



HAL
open science

Faire face aux paradoxes de la gestion publique locale : quels outils au service des managers territoriaux ?

Solange Hernandez

► **To cite this version:**

Solange Hernandez. Faire face aux paradoxes de la gestion publique locale : quels outils au service des managers territoriaux ?. 5e Colloque international AIRMAP, AIRMAP, Jun 2016, POITIERS, France. hal-03967691

HAL Id: hal-03967691

<https://hal.science/hal-03967691>

Submitted on 1 Feb 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.

Faire face aux paradoxes de la gestion publique locale : quels outils au service des managers territoriaux ?

(Atelier 2)

Solange HERNANDEZ

Docteur en Sciences de Gestion – CERGAM EA 4225/ Equipe Management Public
Maître de conférences HDR – Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale
Aix-Marseille Université

Communication pour le 5^e Colloque international AIRMAP 2016 « Le management public : entre confiance et défiance », Atelier 2 : Les paradoxes du management public, Poitiers, 2-3 juin

Coordonnées de l'auteur:

Solange HERNANDEZ
Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale
21, rue Gaston de Saporta, 13 625 Aix en Provence Cedex 1
Tel : 04 91 36 56 94 / Fax : 04 91 36 57 32
solange.hernandez@univ-amu.fr

Mots-clés : paradoxes, outils de gestion, management territorial, études de cas, comparaison internationale.

Faire face aux paradoxes de la gestion publique locale : quels outils au service des managers territoriaux ?

(Atelier 2)

Les paradoxes dans les organisations sont un objet d'étude en développement¹ : leur existence a notamment été démontrée dans les organisations publiques (Hood, Peters, 2004, Emery, Giauque, 2005), y compris territoriales (Lefevre, 2012, Vodoz, Thévoz, Faure, 2013, Gillet, 2014), que les recherches portent spécifiquement sur cette question ou qu'elles constatent simplement l'existence d'un paradoxe en particulier (Dambuyant-Wargny, 2014).

Que faire après avoir reconnu, identifié ces paradoxes et leurs conséquences sur la gestion des organisations ? Comment aider les managers à y faire face ? C'est ce qu'ambitionne cette intention de communication.

Nous nous intéressons spécifiquement aux paradoxes inhérents au management des territoires² par les organisations publiques locales (collectivités territoriales, métropoles). Dans le contexte de l'action publique territoriale, les managers locaux sont confrontés à de nombreuses situations paradoxales (Debuisson, 2014, Serval, 2015), comme nous l'avons nous-mêmes constaté dans des travaux antérieurs (Hernandez, 2008, 2010a, 2010b, 2011, 2016, Hernandez, Kane, 2015).

Cette dimension paradoxale est perçue par les managers territoriaux. Ceux-ci insistent par exemple sur la difficulté à articuler deux dimensions principales des territoires : la fonctionnalité et la décision.

La première délimite le territoire, et le définit en fonction de critères éprouvés quotidiennement par ses habitants, tels l'habitation, le travail, le transport ou encore la consommation. Mais institutionnellement, rien ne porte le territoire de la fonctionnalité. L'échelle administrative et politique est bornée par le périmètre du territoire institutionnel. Ce dernier impose de fait des limites en matière de compétences et de ressources, notamment fiscales. Il constitue un élément difficilement contournable pour les managers territoriaux. Pourtant, il ne correspond pas au territoire vécu, ni, la plupart du temps, au territoire du développement économique, qui correspondent davantage à une dimension fonctionnelle. Les managers sont placés face à une ambivalence forte : le territoire administratif qui s'impose à eux n'est pas le même que le territoire vécu, plus large. Par certains aspects, ils ont le sentiment de se trouver devant des situations insolubles. Le premier mouvement consiste à hésiter entre des actions ajustées sur les limites décisionnelles, mais qui ne correspondent pas

¹ D'après W. Smith et M. Lewis (2011, p.382), 360 articles portant sur les paradoxes organisationnels ont été publiés entre 1989 et 2008 (soit les deux décennies suivant la publication de l'ouvrage fondateur de K. Cameron et R. Quinn, 1988), dans douze revues de langue anglaise (quatre académiques publiées aux Etats-Unis, autant en Europe et les quatre dernières ayant une entrée plus professionnelle).

