



HAL
open science

Territoire et Valeur(s) publique(s) Plaidoyer pour une approche à la Dewey

Edina Soldo, Djelloul Arezki, Laura Carmouze, Ismaïl Bouhachm

► To cite this version:

Edina Soldo, Djelloul Arezki, Laura Carmouze, Ismaïl Bouhachm. Territoire et Valeur(s) publique(s) Plaidoyer pour une approche à la Dewey. Presses Universitaires de Provence. Dessiner le management public autrement. Bilan et perspectives, Presses Universitaires de Provence, 2023. hal-04164370

HAL Id: hal-04164370

<https://amu.hal.science/hal-04164370v1>

Submitted on 18 Jul 2023

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

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



Dessiner le management public autrement Bilan et perspectives

Solange Hernandez, Sophie Lamouroux et Edina Soldo



Territoire et Valeur(s) publique(s)

Plaidoyer pour une approche à la Dewey

Djelloul Arezki, Ismail Bouhachm, Laura Carmouze, Edina Soldo



Si le paradigme du *New Public Management* (NPM) a émergé dans le but de rendre plus performante et plus légitime l'action que mènent les décideurs et décideuses publics, on observe que l'introduction dans les organisations publiques de logiques économiques et managériales largement inspirées de la philosophie néoclassique, suscite aujourd'hui nombre de critiques (Matyjazik, Guenoun, 2019).

Ces logiques génèrent en effet de fortes externalités négatives dans l'environnement interne et externe des organisations publiques. Au niveau externe, on assiste à une montée de la défiance des citoyens et citoyennes envers les autorités publiques : le mouvement des gilets jaunes et les théories complotistes en sont des illustrations.

Au niveau interne, la confrontation entre les logiques professionnelles propres aux organisations publiques et les logiques économiques et managériales instaurent un malaise professionnel, qui révèle un réel conflit de valeurs. À titre d'exemple, si le monde professionnel hospitalier défend l'idée selon laquelle « la santé n'a pas de prix », le monde gestionnaire porte le discours suivant : « la santé a un coût que nous ne pouvons plus assurer » (Miremont et Valax, 2015, p. 19). Ce malaise a des effets multi-niveaux : il crée des paradoxes (Arezki *et al.*, 2018), peut causer une baisse

de mobilisation des ressources humaines (Zeller, 2015) voire favoriser l'intention de quitter l'organisation ou la profession (Arezki, 2019).

On assiste donc ces dernières années à une remise en cause de plus en plus forte du modèle dominant du NPM. En témoignent les recherches doctorales en management public, qui s'inscrivent de plus en plus souvent dans des démarches de recherche alternative, non fondées sur les modélisations traditionnelles de ce paradigme. Ces recherches, généralement engagées, se fondent sur des postulats et des observations empiriques. Elles révèlent ce faisant, le plein potentiel des Sciences de Gestion en tant que sciences de l'action (Barth et Martin, 2014).

Pourtant, si ces travaux apparaissent pertinents et en cohérence avec un contexte empirique, ils se voient encore souvent questionnés dans leur rigueur scientifique. L'objectif de ce chapitre est ainsi de poser les bases d'un projet de recherche en management public qui se fonde sur deux piliers : la pertinence et la rigueur des recherches dans une perspective post-NPM.

En ce sens, le management de la(les) valeur(s) publique(s) qui émerge d'une approche territorialisée du management public représente une piste théorique intéressante. Conceptualisée dans le cadre du modèle de management public démocratique (Soldo, 2018a), la co-construction de cette(ces) valeur(s) publique(s) est à la fois un résultat et un processus, comme en témoignent différentes recherches territoriales, inter-organisationnelles et organisationnelles post-NPM menées au sein de l'IMPGT. En vue d'asseoir la rigueur et la robustesse épistémologique et méthodologique de ces démarches, ce chapitre s'achève sur la proposition d'un design de recherche qui se fonde sur les travaux de la philosophie pragmatiste à la Dewey.

Territoire et Valeur(s) Publique(s) : un ancrage théorique qui interpelle le management public

Les approches territorialisées en science de gestion ont conduit une partie des recherches portées par l'IMPGT à remettre en question la standardisation des modèles et outils promus dans le cadre du NPM. Ces recherches ouvrent alors la voie à des approches alternatives telle que celle du *Public Value Management*.

Du management territorial pour spatialiser les problèmes de gestion...

L'intégration de la dimension territoriale et de ses contingences en termes de management public, représente très certainement l'un des axes originaux des travaux de recherche en gestion de l'IMPGT. Ancrés dans le courant théorique du management territorial et accordant une place prépondérante à son approche stratégique, ces recherches adoptent une définition systémique et pluridisciplinaire du territoire, conçu comme un construit social dynamique et contingent (Soldo 2018a, Hernandez, 2017, Serval, 2015, Arnaud, 2014). Dépassant l'approche a-spatiale traditionnelle des problématiques de gestion, où le territoire n'était conçu que comme l'environnement externe des organisations, simple portion de surface terrestre définie par ses frontières (géographiques, climatiques, voire administratives...), ces travaux ont notamment contribué à éclairer le rôle essentiel

des acteurs qui s'approprient cet espace, en révèlent et en activent des potentialités propres. Le territoire n'est plus considéré comme un simple réceptacle passif d'activités mais comme un objet complexe, aux caractéristiques multidimensionnelles et particulières. Au-delà de certaines ressources données (relief, climat, etc...), il est marqué contextuellement et socialement par l'utilisation que les acteurs en font et les significations qu'ils lui donnent (Lauriol *et al.*, 2008).

Ces recherches, focalisées sur « l'organisation territoriale », ont ainsi conduit à identifier les caractéristiques qui la différencient fondamentalement d'une organisation entrepreneuriale individuelle, tant dans ses trajectoires de développement que dans ses modalités de gouvernance (Arnaud et Soldo, 2015). Constitué d'une multitude d'acteurs, le territoire apparaît en effet en perpétuelle construction. S'il se caractérise par une certaine inertie, combinant une localisation géographique qui induit un vivier de ressources tangibles et intangibles données, ainsi qu'un ancrage historique qui l'oriente dans ses trajectoires futures (Mendez et Mercier, 2006), il présente également un caractère dynamique et non déterministe lié aux représentations évolutives et aux usages qu'en font les acteurs en présence. Ainsi, aux côtés des acteurs publics exerçant une responsabilité et une autorité avérées par rapport au territoire institutionnel, d'autres acteurs, publics et privés, émergent en fonction des besoins sociétaux ou des situations de gestion auxquelles ils sont confrontés (Raulet-Croset, 2008). Dans cette perspective, Hernandez évoque, aux côtés des territoires institutionnels, l'émergence de « territoires d'action » (2017, p. 27), fruits du développement d'usages spécifiques, d'une appropriation de l'espace et d'une co-production entre acteurs territoriaux.

Ces recherches révèlent ainsi toute la complexité de la gestion publique territorialisée, du fait de la contingence des besoins sociétaux auxquels les organisations publiques territoriales doivent répondre et du caractère souvent paradoxal des injonctions auxquelles elles font face. Tenant-compte de la diversité des parties prenantes en présence et de leurs intérêts divergents, voire contradictoires, la gestion paradoxale (Hernandez, 2008 ; Perret, Josserand, 2003) d'une organisation territoriale implique d'être pensée dans une logique multi-niveaux et multipartites (Soldo, 2018a, Soldo et Arnaud, 2016). Il n'existe pas « une » mais « des » rationalités sur un territoire et rien n'indique qu'elles soient en cohérence les unes avec les autres (Hernandez, 2017, p. 30-31). Autant de diversités à prendre en compte et à articuler si l'on essaie de définir un éventuel « intérêt public territorial ».

Dès lors, territorialiser la gestion publique implique d'assurer à la fois la pertinence des décisions prises à l'échelle de l'organisation territoriale ainsi que la cohérence de leur mise en œuvre en fonction du contexte et des parties prenantes en présence. Face à cette problématique, les travaux de l'IMPGT ont notamment contribué à enrichir les cadres conceptuels et opérationnels de l'analyse stratégique. Ils fournissent de nouvelles grilles de compréhension de la multi-dimensionnalité des finalités stratégiques territoriales et des objectifs intermédiaires qui en découlent. Ils enrichissent également la palette des démarches et outils de pilotage de ces stratégies au service des manageurs et manageuses territoriaux. Une partie de ces travaux sont restitués dans le tableau suivant.

Tableau 1. Les principaux travaux en management territorial de l'IMPGT.

