



HAL
open science

Le travail institutionnel et les rôles du territoire dans la mise en oeuvre de la co-création des politiques publiques locales : le cas de la co-création d'une stratégie territoriale de développement durable

Sarah Serval, Magdalena Potz, Solange Hernandez

► To cite this version:

Sarah Serval, Magdalena Potz, Solange Hernandez. Le travail institutionnel et les rôles du territoire dans la mise en oeuvre de la co-création des politiques publiques locales : le cas de la co-création d'une stratégie territoriale de développement durable. Conférence de l'EGPA, panel francophone, Sep 2022, Lisbonne, Portugal. hal-03792072

HAL Id: hal-03792072

<https://hal.science/hal-03792072>

Submitted on 29 Sep 2022

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.

Le travail institutionnel et les rôles du territoire dans la mise en œuvre de la co-crédation des politiques publiques locales : le cas de la co-crédation d'une stratégie territoriale de d'veloppement durable

Sarah SERVAL

Aix Marseille Universit, CERGAM EA4225
21, rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence
sarah.serval@univ-amu.fr

Magdalena POTZ

Aix Marseille Universit, CERGAM EA4225
21, rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence
magdalena.potz@univ-amu.fr

Solange HERNANDEZ

Aix Marseille Universit, CERGAM EA4225
21, rue Gaston de Saporta, 13100 Aix-en-Provence
solange.hernandez@univ-amu.fr

Mots clés : co-crédation ; d'veloppement durable ; manager public ; territoire ; travail institutionnel.

Les Objectifs de d'veloppement durable (ODD) fixés par l'ONU à l'horizon 2030 constituent des défis majeurs pour nos sociétés contemporaines. Il s'agit de problèmes de politiques publiques décrits dans la littérature comme des « wicked problems ». Ils se définissent comme des problèmes particulièrement complexes, pernicieux voire inextricables (Torfing & Ansell, 2017) et ont également la particularité de surprendre les managers publics et de poser des défis majeurs pour leur résolution ; ils semblent souvent incompréhensibles et résistants à toute forme de traitement (Rittel & Webber, 1973). Ces problèmes se cristallisent souvent au niveau territorial car c'est, d'une part, le niveau le plus proche du citoyen où ont lieu la plupart des interactions directes entre les décideurs politiques et leur électorat (Kornberger et al., 2017). D'autre part, c'est le niveau où les conséquences des wicked problems sont visibles au quotidien (Weller & Pallez, 2017). En effet, c'est au niveau local que les acteurs territoriaux accompagnent les migrants, soutiennent et gèrent les conséquences des catastrophes climatiques, et accompagnent les usagers malades, handicapés ou en situation sociale précaire. C'est aussi au niveau territorial que se cristallisent les enjeux de la transition et l'adoption de nouveaux comportements visant à répondre à l'urgence climatique.

Les managers territoriaux sont donc en première ligne mais peinent à trouver des solutions efficaces parmi un répertoire d'actions existantes. Face à ces problèmes particulièrement complexes, pernicieux voire inextricables, les managers territoriaux sont sous pression : d'un côté, les citoyens attendent une solution, de l'autre, les politiques exigent des réponses techniques. Les managers territoriaux s'enlisent ainsi dans des méthodes d'élaboration de politiques publiques qui s'essouffent. Il n'y a pas de solution ex-ante car, de fait, les wicked problems requièrent l'innovation publique. En effet, l'intensité du problème, son caractère multidimensionnel, parfois couplés à l'urgence, ont pour conséquence qu'aucun acteur ou organisation ne peut prétendre détenir seule une solution efficace (Rittel & Webber, 1973). Face à un wicked problem, la solution requiert la co-crédation (Torfing et al., 2021) et nécessite la participation de plusieurs acteurs, chacun avec une expertise particulière, qui ensemble peuvent produire la base de connaissances nécessaires pour rendre le problème a minima intelligible (Head & Alford, 2015). A cet égard, les sous-objectifs des ODD 16 et 17 fixés par l'ONU correspondent à ces enjeux de réponse locale, de co-construction des connaissances, et d'ouverture des processus de décisions. En effet, tandis que ces objectifs concernent respectivement plus largement la promotion de sociétés pacifiques et inclusives, et la construction de partenariats, ils peuvent être déclinés en sous-objectifs qui visent plus spécifiquement la mise en place d'institutions efficaces et transparentes (ODD 16.6), la

participation des parties prenantes à la prise de décisions (ODD 16.7), et les partenariats avec la société civile (ODD 17.17).