² Le management des territoires englobent la stratégie (ou l'intention stratégique) et le management territorial. L'*intention stratégique* désigne l'impact effectif et final vers lequel tend l'organisation publique locale, celui qui doit permettre d'améliorer la situation territoriale et celles des habitants, dans une perspective de moyen ou long terme. Les intentions stratégiques territoriales sont de l'ordre du maintien ou de l'accroissement du bien-être de la population. Quant au *management territorial*, il regroupe l'ensemble des processus managériaux permettant de mettre en œuvre et d'adapter la stratégie territoriale (Hernandez, 2006).

à des limites de fonctionnement, et des interventions fondées sur des limites fonctionnelles, mais pour lesquelles leurs élus n'ont pas de pouvoir de décision. La gestion paradoxale trouve toute sa pertinence dans un tel contexte.

Par ailleurs, les managers territoriaux perçoivent que l'action territoriale n'obéit à aucune loi universelle, et que personne ne détient la vérité dans ce domaine. En fonction des territoires, de ses caractéristiques, de ses acteurs, les possibilités et donc les choix d'actions peuvent être très nombreux. Dans cette perspective, la seule solution est « *d'avoir la force de conviction nécessaire, taper du point sur la table, car il n'y a pas de démonstration qu'on ne peut pas contredire. (...). Il n'y a pas de solution indubitablement vraie. Rien ne permet de trancher sereinement et clairement* ».

L'impossibilité de faire des choix imprègne le contexte territorial. Pourtant, les ressources, financières et humaines en particulier, des organisations publiques leur imposent d'en faire.

Maintenant, au-delà de ces constats, nous souhaitons envisager **les outils à la disposition des managers territoriaux participant à la concrétisation de l'intention stratégique de leur organisation. Quels sont ceux qu'ils développent ? Observons-nous des conditions spécifiques d'usage de ces outils, imposées par la présence de paradoxes ?**

Nos questionnements ne sont pas des plus « académiques », car nos ambitions sont essentiellement empiriques et managériales, plutôt que théoriques et conceptuelles. Ils s'appuient cependant sur des réflexions théoriques et pratiques élaborées suite à plusieurs études de terrain portant sur la mise en œuvre de stratégies globales de développement local ou de stratégies plus sectorielles, portant sur l'aménagement et l'urbanisme, le renouvellement urbain dans les quartiers d'habitat social ou encore la gestion des espaces agricoles périurbains. Ces études de cas ont été conduites dans des organisations publiques territoriales de natures et de nationalités diverses (communautés urbaines de Lyon, Marseille, Nantes, communauté d'agglomération Pays d'Aubagne et de l'Etoile, organisations métropolitaines de Barcelone et Nottingham). Nous les avons récapitulées dans le tableau ci-après. En résumé, nous intégrons huit études de cas, réalisées entre 2005 et 2014, au cours desquelles cent un (101) données primaires (entretiens) et deux cent cinquante (252) secondaires ont été collectées. Les entretiens ont été intégralement retranscrits. Des méthodes mixtes de traitement des données ont été mobilisées (analyse qualitative et analyse quantitative de données qualitatives), avec l'aide de deux logiciels de traitement de données (NVivo et IRAMUTEQ).

Etudes de cas (date réalisation)	Type de stratégie étudiée	Nb entretiens	Nb données secondaires	Type de traitement de données
Grand Lyon (C.U.) (2005-2006)	Stratégie globale dév. local	10	76	<ul style="list-style-type: none"> - Méthode qualitative de traitement des données (Miles, Huberman, 1991). - Analyse de contenu (Grenier, Josserand, 2003). - Catégorisation par codage ouvert (Glaser, 1978), puis axial (Strauss, Corbin, 1990). - Codage identique pour l'ensemble des cas (Miles, Huberman, 1991). - Codage avec le logiciel NVIVO 2.0. - Calcul de fréquences. - Analyses quantitatives de données qualitatives. - Logiciel libre IRAMUTEQ. - Statistiques textuelles, C.H.D., analyse spécificités (A.F.C.), analyse similitudes.
Marseille Provence Métropole (C.U.) (2005-2006)	Stratégie globale dév. local	13	33	
Nantes Métropole (C.U.) (2005-2006)	Stratégie globale dév. local	7	31	
Great Nottingham (2005-2006)	Stratégie globale dév. local	9	31	
APSMB – Barcelone (2005-2006)	Stratégies globale dév. local + sectorielle amgt et urbanisme	6	20	
		8	17	
C.A.Pays d'Aubagne et l'Etoile (2013-14)	Stratégie sectorielle agriculture périurbaine	13	28	
Picon-Busserine (Marseille) (2009-2014)	Stratégie sectorielle renouvellement urbain	35	16	

Figure 1 : Méthodologie, synthèse des études de cas sur le management territorial paradoxal³

Grâce à ces études de cas, nous avons observé des pratiques effectives de management territorial paradoxal. Nous en proposons ici une synthèse.