AUTEURS	THÈSES OU HDR	DATES	TITRES
Solange HERNANDEZ	Thèse	2006	Paradoxes et management stratégique des territoires : étude comparée de métropoles européennes : Barcelone, Lyon, Marseille, Nantes et Nottingham
	HDR	2011	Le territoire construit : entre idéologie et management. Diversité des orientations, des domaines d'action et des pratiques
Bruno TIBERGHIE	Thèse	2006	Gouvernance territoriale et gestion des risques naturels : le management des territoires à dangerosité inhérente
	HDR	2022	La prise de décision publique face au risque : des risques « objets » aux risques « <i>praxis</i> »
Edina SOLD	Thèse	2007	L'évaluation stratégique des politiques culturelles : une approche financière et par les pratiques
	HDR	2018	Vers une théorisation de l'attractivité territoriale durable. De l'ancrage démocratique des projets culturels de territoire à l'attractivité territoriale durable
Pierre-Joseph BRETECHE	Thèse	2011	Actions publiques et territoires innovants, analyse de la construction des chemins de la compétitivité par les managers territoriaux : le cas du pays d'Aix
Charlène ARNAUD	Thèse	2012	Approche fonctionnelle dynamique du portefeuille territorial d'événements culturels : manager la proximité pour une attractivité durable du territoire
Sarah SERVAL	Thèse	2015	Les managers territoriaux face à l'attractivité durable de leur territoire : comment favoriser l'ancrage territorial des filiales étrangères ? Une perspective ago-antagoniste
Raphaële PERES	Thèse	2017	L'évolution des réseaux territorialisés d'organisations par la prise en compte de l'innovation sociale. Le cas de deux pôles de compétitivité de la Région PACA
Christophe ALAUX	HDR	2018	Vers un management public créateur de valeur : les nouveaux apports du marketing public à l'attractivité des territoires
Laura CARMOUZE	Thèse	2020	L'intégration des relations inter-organisationnelles entre les métropoles et les régions : processus de structuration des stratégies d'attractivité territoriale

L'urgence des défis économiques, environnementaux, technologiques ou encore politiques auxquels font face les territoires, implique un renouvellement des cadres conceptuels et opérationnels du management public et nécessite d'interroger

fondamentalement nos sociétés dans leur capacité à faire « vivre ensemble durablement » des populations aux caractéristiques hétérogènes. Ces défis questionnent en profondeur les définitions du « bien commun » ou de « l'intérêt général » et interpellent donc tout particulièrement la communauté de chercheurs et chercheuses en management public dans sa capacité à imaginer et proposer des solutions collectives.

La territorialisation de l'approche stratégique en management public ou Management Territorial Stratégique (MTS) constitue en ce sens une voie de recherche pertinente (Soldo, 2018a). En effet, bien qu'impulsées par des acteurs publics, les stratégies à l'échelle territoriale relèvent toujours d'une action collective, déployée par un ensemble de parties prenantes. Elles nécessitent donc d'être définies et mises en œuvre de façon itérative, dans une approche « chemin-faisant » fondée sur le compromis permanent entre des intentions délibérées et la prise en compte de stratégies émergentes (Soldo, 2018b, 2015, 2007, Fiore, 2022). Les recherches menées dans ce cadre du MTS invitent donc à imaginer de nouveaux outils conceptuels pour répondre aux défis de la gouvernance collaborative et participative. Elles soulignent ce faisant les limites des approches universalistes et instrumentales, ancrées dans les paradigmes traditionnels de l'administration publique ou du NPM, qui apportent des réponses inadéquates lorsqu'elles sont confrontées à la pratique nécessairement contingente.

Les limites de l'approche traditionnelle de l'administration publique, qui décrivait le secteur public comme une autorité bureaucratique, tout comme celles du NPM, qui a cherché ces trente dernières années à repenser le secteur public dans une logique de prestataire de services, nous apparaissent aujourd'hui évidentes. Leur caractère universaliste est inopérant dans un contexte de contingence historique, institutionnelle et culturelle propre à la diversité des sociétés contemporaines (Hernandez, Tiberghien, 2021). En outre, leur neutralité normative supposée et leur apparente intention de déconnecter les cadres interprétatifs gestionnaires de la problématique des valeurs politiques au fondement du management public, nous semble être fallacieuse, voire pernicieuse (Soldo, 2018a, p. 89).

... à la(les) valeur(s) publique(s) comme cadre conceptuel renouvelé

En lien avec cette approche territorialisée du management public, le paradigme émergent du management de la(les) valeur(s) publique(s) offre des perspectives intéressantes, puisqu'il questionne les modalités de gouvernance et de pilotage des actions publiques en vue d'en promouvoir le caractère pluraliste, inclusif et démocratique (Stoker, 2006, O'flynn, 2007). Il invite ainsi à changer de regard et à imaginer des modalités de gouvernance inclusive, permettant à l'ensemble des parties prenantes concernées de participer à la définition, la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies publiques. Ce paradigme implique aussi de repenser le rôle et les compétences des managers et manageuses publics, en questionnant leur capacité à adopter la valeur publique comme guide de leurs actions. En les positionnant au cœur de l'environnement politique, il répond à l'urgence de reconnecter management public et politique, dépassant ainsi la vision essentiellement instrumentale des paradigmes antérieurs et confère dans le même temps, un rôle clé à l'évaluation des actions publiques (Soldo, 2018a, p. 90).

En tant que paradigme de recherche émergeant, le management de la valeur publique fait l'objet de nombreuses controverses. Dans le sens courant, la valeur se définit comme le « caractère mesurable prêté à un objet en fonction de sa capacité à être échangé ou vendu » (CNRTL, 2019). Cette définition ne suffit évidemment pas pour appréhender ce qu'est ou pourrait-être la « valeur » dans le contexte du management public. Est-il question d'une ou de plusieurs valeurs publiques ? La valeur publique se limite-t-elle à la valeur générée par les organisations publiques ? Comment penser la multi-dimensionnalité et la complexité d'une(des) valeur(s) publique(s) ? [...]

Hartley *et al.* (2016) proposent un agenda de recherche sur la valeur publique ayant pour objectif principal de clarifier ces termes à la fois au niveau conceptuel et opérationnel. C'est donc le défi qui est relevé et, pour cela, il s'agit d'abord de présenter les principales approches du management de la valeur publique, les critiques majeures formulées à l'encontre de ce courant post-NPM ainsi que les opportunités qui s'en dégagent pour la recherche en management public.

Dans une perspective pluridisciplinaire, en philosophie, c'est la nature de la valeur d'usage ou d'échange qui est interrogée par Aristote. En économie politique, si les Physiocrates conçoivent la valeur comme issue de la nature, les Classiques pensent que le travail détermine la valeur et, les Néoclassiques expriment quant à eux le lien entre l'utilité et la rareté. « Cette notion de valeur doit être explicitée tant il est vrai qu'elle est centrale dans l'histoire de la pensée scientifique en sciences sociales » (Alaux, 2018, p. 93). Dès lors, à quoi renvoie la valeur en Sciences de Gestion et plus particulièrement en management public ?

En 1995, Moore cherche à comprendre pourquoi et comment les managers et manageuses peuvent encourager l'excellence en management public. L'idée de ce chercheur américain est de proposer un guide pratique à destination des managers et manageuses, leur permettant d'examiner les circonstances particulières dans lesquelles ils se trouvent pour créer de la « valeur publique ». L'excellence managériale y est alors définie comme « l'accroissement de la valeur publique produite par les organisations du secteur public sur le court et le long terme » (Moore, 1995, p. 10). D'une part, la création de la valeur publique se traduit par l'augmentation de l'efficacité, de l'efficacités et de l'équité au sein des missions de service public. Et d'autre part, la valeur publique s'envisage comme le fruit de l'introduction de programmes répondant, soit à une nouvelle aspiration politique, soit à un nouveau besoin propre à l'environnement de travail des organisations, soit aux deux. Dès lors, la valeur publique est-elle un concept, une théorie ou un cadre de mesure de la performance publique ? De nombreux chercheurs et chercheuses ne parviennent pas à répondre à cette question (Bryson *et al.*, 2014).

Stoker (2006) et O'Flynn (2007) prennent une position différente de celle de Moore (1995) qui met l'accent sur les managers et manageuses publics situés au sommet d'une organisation fournissant des services, car ils appréhendent le management de la valeur publique comme un paradigme. Plus largement, cette littérature se comprend à l'aune de trois tendances majeures (Hartley *et al.*, 2016) : la création de valeur publique définie comme la production de ce qui est soit valorisé par le public, soit qui s'ajoute à la sphère publique, soit les deux, selon différents critères (Stoker 2006, Moore, 1995, Dewey, 1939), les multiples valeurs publiques (Bozeman, 2007) et, la sphère publique au sein de laquelle ces valeurs sont développées (Benington,

2010). Comme le montre le Tableau 2, le débat autour du management de la valeur publique peut prendre plusieurs formes.

Tableau 2. Les contributions majeures de la littérature sur la valeur publique.