Alors que la nature des problèmes de politiques publiques contemporaines requiert des pratiques de co-création, à l'échelle des territoires, les managers publics s'interrogent sur le contenu de ces nouvelles pratiques et leur mise en œuvre : comment faire ? Comment mobiliser les acteurs ? Comment structurer leur participation ? Comment ouvrir « la fabrique » des politiques locales aux idées, aux connaissances, aux ressources extérieures ? Pour quels effets ? Ces problématiques de management public sont au cœur des travaux de recherche portant sur la mise en œuvre et l'adoption de réformes politiques visant la modernisation de l'action publique (Ferlie et al., 2003). En effet, nombre de travaux témoignent des distorsions entre les intentions politiques et ce qui est réellement mis en œuvre (Moore, 1987 ; Matland, 1995 ; Hood et Peters, 2004 ; Lipsky, 2010, Cloutier et al., 2016; Guenoun & Matyjasik, 2019). A cet égard les travaux académiques portant sur les entrepreneurs publics qui mettent en œuvre les changements soulignent les difficultés de mises en œuvre et les risques liés à la « mise en jeu » de l'intérêt public au service de gains personnels et politiques (Cairney & Jones, 2016; Frisch-Aviram et al., 2020; Kingdon, 1985; Ongaro & Ferlie, 2020).

Ainsi, alors que la littérature dominante sur la co-création identifie de nombreuses conséquences positives telles que l'amélioration de la confiance des citoyens envers leurs administrations, le renforcement d'une gouvernance plus démocratique, les gains de légitimité des décisions prises et des gains d'efficacité dans leurs capacités à résoudre les problèmes sociaux, la mobilisation des acteurs et la modernisation des services publics (Ansell & Torfing, 2021; Huijbregts et al., 2021; Potz & Serval, 2022; Torfing et al., 2019, 2021), il s'en suit un risque majeur d'effets contre-productifs si des distorsions fortes sont observées entre la co-création pensée « sur le papier » et les pratiques réelles sur le terrain. C'est ici que réside l'intérêt de cette recherche ; l'objectif vise à comprendre comment les managers territoriaux se saisissent de la co-création et la manière dont ils mettent en œuvre de tels processus dans le cadre d'une stratégie territoriale orientée vers l'atteinte des ODD.

Pour ce faire, nous mobilisons une perspective néo-institutionnelle qui constitue un champ de recherche encore émergent en management public (De Vries et al., 2016 ; Baldwin et al., 2019). De Vries et al. (2016) ainsi que Baldwin et al. (2019) soulignent la pertinence de cette approche théorique lorsqu'il est question notamment d'étudier la mise en œuvre de nouvelles pratiques et l'impact de l'environnement. En effet, les institutions entendues comme les règles du jeu (North, 1990) conditionnent en grande partie la mise en œuvre des changements politiques : « *Dans le secteur public d'aujourd'hui, qui est "en réseau, multisectoriel et dont personne n'est entièrement responsable"* (Bryson et al., 2014), *les chercheurs reconnaissent de plus en plus que les institutions et la conception des institutions sont des facteurs essentiels qui déterminent les résultats des politiques* » (Baldwin et al., 2019 : 890). Parmi la palette conceptuelle offerte par l'approche néo-institutionnelle, nous adoptons à l'instar de Cloutier et al. (2016), la grille de lecture du travail institutionnel entendu comme l'action intentionnelle des acteurs de façonner les institutions (Lawrence & Suddaby, 2006). Le travail institutionnel des managers territoriaux est essentiel pour comprendre « *la combinaison et l'étendue des changements mis en œuvre sur le terrain, ainsi que pour déterminer si et comment des distorsions politiques adviennent* » (Cloutier et al., 2016).

