chaque situation. Le parti – pris théorique sous-jacent indique que tout cela s'apprend, et que ce sont des



## Questions-Cles - La coopération inter institutionnelle : quelles incidences sur la conduite de projet et les compétences professionnelles ?

### Les enseignements d'une formation-action dans le secteur de la politique de la ville.

compétences et des ressources à développer et non pas « de l'unique » pour certains services, ni pour les autres non.

Ces deux dernières remarques sur la communication et l'animation sont d'autant moins anodines qu'elles sont l'une et l'autre des instruments de la coopération. En effet, s'il n'existe pas de méthodes standards et de recettes toutes faites au service de la coopération, il existe en revanche des ressources et des mécanismes généralisables. Cet article a abordé plusieurs d'entre eux. Il faut encore ajouter que les méthodologies de projet développées par les stagiaires et observables au cours de la formation braquent non seulement le projecteur sur le renouvellement du diagnostic territorial mais aussi sur des compétences professionnelles sous dimensionnées, tout particulièrement celles relatives à l'animation et à la communication.

Les transformations et les apprentissages collectifs (formateurs et stagiaires) qui ont émergé au cours de cette formation-action mettent en évidence cet enseignement de la didactique professionnelle : « il y a du savoir dans le faire » et ces savoirs de l'expérience sont doublement marqués – par les acquis antérieurs et par les savoirs inédits de l'expérience en train de se construire dans / par l'action (Mayen, 2008). D'où la pertinence d'une formation-action ouverte à l'expérimentation pour accompagner l'évolution de pratiques dont la transformation réside avant tout dans l'appropriation et les inventions développées par les professionnels eux-mêmes. Cela suppose non seulement une prise de risque de la part des formateurs, comme nous l'avons évoqué, mais également des stagiaires eux-mêmes tout autant que des acteurs institutionnels maîtres d'ouvrage de cette formation action. L'enjeu est d'autant plus grand que les changements de paradigme et de doctrine de la politique de la ville se poursuivent dans le sens d'une injonction toujours plus grande à la coopération intra et inter institutionnelle.

1. <sup>^</sup> La valorisation de la mémoire de l'action publique sur le quartier est un objectif à part entière formation mais n'est pas traitée dans cet article.

#### Références bibliographiques

- Arab, Nadia. 2013. « Coopérer : le diagnostic comme instrument de la conduite du changement » Working paper Formation inter-acteurs – le service public au service des quartiers – CNFPT/SGCIV.
- Bachelet, Frank. et Rangeon, François. 1996. « La politique de la ville ou les difficultés de l'interministérialité locale », Politiques et management public, 14, 3, pp. 1-19.
- Coulet, Jean-Claude. 2010. « Mobilisation et construction de l'expérience dans un modèle de la compétence », Revue de didactique professionnelle Travail et apprentissages, n°6, pp.181-215.
- De Ferrari, Mariela. 2011. « Pédagogie de l'égalité : entre nuance et complexité », Revue Education Permanente, n° 186, pp.113-122.
- Douillet, Anne-Cécile et de Maillard Jacques. 2008. « Le magistrat, le maire et la sécurité publique : action publique partenariale et dynamiques professionnelles », Revue Française de Sociologie, 49, 4, pp. 793-818.
- Duran, Patrice et Thoenig, Jean-Claude. 1996. « L'Etat et la gestion publique territoriale ». Revue Française de Science Politique, 46, 4, pp.580-622.
- Friedberg, Erhard. 1993. Le pouvoir et la règle. Paris, Seuil.
- Leclercq, G. 2003. « Quelques usages de l'ingénierie de formation », Revue Savoirs, n° 2, L'Harmattan, pp.71-104.
- Mayen, Patrick. 2008. « Intégrer les savoirs à l'action », in Perrenoud, Ph., Altet, M., Lénard, C., et Pacquay, L., (Éd), Conflits de savoirs en formation des enseignants, De Boeck Université.
- Mezirow, Jack. 2001. « Penser son expérience », Chronique Sociale, pp.122-131.
- Thoenig, Jean Claude. 1994. « La gestion systémique de la sécurité publique », Revue Française de Sociologie, 35, 3, pp.357-388.





Questions-Cles - La coopération inter  
institutionnelle : quelles incidences  
sur la conduite de projet et les  
compétences professionnelles ?

Les enseignements d'une  
formation-action dans le secteur  
de la politique de la ville.