Auteurs	Niveaux d'analyse	Approches	Modalités de création de valeur et impacts sur les pratiques managériales
Moore (1995)	Niveau méso Focus sur les managers publics	<p>Positive* État objectif du monde pouvant être mesuré</p> <p>Normative** Hiérarchisation des valeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valeurs publiques : (1) bureaucraties publiques performantes axées sur les services (2) organismes publics efficaces et efficaces dans l'atteinte des résultats sociaux (3) atteinte des conditions justes et équitables dans la société. - Principales valeurs de la gouvernance publique démocratique : efficacité, efficacité, responsabilisation, justice et équité. - Mise en place d'un dispositif d'évaluation de la création de valeur publique. - Utilisation du triangle stratégique par les managers publics considérant la stratégie comme (1) la réalisation de quelque chose ayant une valeur publique (2) légitime et politiquement durable (3) faisable sur le plan opérationnel et administratif.
Bozeman (2007)	Niveau macro Focus sur la société au sens large	<p>Positive Consensus sur les valeurs</p> <p>Normative Corrections face aux manquements vis-à-vis des valeurs publiques</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valeurs publiques : (1) droits, avantages et prérogatives des citoyens (2) obligations des citoyens à l'égard de la société et de l'État (3) principes fondamentaux guidant les gouvernements et les politiques. - Création de valeur publique via le respect des critères relatifs aux valeurs publiques comprises comme une combinaison d'intrants, de processus, de produits et de mesures des résultats. - Valeurs publiques mesurables mais difficulté du choix des critères. - Focus sur la manière dont les institutions s'entendent sur les valeurs publiques et les modalités pratiques pour les atteindre.

<p>Meynhardt (2009)</p>	<p>Niveau micro Focus sur les individus</p>	<p>Normative Appréhension psychologique de la valeur Pragmatiste*** Création de valeur par l'expérience</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Valeur publique : ensemble de valeurs caractérisant la qualité de la relation entre un individu et la société. - Valeur accordée par un individu à une expérience fondée sur sa capacité à répondre à ses besoins fondamentaux. - Évaluation considérée comme une réaction subjective, émotionnelle et motivationnelle. - Création de valeur (1) située dans les relations entre l'individu et la société (2) fondée sur les individus (3) constituée par des évaluations subjectives (4) activée et réalisée dans des états émotionnels-motivationnels et (5) produite dans des pratiques basées sur l'expérience.
<p>Benington (2010)</p>	<p>Niveau macro Focus sur la sphère publique</p>	<p>Normative Amélioration de la sphère publique via ses valeurs Pragmatiste Sphère publique en permanente construction</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sphère publique : (1) réseau de valeurs, de lieux, d'organisations, de règles, de connaissances et de ressources culturelles (2) commun pour les individus du fait de leurs engagements et leurs comportements quotidiens (3) tenu en confiance par le gouvernement et les institutions publiques. - Définition élargie de la sphère publique pouvant s'appliquer à d'autres formes de gouvernement que la démocratie. - Valeur publique nécessairement contestée et souvent établie par un processus continu de dialogue. - Valeurs publiques et valeur publique détenues, créées ou diminuées dans la sphère publique vue comme un espace psychologique, social, politique, institutionnel et physique.

Source : Carmouze (2020, p. 59).

Il est à noter que le management de la valeur publique a aussi ses détracteurs. Bryson *et al.* (2014) recensent notamment deux principales critiques. La première renvoie au fait qu'il peut être utilisé comme une tactique de protection des intérêts des managers et manageuses, des élus, et plus largement des employés, qui assurent le fonctionnement des organisations publiques. La deuxième critique repose sur le discours porté par les managers et manageuses autour des valeurs publiques, qui a déjà sapé les processus démocratiques lorsqu'il était empreint de NPM.

Une troisième critique est formulée par Alford et O'Flynn (2009) à l'encontre de Moore (1995). Le manager public est envisagé comme un super manager capable à lui seul d'articuler des logiques ascendantes et descendantes de management pour faire face à la complexité de l'environnement. Cette dernière critique souligne le manque d'opérabilité et d'empirie des recherches sur le management de la valeur publique. Ce manque d'opérabilité est en grande partie dû au fait que les chercheurs et chercheuses aient focalisé leurs travaux, pendant trois décennies, sur la définition de ce que recouvrent la ou les valeur(s) publique(s) et, sur les théories antérieures traitant de l'intérêt public (Fukumoto et Bozeman, 2019).

Toutefois, Bryson *et al.* (2014, p. 445) expliquent ce qui suit.

Alors que l'efficacité était la principale préoccupation de l'administration publique bureaucratique et que l'efficacité et l'efficacités sont les principales préoccupations du nouveau management public, les valeurs au-delà de l'efficacité et de l'efficacités sont poursuivies, débattues, contestées et évaluées.

De plus, si les discours des managers et manageuses peuvent parfois renvoyer à la défense d'intérêts personnels voire diffuser des valeurs qui sapent les processus démocratiques (alors considérés comme trop longs et trop coûteux, peu efficaces en somme), ils peuvent aussi favoriser le débat sur ce qu'a été, ce qu'est et ce que devrait être l'action publique (Carmouze, 2020).

Au-delà des principales controverses qui l'agitent, le management de la valeur publique ouvre différentes pistes de renouvellement de l'action publique qui permettent de dépasser les limites conceptuelles et opérationnelles imposées par le cadre du NPM (Soldo, 2018a, p. 76-79). En premier lieu, l'apparition de la notion de « valeur(s) publique(s) » interpelle les définitions actuelles d'intérêt général et d'intérêt public. Le management de la valeur publique dénonce en effet le glissement sémantique du NPM concourant à envisager une simple logique d'agrégation des intérêts individuels au détriment de l'émergence d'une logique collective et contingente au contexte dans lequel est créée la « valeur publique ». De plus, le travail autour de la(les) valeur(s) publique(s) permet d'envisager l'action publique à l'aune de processus stratégiques multidimensionnels et ainsi, de rompre avec une focalisation sur les résultats économiques promues par le NPM. Enfin, le management de la valeur publique met l'accent sur les processus stratégiques inclusifs adoptés sur le long terme.

Kelly *et al.* (2002, p. 11) identifient à ce titre trois composantes clés d'un processus de création de valeur publique.

- « Les services », qui représentent le moyen d'offrir une valeur publique via la fourniture de services réels pour les usagers tout en concourant à la répartition de la justice, de l'équité et de valeurs connexes pour les citoyens et citoyennes ;
- « Les résultats » liés à la délivrance des services, mais qui doivent être considérés différemment de ces derniers car ils englobent des aspirations plus élevées, telles que la santé publique ou la réduction de la pauvreté ;
- « La légitimité et la confiance » dans le gouvernement et les acteurs publics et privés qui les soutiennent, appréhendées comme les éléments essentiels permettant de générer de la valeur publique.

Plus largement, le management de la valeur publique permet d'interroger la dimension démocratique de l'action publique (Bozeman, 2007), conduisant donc

à questionner les objectifs que l'État et les collectivités locales peuvent se fixer (Meynhardt, 2009) ainsi que la manière dont les managers et manageuses peuvent les atteindre (Moore, 1995).

Le management public démocratique : une conceptualisation du *Public Value Management* actionnable à l'échelle territoriale

En réponse au besoin d'empirie et à la critique d'un manque d'opérabilité du *Public Value Management*, cette deuxième partie s'attache à présenter le modèle de management public démocratique (Soldo, 2018a). Ce dernier, issu de recherches conduites dans le champ des stratégies culturelles locales, permet de conceptualiser et de rendre opérationnel, le processus de co-construction de valeur(s) publique(s) à l'échelle territoriale.

Ancrées en management territorial stratégique, les recherches de Soldo questionnent les processus de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des stratégies culturelles territoriales, que ces dernières résultent d'une initiative publique (politique volontariste) ou du regroupement d'organisations privées autour d'un projet structurant. Mobilisant des concepts gestionnaires, ces travaux soulignent la nécessaire inclusion à chaque étape du processus stratégique, de la variété des acteurs publics et privés impliqués dans l'offre culturelle et créative locale ainsi que des citoyens et citoyennes bénéficiant de cette offre (Soldo, 2018a).

Au-delà de l'impact des activités culturelles et créatives en termes de valeur ajoutée ou d'image, les logiques de mutualisation, de collaboration voire de co-production qui prévalent au sein des processus de création artistique (filières, clusters, réseaux territorialisés), ont fait du champ culturel un terrain particulièrement propice au déploiement d'actions collectives (Soldo, 2018a, p. 113). Dans un contexte de concurrence territoriale de plus en plus exacerbée, le soutien au développement de ces activités s'est donc progressivement imposé comme enjeu stratégique de premier ordre. On constate que depuis les premières lois de décentralisation dans les années 1980, l'autonomie croissante des collectivités territoriales dans le champ des affaires culturelles a encouragé l'essor de stratégies publiques de développement local, fondées sur la rénovation ou la valorisation de biens patrimoniaux, sur des opérations de réaménagement urbain en quartiers créatifs, ou encore sur l'organisation et l'accueil d'événements (Soldo, 2018b ; Soldo *et al.*, 2013 ; Soldo, 2010).