Dans la littérature sur le travail institutionnel, le secteur public a déjà fait l'objet de quelques investigations et constitue des travaux pertinents en management public. Il s'agit notamment de recherches portant sur des organisations dans le domaine de la santé (Cloutier et al., 2016 ; Reay & Hinings, 2005 ; Valsecchi et al., 2019), du changement climatique (Wijen & Ansari, 2007), dans le secteur du logement (Lawrence et Dover, 2015), le secteur de l'agriculture locale (Lanciano & Saleilles, 2011 ; Ouahab & Maclouf, 2019), le secteur culturel (Rodner et al., 2020) et plus largement le secteur non-marchand (Coule & Patmore, 2013 ; Ko & Liu, 2021 ; T. B. Lawrence et al., 2002 ; Rao, 1998).

Si ces travaux permettent de mettre en perspective l'agencement de la co-création par les managers territoriaux en identifiant le contenu du travail institutionnel, nous cherchons à étudier la co-création à l'échelle d'un territoire. Il s'agit ici de travaux académiques émergents qui proposent de situer le travail institutionnel dans l'espace, et visent à explorer les rôles que le lieu (T. B. Lawrence & Dover, 2015) et

plus spécifiquement le territoire (Arnaud & Serval, 2020) jouent dans le travail institutionnel. Ce faisant, nous interrogeons la manière dont le territoire influence, circonscrit, tantôt facilite, tantôt complique, le travail institutionnel des acteurs (Arnaud & Serval, 2020; Lawrence & Dover, 2015). Cet axe de recherche repose sur l'existence d'une vie institutionnelle propre à un territoire porteur d'une culture, d'une identité particulière, d'une histoire et d'un tissu de relations singulier qui influencent la manière dont une nouvelle pratique - portée par une autorité locale - peut être mise en œuvre. Nous supposons ici que le territoire explique en grande partie les distorsions possibles entre la doctrine de la co-création et la co-création en pratique.

Notre objet de recherche peut donc se formaliser de la manière suivante : de quelle manière les particularités du territoire produisent-elles des impacts sur le travail institutionnel des managers territoriaux ? Et quels en sont les effets sur la mise en œuvre de la co-création d'une stratégie territoriale de développement durable ?

Ainsi, la recherche menée permet d'apporter des contributions à deux niveaux :

- Au niveau théorique dans le champ du management public pour mieux comprendre les distorsions entre intentions politiques et mise en œuvre effective de la co-création à l'échelle d'un territoire ;
- Au niveau conceptuel dans la perspective néo-institutionnelle pour nourrir les travaux d'un champ de recherche émergent visant à comprendre l'impact du territoire dans le travail institutionnel des acteurs ;

L'article se structure comme suit. La première partie revient sur les processus de co-création perçus comme des changements institutionnels. Nous présentons ainsi leurs effets positifs escomptés, les éléments intentionnels qui expliquent la volonté politique de déployer de tels processus d'ouverture, notamment dans le cas particulier des stratégies de développement durable, ainsi que les risques liés et les distorsions possibles. Ensuite, le concept de travail institutionnel et les rôles du territoire identifiés dans la littérature sont présentés comme grille de lecture permettant d'expliquer les écarts entre intentions et mises en œuvre réelles, et plus largement de comprendre la manière dont les managers territoriaux se saisissent de la co-création dans le cadre de stratégies territoriales visant les ODD. Nous présentons ensuite la méthodologie de recherche qui repose sur l'étude qualitative d'un cas unique, celui de « Venelles en Transition » qui est une stratégie territoriale co-créée visant à une déclinaison locale des ODD. Les deux dernières parties présentent et discutent les résultats de la recherche. La conclusion en souligne les principales contributions et les principales limites qui ouvrent autant de perspectives de recherches.