La complexité d'une gouvernance multi-niveau et multi-partite représente alors le défi majeur de ces stratégies territoriales (Soldo, 2018a, 2015). Au-delà des différents échelons administratifs déconcentrés et décentralisés, elles associent en effet des organisations privées de plus en plus variées, qui se positionnent comme les relais voire les coproducteurs de l'action publique. Le tissu associatif local constitue un acteur prépondérant en termes d'offre culturelle de proximité. Les mécènes et sponsors, particuliers ou entreprises, sont devenus des leviers essentiels de diversification des ressources financières du secteur. Les citoyens et citoyennes, en tant que public bien sûr, mais également via le bénévolat ou le développement du financement participatif, représentent un partenaire de poids. Ainsi, l'impulsion et (ou) l'accompagnement de dynamiques portées collectivement, implique qu'une organisation structurante assure la gouvernance concertée et cohérente des projets

qui en résultent. Le leadership de l'organisation territoriale publique joue alors un rôle essentiel, s'il est conçu, à l'instar de ce que prône la valeur publique, dans une forme renouvelée, inclusive et participative assumant un rôle fédérateur et facilitateur (Arnaud et Soldo, 2019).

« Dans ce contexte, le projet culturel de territoire (PCT) a émergé comme modalité d'action structurante et se voit aujourd'hui couramment mobilisé par les managers et managers territoriaux » (Soldo, 2018a, p. 119). Instrument clé des stratégies territoriales, en ce qu'il catalyse la dynamique de conception, de mise en œuvre et d'évaluation des intentions stratégiques, le PCT contribue à fédérer des ressources et des parties prenantes autour d'une vision commune. Espace de convergence stratégique, il implique la définition d'objectifs communs entre différents niveaux d'autorités locales et encourage ainsi le rapprochement des représentations politiques et sociales entre parties prenantes. D'un point de vue opérationnel, le PCT favorise la mutualisation des moyens et des compétences tout en garantissant la souplesse et la flexibilité de la mise en œuvre des actions. En cela, il renforce la logique de co-production de l'offre territoriale.

Fruit du glissement opérationnel d'un management public top down vers un management territorial stratégique bottom-up, l'émergence du PCT comme instrument de l'action culturelle territoriale est à rapprocher d'une réelle évolution paradigmatique. Émerge en effet un modèle renouvelé de « management public démocratique », qui se matérialise dans le leadership territorial d'un projet culturel, ancré sur un territoire et géré démocratiquement (Soldo, 2018a, p. 127).

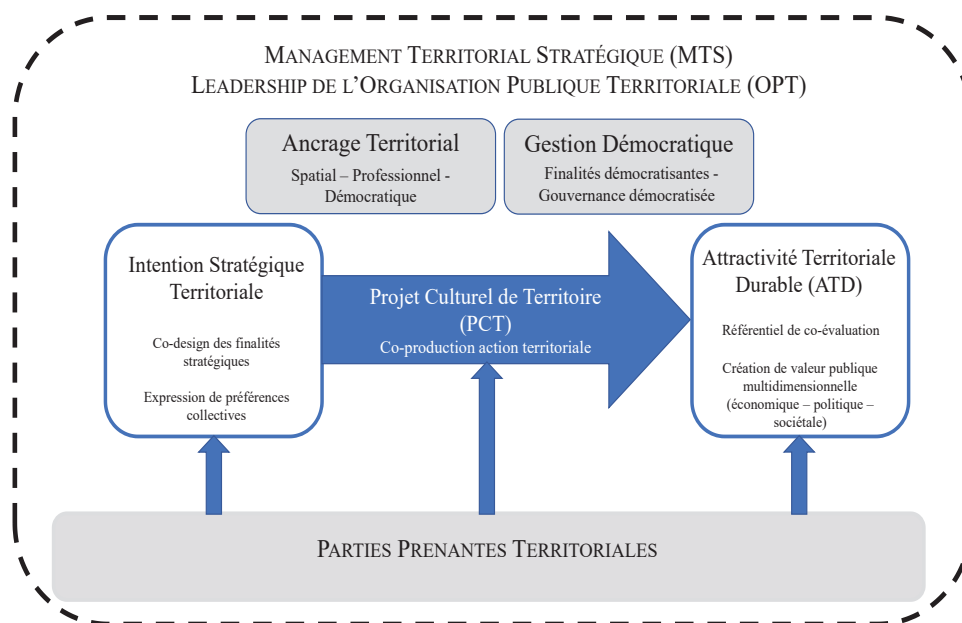


Figure 1. Un modèle renouvelé de management démocratique.
La co-construction des stratégies territoriales.

Source : schéma adapté de Soldo (2018a, p. 154).

Le PCT, conçu comme objectif intermédiaire d'une démarche stratégique plus globale, permet de co-construire une démarche stratégique, en incluant les parties prenantes territoriales à chaque étape du processus : la conception (co-design), la

mise en œuvre (co-production) et l'évaluation (co-évaluation). Ce faisant, il contribue à renforcer l'attractivité territoriale durable (ATD) dépassant la seule finalité de performance économique (Soldo, 2018a, p. 129). Cette attractivité territoriale doit être envisagée dans un sens large, à la fois dans sa dimension externe (attraction d'entreprises, de touristes) mais aussi interne (pour les citoyens et citoyennes résidents, la qualité de vie) en vue d'impulser une dynamique durable. Le référentiel d'évaluation de l'ATD, permet de caractériser les trois principales dimensions de l'attractivité territoriale auxquelles concourent les stratégies culturelles, à savoir : l'attractivité économique (*via* la stimulation du système productif local et les impacts positifs en termes de marketing territorial), l'attractivité politique (via un renforcement de la légitimité du portage politique des projets et plus de cohérence en termes de gouvernance territoriale) et enfin, l'attractivité sociétale (via les impacts positifs des PCT en termes sociaux et citoyens).

Si les stratégies culturelles territoriales peuvent être un vecteur d'ATD, il n'en demeure pas moins que leur réussite dépend de deux conditions majeures : l'ancrage territorial et la gestion démocratique des PCT. Sans ancrage territorial, les projets apparaissent déconnectés des logiques spatiales, professionnelles et démocratiques locales et n'ont qu'une portée très limitée en termes de renforcement de l'ATD (Soldo, 2018a, p. 144). Au-delà, la gestion démocratique des PCT, garante de finalités démocratisantes mais surtout d'un pluralisme et d'une dynamique participative de la gouvernance des projets, en renforce la légitimité politique, l'adhésion des parties prenantes et par là même la cohérence stratégique (Soldo, 2018a, p. 149).

La co-construction de valeur(s) publique(s) : les apports des recherches de l'IMPGT

Nous proposons d'illustrer certaines des recherches qui s'affilient directement au *Public Value Management*, et plus globalement aux courants Post-NPM. Plus particulièrement, cette partie permet d'éclairer les apports des recherches de l'IMPGT au cadre conceptuel du *Public Value Management* et à son opérationnalisation à différentes échelles d'analyse : territoriale, inter-organisationnelle, et organisationnelle.

Échelle territoriale : co-construire les stratégies culturelles métropolitaines.
Une exploration du modèle du management public démocratique
dans un projet Horizon 2020

L'Encadré 1 présente l'un des axes de recherche (WP5) du projet européen HORIZON 2020 *COGOV – Co Production and Co Governance: Strategic Management, Public Value and Co Creation in the Renewal of Public Agencies across Europe* (<http://cogov.eu>). Conduite entre 2018 et 2022, cette recherche a impliqué un consortium de neuf partenaires européens répartis dans six pays. Son objectif était d'étudier les modèles de renouvellement stratégique post-NPM et les pratiques de co-construction de l'action publique dans différents contextes européens.

Encadré 1. Vers une co-construction de la stratégie culturelle territoriale (le cas des métropoles Aix-Marseille Provence et Londres)

L'axe de recherche WP5, dirigé par Edina Soldo, Emmanuelle Moustier et Djelloul Arezki (cf. Soldo *et al.* 2020, 2021, et Arezki *et al.*, 2021), s'est intéressé à la co-construction des stratégies culturelles métropolitaines. Il s'est appuyé sur une étude de cas approfondie, celle de la Métropole d'Aix-Marseille Provence (AMP) et a bénéficié d'une réplification partielle de l'étude sur le cas de la Métropole de Londres. La finalité générale de la recherche était d'expérimenter un modèle intégrateur, holistique et pragmatique de la participation des parties prenantes aux stratégies culturelles territoriales.

- Intégrateur : intégrer des approches théoriques, conceptuelles et méthodologiques différentes, parfois contradictoires, pour se rapprocher au plus près du réel.
- Holistique : Favoriser l'expression des différentes parties prenantes qui interviennent dans le processus stratégique.
- Pragmatique : Recherche qui s'inscrit dans l'action. L'objectif du WP5 n'est pas juste d'enrichir un cadre théorique et conceptuel mais bien de proposer des pistes d'actions opérationnelles pour les managers publics (ex : outils de participation).

Plus particulièrement, cette recherche a exploré, à l'échelle territoriale, le modèle du management public démocratique (Soldo, 2018a), renouvelé (Soldo *et al.*, 2020). Ce modèle n'est pas un modèle entendu au sens positiviste. Il fournit un cadre suffisamment large pour pouvoir analyser les différentes possibilités empiriques : différents contextes territoriaux et différentes stratégies territoriales (réduisant ainsi le risque de circularité).

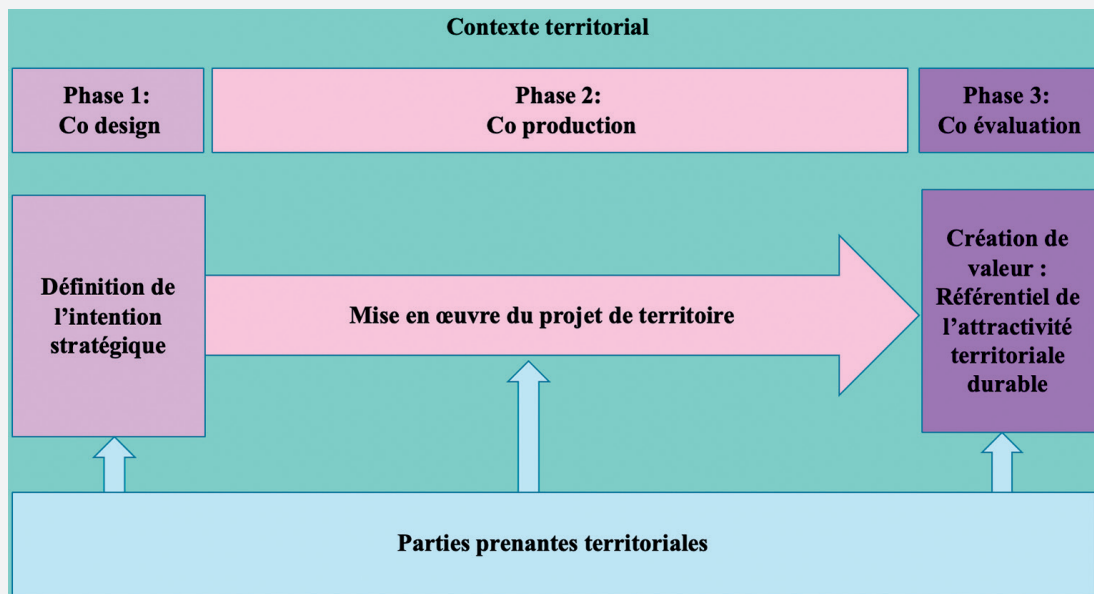


Figure 2. Un modèle pour analyser le management public démocratique.

Mobilisant un design de recherche en méthodes mixtes (Aldebert et Rouzies, 2014), la méthode mobilisée pour explorer le modèle est inductive. Les recherches se sont appuyées sur l'observation des pratiques effectives des acteurs territoriaux (acteurs publics, opérateurs culturels et citoyens), pour en induire ensuite de grands principes applicables à la co-construction des politiques publiques.

Sur le territoire d'AMP, un mapping des acteurs culturels et créatifs a conduit à élaborer une base de données de 23 000 opérateurs publics et privés intervenant dans le secteur culturel et créatif. Sur la base de cette cartographie, des entretiens approfondis ont été menés auprès d'un échantillon représentatif de 66 acteurs répartis sur tout le territoire et dans les différents domaines d'activité culturels et créatifs. Ces entretiens ont permis de collecter des données relatives aux pratiques effectives de participation et de co-construction de projets. Ces données ont été complétées par l'administration d'un questionnaire auprès des citoyens et citoyennes (800 répondants). Ce dernier a permis de recueillir des informations relatives aux facteurs déterminant l'intention citoyenne de participer à la politique culturelle du territoire ainsi que des propositions en termes de démarches, d'outils concrets facilitant cette participation.

L'objectif final du WP5 était d'identifier et de caractériser d'éventuels mécanismes de gouvernance territoriale permettant d'inclure les professionnels du secteur culturel et les citoyens et citoyennes à la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de stratégies culturelles territoriales.

Dans un premier temps, différents « ingrédients stratégiques » ont été identifiés comme moteurs des processus de co-construction. Certaines pratiques, espaces ou outils ont émergé et semblent faciliter la co-construction de projets entre organisations. Par exemple, et sans exhaustivité, les pratiques de mutualisation ou de *branding* peuvent faciliter la co-construction. Ce type de pratiques nécessite des espaces pertinents pour être mis en œuvre, comme des méga-événements ou des plateformes numériques qui facilitent l'échange d'informations et la collaboration. En termes d'outils, une large gamme de conventions ou d'outils de formalisation des réseaux est déjà mobilisée par les organisations pour co-créer des projets collectifs (Soldo *et al.*, 2020).

Une typologie des ingrédients stratégiques pouvant être mobilisés dans un processus de co-construction a été dressée. Elle a permis de construire un portefeuille opérationnel, comprenant toutes les pratiques, espaces et outils qui pourraient être articulés dans des mécanismes de gouvernance territoriale facilitant la co-construction dans un processus stratégique. Ce portefeuille est destiné aux agences publiques territoriales qui souhaitent piloter ce type de processus (Arezki *et al.*, 2021).

Les résultats finaux de la recherche ont permis de formaliser un processus stratégique global de co-construction d'une stratégie culturelle territoriale, incluant les acteurs et les mécanismes de gouvernance, qui pourraient être mobilisés à chaque phase du processus (Soldo *et al.*, 2021).

Échelle inter-organisationnelle : les représentations des managers territoriaux dans le cadre de la co-construction de l'action publique locale

L'encadré 2 est issu des travaux de Carmouze *et al.* (2020) qui cherchent à comprendre comment les managers et manageuses territoriaux se représentent le processus de co-construction des services publics locaux.

Encadré 2. Les relations inter-organisationnelles au prisme d'une approche critique du NPM, les représentations du processus de co-construction des services publics locaux

La co-construction de valeurs publiques, d'instances ou de mécanismes de définition de l'action publique est envisagée à l'aune d'une approche critique du NPM. L'objectif est de comprendre comment les managers et manageuses territoriaux se représentent le processus de co-construction des services publics locaux, car la littérature traite majoritairement de la co-construction entre organisations privées ou entre les organisations publiques à l'échelle nationale. Cette littérature permet toutefois de déterminer les caractéristiques du processus de co-construction : un management stratégique capable d'adapter les objectifs de la prestation de service en fonction des besoins des usagers (Foudriat, 2016) et la co-création de valeurs, qui fait référence au paradigme de la nouvelle valeur publique. Les opportunités renvoient aux possibles conséquences du processus de co-construction des services publics locaux : l'innovation managériale et sociale (Osborne et Brown, 2013) ainsi que l'*empowerment* (Buckwalter, 2014). Ces éléments sont donc confrontés au terrain.

La méthode qualitative compréhensive repose sur une étude de cas unique holistique (Yin, 2018) dans trois centres communaux d'actions sociales (CCAS) des Bouches-du-Rhône. La prestation de service public étudiée est l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS), qui se comprend comme un diagnostic sociodémographique, établi à partir de données d'observation sociale, et ce avec l'ensemble des partenaires du territoire.

Suivant un processus de triangulation, les données primaires sont issues de deux outils de collecte distincts : six observations participantes (Spradley, 2016) de deux heures chacune (réalisées de janvier à mars 2017) et six entretiens semi-directifs (Leavy, 2014) d'une heure chacun auprès de managers territoriaux (conduits en mai 2017). Le traitement des données répond quant à lui à une analyse de contenu thématique (Miles *et al.*, 2014).

Les résultats confirment la présence des deux dimensions (caractéristiques et opportunités) et des quatre variables (le management stratégique et la co-création de valeurs comme caractéristiques ainsi que l'innovation managériale/sociale et l'*empowerment* comme opportunités) issues de la littérature.

Deux nouvelles variables émergent du terrain : la gestion des conflits comme caractéristique de la co-construction et le développement social, territorial et organisationnel comme opportunité de cette co-construction. De plus, une nouvelle dimension émerge : elle renvoie aux déterminants de la co-construction tels que le besoin de légitimité de l'action publique et la réduction des dépenses. La figure 3 met en lumière le modèle de co-construction des services publics présenté en discussion.