Une étude de cas unique : Venelles en Transition

La plupart des études dans le champ du travail institutionnel adoptent une approche qualitative et longitudinale par étude de cas (Alvesson & Spicer, 2019), et analysent le processus de manière rétrospective (Lawrence et al., 2013). On peut donc constater un manque de recherche in situ sur le travail institutionnel (Zarpelon et al., 2019). Or, être présent sur le terrain lors du déroulement du travail institutionnel permet d'identifier directement les activités quotidiennes des acteurs et leurs changements (Lawrence et al., 2013).

Nous proposons donc un design méthodologique autour d'une étude de cas unique, conciliant à la fois l'analyse rétrospective et l'analyse in situ, triangulant des données provenant de différentes sources (Gioia et al., 2013; Reay & Jones, 2016) et de différents moments dans le temps. Nous avons recueilli des données par l'observation non participante (à ce jour, nous comptabilisons environ 15 heures) lors de cinq événements de co-création, ainsi que des informations issues de conversations informelles avec les acteurs au cours du processus de co-création afin de saisir leurs réactions immédiates, leurs impressions et leurs perceptions. Les données d'archives fournissent du matériel pour une analyse rétrospective. Enfin, les entretiens semi-directifs avec un échantillon représentatif de participants et de membres de la municipalité constituent une troisième source de données. Jusqu'à présent, des entretiens avec 16 répondants (habitants, agents de service public, élus locaux, membres de l'agence engagée pour

aider à planifier le processus de co-création) ont été réalisés et transcrits. D'autres entretiens et événements à observer auront lieu prochainement pour compléter la collecte de données.

Les données recueillies feront l'objet d'une analyse thématique (Miles & Huberman, 2003). Un tableau de codage basé à la fois sur la littérature existante et les thèmes émergents guidera l'analyse, permettant un codage « a prio-steriori » (Allard-Poesi, 2003). Ainsi, les données seront configurées autour d'une table de codage semi-structurée par un codage ouvert et axial (Strauss & Corbin, 1998). Les principaux éléments structurant le codage seront (1) les phases du travail institutionnel telles qu'elles se déploient dans le cas de Venelles en Transition, (2) les rôles du territoire dans le travail institutionnel, et (3) les types d'acteurs participants.

Venelles en transition, ou la co-création d'une stratégie territoriale pour faire face aux wicked problems

Dans une société qui évolue rapidement, avec des problèmes de plus en plus complexes et interconnectés, le territoire est constamment confronté à de nouveaux défis. Les wicked problems de nos jours - ils peuvent être subsumés sous les Objectifs de développement durable (ODD) des Nations unies - ne peuvent être résolus par une seule organisation. Non seulement les gouvernements nationaux sont tenus d'agir, mais ces enjeux impliquent également la nécessité de développer des stratégies de réponse locales : pour faire face à ces enjeux, les territoires sont tenus de développer des moyens nouveaux et innovants, adaptés aux conditions locales.

Pour répondre spécifiquement aux ODD, les territoires peuvent développer leur propre Agenda 2030. Cependant, en France, à peine une poignée de municipalités ont choisi de le faire. L'une d'entre elles est Venelles, une petite commune de 9.000 habitants du Sud de la France, qui a lancé la co-création d'un Agenda 2030 local sous le nom de « Venelles en transition ». Étant la plus petite municipalité à le faire en France, le projet a reçu le label de « France en Transition », un programme mené par le Ministère de la Transition Ecologique. Cette municipalité présente donc un cas unique à étudier concernant les rôles du territoire dans un processus de co-création visant à répondre aux wicked problems, et à mettre en œuvre localement les ODD.