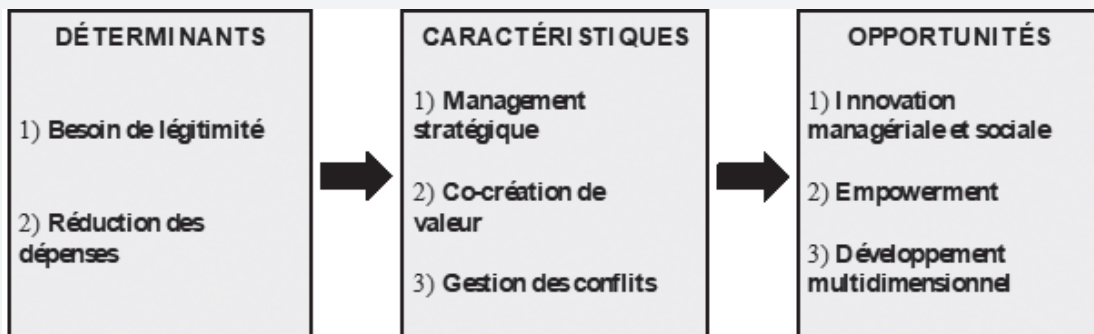


Figure 3. Modèle de co-construction des services publics locaux.

Source : Carmouze, Alaux et Fouchet (2021, p. 104).

Enfin, cet article met en exergue trois principaux apports pour les managers et managers territoriaux.

L'action collective génère des interactions qui varient en fonction du contexte et des participants (qu'ils soient internes ou externes à l'organisation) : le manager ou la manageresse est alors confronté à des conflits, qu'il peut gérer en les considérant comme des événements positifs [...]. En parallèle, les pratiques favorisant la co-construction sur un territoire donné s'inscrivent dans un contexte contraint () : le manager ou la manageresse peut s'en servir comme un levier pour favoriser le développement social, territorial et organisationnel. Dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de quête de légitimité, le manager ou la manageresse peut favoriser la participation des parties prenantes externes au processus de décision afin de promouvoir une meilleure connaissance des acteurs locaux entre eux et d'adapter au mieux les missions de service public en fonction des besoins des usagers.

Échelle organisationnelle : la mobilisation collective des ressources humaines, un déterminant de la participation à l'action publique

L'encadré 3 illustre les recherches de Arezki (2019). Il montre comment la mobilisation collective peut expliquer la participation des organisations à l'action publique.

Encadré 3. La mobilisation collective des ressources humaines : une variable explicative de la participation des organisations à l'action publique ?

Les questions de participation des parties prenantes à la construction de l'action publique se focalisent en général sur une perspective territoriale et inter-organisationnelles. Des travaux de l'IMPGT entendent dépasser cette perspective en questionnant les modalités de participation interne : celles des ressources humaines. Plus particulièrement, cette participation est analysée *via* le concept de mobilisation collective (Tremblay, Wils, 2005) entendu comme les efforts discrétionnaires déployés par un ensemble d'individus.

Différents domaines de l'action publique sont questionnés : l'action publique locale (Keramidas, 2005, Arezki *et al.*, 2018), la culture (Arezki, 2019), les collectivités territoriales, l'enseignement supérieur et la recherche (Grenier, Zeller, 2014 ; Zeller, 2015), l'éducation nationale (Arezki *et al.*, 2015) et les établissements de santé (Olivaux *et al.*, 2017).

En s'aidant de ces différentes recherches et en s'appuyant sur les travaux relatifs à la performance comportementale, la gestion stratégique des ressources humaines et la théorie de l'échange social, Arezki (2019) propose un modèle conceptuel de la mobilisation collective des ressources humaines. Les sources questionnent les antécédents de la mobilisation, les formes d'expression révèlent les comportements de mobilisation et les impacts interrogent les effets de ces comportements.

In fine, la place des valeurs et des pratiques de participation se retrouve dans les différentes dimensions. Un exemple est cité par dimension.

- Les pratiques de co-construction du projet organisationnel sont des leviers qui favorisent la mobilisation collective. De manière plus spécifique, Arezki (2019) montre qu'un projet culturel co-construit avec les différentes parties prenantes et qui inclut des artefacts territoriaux (ex : intention de promouvoir des jeunes artistes locaux) favorise la mobilisation collective des ressources humaines festives.

- Le rôle des parties prenantes dans l'analyse du processus de valuation est primordial. À ce titre, la thèse d'Arezki (2019) indique que dans le cadre des festivals, les ressources humaines festivières peuvent orienter leur mobilisation vers le territoire, les citoyens et citoyennes en général et les usagers en particulier. En outre, les logiques de démocratisation culturelle favorisent une mobilisation institutionnelle qui peut conduire les individus à transgresser les normes organisationnelles au profit des valeurs publiques. Des logiques institutionnelles hybrides peuvent réconcilier logique professionnelle et logique managériale.
- Le référentiel d'attractivité territoriale durable de Soldo (2018) permet de fournir une grille d'analyse de la création de valeurs publiques. À ce titre, si l'auteure postule que la création de valeur publique repose sur une participation des organisations, Arezki (2019) précise qu'il est nécessaire d'avoir également une mobilisation des ressources humaines qui génère une plus grande participation des organisations, car les effets positifs de la mobilisation peuvent dépasser la simple perspective organisationnelle.

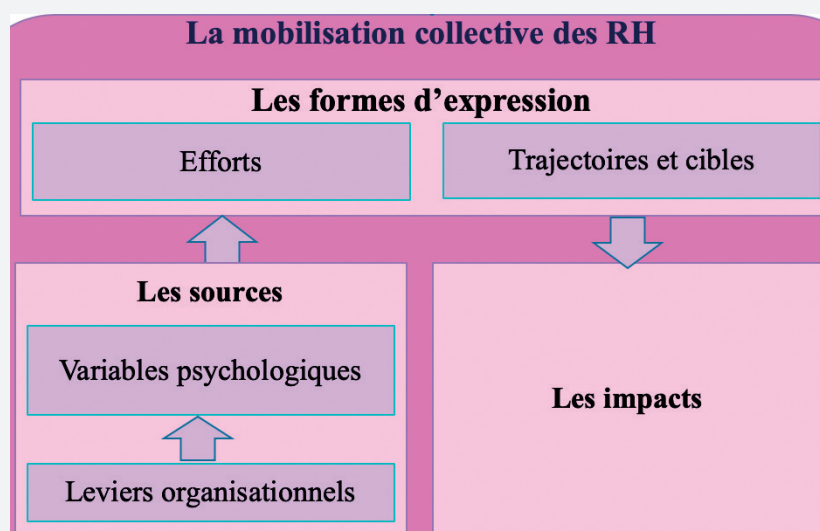


Figure 4. Modèle de mobilisation collective des ressources humaines.

Source : Arezki (2019, p. 11).

Épistémologie et méthodologie pour analyser la(les) valeur(s) publique(s) : les apports du pragmatisme à la Dewey

Si les parties précédentes ont permis de dessiner un cadre théorique et conceptuel du *Public Value Management*, il convient maintenant de se poser la question du design approprié à ce type de recherches. Une des pistes de réponse pour assurer un design valide peut provenir des travaux de Dewey sur le pragmatisme, comme positionnement épistémologique et de son modèle de l'enquête comme cadre méthodologique.

Le pragmatisme à la Dewey : une épistémologie participant à la création d'un monde meilleur

Le pragmatisme est un courant philosophique né aux USA, dont les pères fondateurs sont Pierce, James et Dewey (Bryant, 2017 ; Putnam, Putnam, 2017). Ce courant se veut pluridisciplinaire. Ainsi, des sociologues (Durkheim, 1913, 1914), des économistes (Khalil, 2004) ou encore des chercheurs et chercheuses en sciences de l'éducation (Westbrook, 1993 ; Gégout, 2017), s'emparent et (ou) se réclament de l'école pragmatiste.

En sciences de gestion, le pragmatisme connaît une popularité grâce aux chercheurs et chercheuses en méthodes mixtes (Teddlie, Tashakori, 2009, Creswell, 2014). Ainsi, ce positionnement a été mobilisé pour étudier différents objets de recherche comme l'innovation (Tran, 2008, Guerineau, 2017), la stratégie (Fououssong Nguetoum, 2017), la consommation (Comino, 2017), le management des connaissances (Vo, 2009), la responsabilité sociale des organisations (Postel, Rousseau, 2008), le management public (Evans, 2000), ou encore l'éthique des affaires (Jacobs, 2004).

Afin de définir et caractériser ce positionnement épistémologique, nous proposons de suivre la grille de lecture que proposent Allard-Poesi et Perret (2014, p. 21). Selon ces auteures, pour expliquer son positionnement, le chercheur ou la chercheuse doit répondre aux quatre questions suivantes :

- « La question ontologique : qu'est-ce que la réalité ? [...]
- La question épistémique : qu'est-ce que la connaissance ? [...]
- La question méthodologique : quels sont les critères de la connaissance valable ? [...]
- La question axiologique : la connaissance est-elle sans effet ? ».

Arezki (2019) et Arezki *et al.* (2020) proposent de répondre à ces différentes questions. Nous restituons leurs réflexions dans le tableau suivant.