Venelles en transition consiste en une série d'ateliers de co-création, précédés d'un questionnaire largement diffusé sur les transitions écologiques que la population locale souhaiterait voir. En plus des habitants de Venelles, un échantillon de parties prenantes locales ont été invitées par la municipalité à participer. Les ateliers de co-création vont d'une phase d'évaluation du statu quo à un brainstorming d'idées potentielles, et la concrétisation de ces idées en propositions précises pouvant être incluses dans l'Agenda 2030 de Venelles. Ayant présenté les résultats de ces ateliers au grand public en début d'année 2022, la municipalité, avec un ensemble de représentants des citoyens, procédera à la préparation de l'Agenda 2030 final.

Résultats attendues et discussion

La stratégie territoriale de Venelles repose sur quatre grandes phases de co-création : la planification, la mobilisation, la co-construction, et le retour d'expérience et la finalisation de l'Agenda 2030. Les résultats retracent le processus de travail institutionnel en identifiant les rôles joués par le territoire pour la mise en œuvre de la co-création au sein de chaque phase. La première phase actuelle de codage et d'analyse des données collectées consiste à identifier ces phases de la stratégie territoriale, et le rôle que joue le territoire dans chacune d'entre elles.

Cette étude contribue à la conceptualisation du travail institutionnel à l'échelle d'un territoire lorsqu'il est dispersé entre une pléthore d'acteurs hétérogènes. En mettant en avant les rôles du territoire dans une approche procédurale du travail institutionnel, il sera possible d'anticiper et de travailler sur la mobilisation des acteurs en comprenant mieux la manière dont il est possible de se saisir du territoire comme outil et objet du travail institutionnel.

Bibliographie

- Allard-Poesi, F. (2003). Coder les données. In Y. Giordano (Ed.), *Conduire un projet de recherche, une perspective qualitative* (pp. 245–290). EMS. https://www.researchgate.net/profile/Florence_Allard-Poesi/publication/315785373_Coder_les_donnees/links/58e4b4880f7e9bbe9c94dcdc/Coder-les-donnees.pdf
- Alvesson, M., & Spicer, A. (2019). Neo-Institutional Theory and Organization Studies: A Mid-Life Crisis? *Organization Studies*, 40(2), 199–218. <https://doi.org/10.1177/0170840618772610>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2021). Co-creation: The new kid on the block in public governance. *Policy & Politics*, 49(2), 211–230. <https://doi.org/10.1332/030557321X16115951196045>
- Arnaud, C., & Serval, S. (2020). Les formes de travail institutionnel et les rôles du territoire dans la phase d'émergence d'un RTO de l'ESS. *Types of Institutional Work and Roles of the Territory in the Emergence Phase of a Single Social and Solidarity Economy Cluster.*, 24(4), 84–98. <https://doi.org/10.7202/1074362ar>
- Baldwin, E., Chen, T., & Cole, D. (2019). Institutional analysis for new public governance scholars. *Public Management Review*, 21, 6: 890-917.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445–456. <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Cairney, P., & Jones, M. D. (2016). Kingdon's Multiple Streams Approach: What Is the Empirical Impact of this Universal Theory?: Kingdon's Multiple Streams Approach. *Policy Studies Journal*, 44(1), 37–58. <https://doi.org/10.1111/psj.12111>
- Cloutier, C., Denis, J.-L., Langley, A., & Lamothe, L. (2016). Agency at the Managerial Interface: Public Sector Reform as Institutional Work. *Journal of Public Administration Research & Theory*, 26(2), 259–276.
- De Vries, H., Bekkers, V., & Tummers, L. (2016). Innovation in the public sector: A systematic review and future research agenda. *Public Administration*, 94, 1: 146-166.
- Ferlie, E, Hartley, J., & Martin, S. (2003). Changing public service organizations: Current perspectives and future prospects. *British Journal of Management*, 14: S1–S14.
- Frisch-Aviram, N., Beeri, I., & Cohen, N. (2020). Entrepreneurship in the Policy Process: Linking Behavior and Context through a Systematic Review of the Policy Entrepreneurship Literature. *Public Administration Review*, 80(2), 188–197. <https://doi.org/10.1111/puar.13089>
- Gioia, D. A., Corley, K. G., & Hamilton, A. L. (2013). Seeking Qualitative Rigor in Inductive Research: Notes on the Gioia Methodology. *Organizational Research Methods*, 16(1), 15–31. <https://doi.org/10.1177/1094428112452151>
- Guenoun, M., & Matyasik, N. (2019). En finir avec le New Public Management. In *En finir avec le New Public Management*. Institut de la gestion publique et du développement économique. <http://books.openedition.org/igpde/5756>
- Head, B. W., & Alford, J. R. (2015). Wicked Problems: Implications for Public Policy and Management. *Administration and Society*, 47(6), 711–739. <https://doi.org/10.1177/0095399713481601>
- Hood, C., & Peters, G. (2004). The middle aging of new public management: Into the age of paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14: 267–282.
- Huijbregts, R., George, B., & Bekkers, V. (2021). Public values assessment as a practice: Integration of evidence and research agenda. *Public Management Review*, 1–20. <https://doi.org/10.1080/14719037.2020.1867227>
- Kingdon, J. W. (1985). Agendas, Alternatives, and Public Policies. *Journal of Policy Analysis and Management*, 4(4), 621. <https://doi.org/10.2307/3323801>

- Kornberger, M., Meyer, R. E., Brandtner, C., & Höllerer, M. A. (2017). When Bureaucracy Meets the Crowd: Studying “Open Government” in the Vienna City Administration. *Organization Studies*, 38(2), 179–200. <https://doi.org/10.1177/0170840616655496>
- Lawrence, T. B., & Dover, G. (2015). Place and Institutional Work: Creating Housing for the Hard-to-house. *Administrative Science Quarterly*, 60(3), 371–410. <https://doi.org/10.1177/0001839215589813>
- Lawrence, T. B., Leca, B., & Zilber, T. B. (2013). Institutional Work: Current Research, New Directions and Overlooked Issues. *Organization Studies*, 34(8), 1023–1033. <https://doi.org/10.1177/0170840613495305>
- Lawrence, T. B., & Suddaby, R. (2006). Institutions and Institutional Work. In *The SAGE Handbook of Organization Studies* (pp. 215–254). SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781848608030.n7>
- Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5: 145–74.
- Moore, S.T. (1987). The theory of street-level bureaucracy: A positive critique. *Administration & Society*, 19: 74–94.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, Economic Performance*. Cambridge: Cambridge university Press.
- Ongaro, E., & Ferlie, E. (2020). Strategic Management in Public Organizations: Profiling the Public Entrepreneur as Strategist. *The American Review of Public Administration*, 50(4–5), 360–374. <https://doi.org/10.1177/0275074020909514>
- Potz, M., & Serval, S. (2022). Co-creation for the implementation of SDGs in a French municipality. In W. Leal Filho (Ed.), *SDGs in the European Region*. Springer.
- Reay, T., & Jones, C. (2016). Qualitatively capturing institutional logics. *Strategic Organization*, 14(4), 441–454.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4, 155–169.
- Strauss, A. L., & Corbin, J. M. (1998). *Basics of qualitative research: Techniques and procedures for developing grounded theory* (2nd ed). Sage Publications.
- Torring, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Torring, J., Ferlie, E., Jukić, T., & Ongaro, E. (2021). A theoretical framework for studying the co-creation of innovative solutions and public value. *Policy & Politics*, 49(2), 189–209. <https://doi.org/10.1332/030557321X16108172803520>
- Torring, J., Sørensen, E., & Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation: Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward. *Administration & Society*, 51(5), 795–825. <https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Weller, J.-M., & Pallez, F. (2017). Les formes d’innovation publique par le design: Un essai de cartographie. *Sciences du Design*, n° 5(1), 32–51.
- Zarpelon, F. de M., Bittencourt, A. C., Faccin, K., & Balestrin, A. (2019). A decade of institutional work: Context and opportunities for research. *Organizações & Sociedade*, 26, 750–775. <https://doi.org/10.1590/1984-9260917>