Tableau 3. Caractérisation du pragmatisme à la Dewey.

La question ontologique	Le pragmatisme se retrouve aux croisements des hypothèses positivistes et constructivistes. Il offre une vision plurielle de la réalité, car à l'image des positivistes, il explique qu'il existe une réalité en dehors de notre perception. Pour autant, il réfute l'idée que cette réalité soit accessible. Le pragmatisme demande de rompre avec l'esprit cartésien, et plus particulièrement, il désavoue « <i>la séparation de l'individu et de l'environnement, du savoir et de l'action, des connaissances empiriques et théoriques, et ainsi de suite</i> ¹ » (Vo <i>et al.</i> , 2012, p. 212).
La question épistémique	Le pragmatisme estime que la connaissance se construit dans l'expérience. En ce sens, ce qui est vrai est ce qui marche, ce qui se vérifie dans l'action. Une connaissance est alors nécessairement contextualisée et contingente (Journé, 2007). Ce qui est vrai à un instant t, ne l'était peut-être pas à « t-1 » et ne le sera peut-être plus à « t+1 ». Ainsi, les propositions ne sont jamais actées universellement et peuvent être réfutables au sens de Popper. Le pragmatisme est un courant philosophique où l'on retrouve plusieurs branches. Pour autant, ce qui regroupe ces différentes branches est la visée pratique des connaissances. Le pragmatisme est pragmatique dans le sens où il met au cœur de la connaissance, la pratique. Ainsi, chaque individu est à la fois porteur et créateur de connaissances (Soldo, 2018). La vérité absolue n'existe donc pas ; « <i>celle-ci ne pouvant être que provisoire et instrumentale et liée à l'expérience</i> » (Bensebaa, Béji-Bécheur, 2007, p. 180), et « <i>il n'y a pas de loi théorique déconnectée de la réalité</i> » (LeBreton, 2017, p. 41).
La question méthodologique	Il convient d'énoncer que pour le chercheur pragmatiste, une connaissance valable est une connaissance éprouvée par l'expérience. Dewey se distingue des autres pragmatistes car il explique qu'une connaissance se crée dans un processus d'enquête qui pose le principe d'assertabilité garantie (Hildebrand, 2008 ; Dewey, 2014).
La question axiologique	En première approximation, notre propos précédent indique que pour les pragmatistes, la connaissance a une visée instrumentale, car elle se construit autour d'une logique d'identification et de résolution d'un problème empirique. Pour autant, une visée purement instrumentale de la recherche n'induit-elle pas de potentiels risques ? L'histoire l'a déjà montrée, sous l'égide d'un pseudo progrès scientifique, il y a déjà eu la mise en place de pratiques déviantes, qui ont causé des sévices aux femmes et hommes, à des populations, à l'humanité... Le décideur public a encadré au fur et à mesure la pratique scientifique afin qu'elle soit éthique. À titre d'exemple, nous pourrions citer le code de Nuremberg qui, à la suite du procès contre les médecins du parti nazi et de leurs recherches sur les déportés des camps de concentration, pose des critères d'acceptabilité de l'expérimentation humaine. Nous pourrions également citer le rapport Belmont et la déclaration d'Helsinki. Est ici introduit un principe téléologique à cette vision instrumentale de la recherche. Les pragmatistes à la Dewey expliquent que la recherche est un moyen d'accéder à un monde meilleur (Girod-Séville, Perret, 2003). Cette perspective axiologique exerce une influence sur la pratique de la recherche dans le sens où les valeurs du chercheur ont une influence sur son processus de recherche : du choix du problème empirique à analyser, jusqu'à l'interprétation des résultats du processus d'enquête (Girod-Séville, Perret, 2003).

Source : Arezki (2019), Arezki *et al.* (2020).

Ainsi, et au regard des questions que posent Allard-Poesi et Perret (2014), le pragmatisme à la Dewey peut se définir :

1 Traduction libre de : « the separation of the individual and the environment, knowing and action, empirical and theoretical knowledge, and the like » (Vo *et al.*, 2012, p. 212).

Comme étant un courant philosophique qui offre un consensus entre les barrières épistémologiques. En effet, concernant la réalité, il propose une rupture avec l'esprit cartésien : il existe une réalité en dehors de nos perceptions, mais cette réalité n'est pas atteignable. Une connaissance se construit dans l'expérience, elle prend forme au cours d'un processus d'enquête qui a pour base une situation indéterminée problématisée. Le chercheur va alors effectuer un va-et-vient entre théorie et empirie afin de trouver des solutions à ce problème. Ce processus d'enquête, qui se nomme assertabilité garantie, permet de rendre une connaissance valide. Enfin, afin de s'assurer que les recherches soient éthiques, les recherches pragmatistes prennent corps dans un système de valeurs qui guident l'interprétation des résultats et qui poursuivent la volonté d'améliorer la situation dans le monde. (Arezki, 2019, p. 175)

Ainsi, le pragmatisme à la Dewey semble être un positionnement pertinent au regard des questions théoriques et conceptuelles précédentes, car (1) il suppose une approche contingente des situations, (2) et met au cœur de son projet de connaissances une approche humaniste et participative de la recherche, visant à contribuer à la construction d'un monde meilleur.

Cette définition permet d'introduire le modèle de l'enquête à la Dewey comme étant l'un des critères de validité d'une recherche pragmatiste car il en assure l'assertabilité.

Le modèle de l'enquête à la Dewey :
une méthode favorisant la co-construction de valeur(s) publique(s)

L'enquête à la Dewey est un processus de construction des connaissances. Elle fournit un cadre méthodologique validant une connaissance. Elle repose sur un processus méthodologique composé de différentes phases. À l'instar d'Arezki (2019), nous retenons l'analyse de l'enquête de Vo *et al.* (2012) et Journé (2007) car ils l'adaptent aux Sciences de Gestion.

Globalement, l'enquête a deux grandes phases : la problématisation et la résolution. Chacune de ces phases contient différentes séquences que nous allons restituer.

La phase de problématisation contient deux séquences. La première vise à identifier une situation indéterminée, c'est-à-dire l'observation d'un élément incohérent qui interpelle le chercheur et la chercheuse, comme les praticiens et praticiennes. La seconde séquence vise à problématiser la situation indéterminée. Elle repose sur la contextualisation de la situation, car un problème prend corps dans une situation, un contexte donné.

La phase de résolution contient trois séquences. La première vise à formuler des propositions, issues d'un aller-retour entre empirie et théorie, qui permettent à la fois de mieux comprendre le problème et d'en trouver des pistes de solutions. La seconde propose de mettre à l'épreuve ces propositions au regard de l'expérience, permettant ainsi l'apparition de la dernière séquence qui stabilise la situation indéterminée : l'élément incohérent ne l'est plus, le problème est résolu.

La mise à l'épreuve empirique repose sur des protocoles de recherches non standardisés car le chercheur va adapter son protocole en fonction du problème à analyser, expliquant ainsi la place du pragmatisme dans les méthodes mixtes (Aldebert, Rouzies, 2014 ; Creswell, 2014 ; Teddlie, Tashakori, 2009).

Ces recherches peuvent s'insérer dans des études de cas, car elles constituent la stratégie de recherche la plus pertinente (Dumez, 2007) en ayant pour principal

intérêt d'analyser un phénomène dans un contexte donné. En effet, le cas est un site d'observation de l'action (Alexandre, 2013 ; Yin, 2018). Par ailleurs, une étude de cas en fonction de ses objectifs peut être qualitative, quantitative ou mixte (Yin, 2018).

Ce processus d'enquête n'est pas linéaire car la résolution peut amener à la formulation de nouvelles propositions ou encore mettre en avant de nouvelles situations indéterminées. Ainsi, l'enquête est une façon de raisonner qui unifie empirie et théorie en effectuant des allers-retours et qui « fait de l'enquête un véritable processus qui mêle en permanence l'observation et le raisonnement, la cognition et l'action » (Journé, 2007, p. 6).

Ce processus d'enquête fait référence à un raisonnement abductif (Carmouze, 2020 ; Arezki, 2019) (rappelons que ce terme fut créé par le pragmatiste Peirce !). Une enquête est alors une exploration hybride qui :

consiste à procéder par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche. Le chercheur a initialement mobilisé des concepts et intégré la littérature concernant son objet de recherche. Il va s'appuyer sur cette connaissance pour donner du sens à ses observations empiriques en procédant par allers-retours fréquents entre le matériau empirique recueilli et la théorie. La démarche est abductive dans ce cas (Charreire Petit, Durieux, 2014, p. 93).

Le schéma suivant synthétise nos propos.

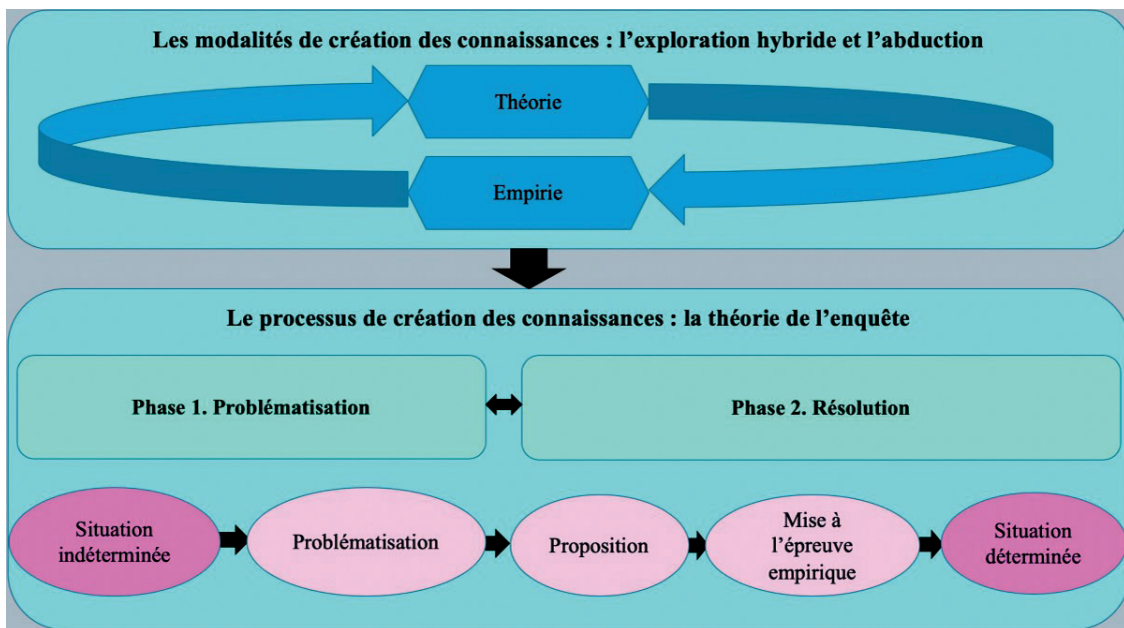


Figure 5. L'enquête de Dewey comme cadre méthodologique de construction des connaissances.

Source : Arezki (2019, p. 182).

Conclusion

Les différentes crises auxquelles sont confrontés les territoires, invitent urgemment au renouvellement des cadres conceptuels et opérationnels en management public. La gestion de la valeur publique, complétée par nombre de courants émergents post-NPM (gouvernance en réseaux, co-création, leadership collaboratif, etc.), offrent un contrepoids intéressant aux paradigmes antérieurs de l'administration publique pour la recherche académique.

Ce chapitre aborde la gestion de la valeur publique en tant qu'enjeu actuel en management public territorial. Elle pourrait constituer une des pierres angulaires de la réforme des politiques publiques. Ce travail montre le chemin aux chercheurs et chercheuses souhaitant travailler sur des études empiriques autour de la gestion de la valeur publique. L'objectif est ici de poser les bases d'un projet de recherche pertinent et rigoureux en management public. Pour cela, le terme de valeur(s) publique(s) a été clarifié selon les différentes pensées (philosophique, économique politique et management public). Ont également été mises en lumière les opportunités du management de la valeur publique comme réponse au déficit démocratique. En cela, la valeur publique répond aux défis des réformes de troisième génération qui placent le citoyen au centre de l'action publique et souhaitent restaurer la coordination des parties prenantes.

Les recherches dans ce chapitre montrent que le courant de la gestion de la valeur publique s'adapte au contexte actuel. La démocratie devient le mot clef pour la stabilisation de l'administration publique. Cette dernière devient un acteur parmi d'autres.

Sur les territoires, l'enjeu majeur est d'améliorer la collaboration entre les différents acteurs en présence. Ces acteurs jugent collectivement ce qu'est une valeur publique. Dans ce sens, le défi des managers et manageuses publics est de s'engager à inventer des outils permettant la gestion des préoccupations des parties prenantes et des conflits. Le pari des managers et manageuses est de gérer les interactions dans le but de créer la valeur publique ou les valeurs publiques. En définitive, le défi majeur de l'administration publique est d'apprendre à co-construire l'action publique en mobilisant une approche pluraliste.

Ce chapitre présente une modélisation du concept de la valeur publique ancré sur la proposition de Soldo (2018) d'un modèle de management public démocratique. Ce modèle se voit renforcé à l'aide des apports théoriques, épistémologiques et méthodologiques de la philosophie pragmatiste à la Dewey.

Dans ce contexte, plusieurs questions s'imposent pour une meilleure appréhension de la gestion de la valeur publique, entre autres : la valeur publique ou les valeurs publiques, sont-elles mesurables ? Comment peut-on les identifier empiriquement ? Comment peut-on les mesurer et classer et sur quel critère ? Qu'est-ce qui constitue la valeur publique pour chaque partie prenante, notamment les citoyens et citoyennes, en tant que bénéficiaires de l'action publique ? Comment peut-on évaluer un service public fondé sur la gestion de la valeur publique ? L'évolution technologique et la numérisation du service public, sont-elles des pistes pour faciliter la cogestion ?

Table des matières

Avant-propos	7
Robert Fouchet (†)	
Préface	9
Solange Hernandez, Sophie Lamouroux, Edina Soldo	
Introduction générale	11

Questionner autrement

Céline Du Boys, Léonard Gourbier, Marcel Guenoun, Anaïs Saint-Jonsson, Emil Turc	
Performance publique, un impératif ambigu	23
Djelloul Arezki, Ismail Bouhachm, Laura Carmouze, Edina Soldo	
Territoire et Valeur(s) publique(s), plaidoyer pour une approche à la Dewey	45
Céline Du Boys, Markolf Jossou, Raphaële Peres, Bruno Tiberghien	
Risques et crises, entre vulnérabilités territoriales et capacités de résilience	67
Camille Fiore, Solange Hernandez, Emmanuelle Moustier, Flore Tissone	
Durabilité et transition environnementale, quels arbitrages pour quelles politiques publiques	87
Mathilde Dougados, Bérénice Kübler, Emil Turc	
Bureaucratie, vers une hybridation des structures organisationnelles	111

Manager autrement

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné	
Définir le profil du manager public de demain	129

Laura Beton-Athmani, Mathilde Dougados, Audrey Riviere, Khaled Sabouné Gérer le sens au travail dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (ESSMS)	147
Christophe Alaux, Laura Carmouze, Thomas Reynoird Cocréer l'attractivité territoriale, quelles modalités de gouvernance	167
Raphaële Peres, Anaïs Saint Jonsson, Sarah Serval Innover, une réponse face aux <i>wicked problems</i>	189
Laurine Basse, Nadia Boulmakoul, Solange Hernandez, Sarah Serval Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion	205
Conclusion générale	227
Bibliographie générale	229
Marius Bertolucci, Thomas Eisinger Annexe	259
Les auteurs	269

Dessiner le management public autrement

Bilan et perspectives

ESPACES PUBLICS

Passages, territoires, rencontres, émulation, « Espaces Publics » rassemble les expressions métaphoriques et matérielles de l'action ouverte sur les sociétés contemporaines.

Dans cet ouvrage, l'équipe des chercheurs de l'IMPGT propose un bilan des travaux de l'École aixoise en management public et dessine de nouvelles perspectives de recherche et d'actions. Une certaine *dés-organisation* s'observe dans le champ du management public. Or, l'incompréhension conduit à l'impuissance et nourrit des dysfonctionnements démocratiques, décisionnels, budgétaires ou humains. Cet ouvrage décrypte ce domaine en perpétuel mouvement. La première partie révèle un foisonnement d'idées, des ambiguïtés sur le sens de la performance, des contradictions sur les finalités du management public, de la complexité territoriale, des spécificités à intégrer ou encore des arbitrages à réaliser. Les organisations et les acteurs sont donc réinterrogés et leurs réponses ne vont pas de soi. La seconde partie propose des pistes. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle montre que le métier du manager public est à repenser, que les modes de gouvernance sont à adapter, que des réponses inédites sont à inventer, et ce dans tous les domaines de l'intervention publique. De nouveaux enjeux, souvent paradoxaux, apparaissent. Mais les managers ne sont pas sans ressources. Cet ouvrage s'appuie sur de nombreuses références bibliographiques et plusieurs études de terrain. Les points de vue et les paroles des acteurs y occupent une place substantielle. Tous ceux qui s'intéressent au management public, et évidemment les managers, trouvent ici des pistes de réflexion et d'action concrètes pour les aider au quotidien.

Solange HERNANDEZ, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, CERGAM, Aix-en-Provence, France

Sophie LAMOUREUX, maître de conférences HDR en Droit public, IMPGT, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France

Edina SOLDO, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, chercheure au CERGAM, membre de l'InCIAM, Aix-en-Provence, France