Dans un premier temps, nous définissons les paradoxes et voyons comment ils se traduisent dans la gestion des territoires.

Dans un deuxième temps, nous revenons sur les outils dont disposent les managers territoriaux. Nous les avons regroupés pour plus de clarté et de simplicité en trois boîtes à outils. Cela constitue une étape pour les envisager dans un troisième temps, dans la perspective des pratiques de management territorial paradoxales, dont nous présentons dans un dernier point, une typologie.

I. LES PARADOXES EN MANAGEMENT : ELEMENTS DE DEFINITION ET APPLICATION A LA GESTION DES TERRITOIRES

Il existe différents types de paradoxes. Nous distinguons les paradoxes logiques, sémantiques et pragmatiques⁴. Les derniers, contrairement aux deux autres, n'appartiennent

³ Toutes les figures sont de l'auteure, sauf mention contraire.

⁴ Les deux premiers répondent, à une « définition formelle » du paradoxe (Perret, Josserand, 2003, p.7, Stoltzfus et al., 2011, p.353). Ils sont tous deux « une contradiction qui vient au terme d'une déduction correcte à partir de prémisses consistantes » (Watzlawick et al. 1975). En d'autres termes, ils résultent de « raisonnement qui, appliquant à des prémisses à première vue évidentes des techniques d'inférence sûres, mène néanmoins à une conclusion absurde ou contradictoire » (Nadeau, 1999, p.464).

pas à l'univers de la logique ou du langage. A l'inverse des deux premiers, la contradiction ne se situe pas dans ce qui est dit, ou écrit, mais dans la situation observée. Parmi les trois types de paradoxe envisagés, seul le dernier intéresse particulièrement les problématiques des sciences de gestion. Il caractérise les situations où toute forme de gestion paraît inadaptée, ou vouée à l'échec, mais où pourtant elle est nécessaire.

Le paradoxe pragmatique implique la « *présence simultanée d'éléments contradictoires et mutuellement exclusifs, opérant dans le même temps* » (Cameron, Quinn, 1988, p.2) et correspond au constat que « *'quelque chose' soit à la fois acteur et terrain de son action* » (Barel, 1989, p.26). En ce sens, il s'inscrit pleinement dans les préoccupations des gestionnaires (Smith, Lewis, 2011, p.382). Il peut, en effet, les aider à comprendre les organisations qui, sous cet angle, représentent des systèmes dynamiques d'interactions, continues et complexes (Perret, Josserand, 2003). Les paradoxes pragmatiques sont donc sollicités dans les processus de compréhension des interactions organisationnelles, dans un contexte donné, car ils sont « *une affaire humaine et une affaire sociale* » (Barel, 1989, p.22).

Tous les paradoxes naissent donc de la contradiction et créent des situations où le choix est interdit⁵. Mais les paradoxes pragmatiques ont spécifiquement trois dimensions essentielles : ils ont un caractère relativiste, une dimension interactionnelle et suivent un principe dialectique (Ford, Backoff, 1988). Nous avons constaté que ces caractéristiques s'appliquent aux situations où les pratiques de management territorial sont mobilisées (cf. Figure 2).

Les pratiques de MT naissent de la contradiction.	Des compétences pour gérer le territoire, mais pas toutes. Territoires d'action différent du territoire institutionnel. Obligation d'exercer compétences mais peu de moyens de coercition pour y parvenir. Elaboration d'une intention stratégique pas obligatoire, mais nombreuses pressions pour la mettre en œuvre.
Les pratiques de MT interviennent dans des situations où le choix est interdit.	Ne décident ni du territoire à gérer, ni de leurs compétences juridiques, ni de leur statut, ni du statut de leurs employés. Impossible de se séparer d'une parcelle de son territoire institutionnel ou d'un secteur d'intervention.
Les pratiques de MT présentent un caractère relativiste.	Leurs représentations varient en fonction des acteurs considérés. Ne font pas l'objet d'une vision consensuelle. Ne constituent pas des modes de gestion immuables, mais des éléments en construction et en évolution permanente.
Les pratiques de MT possèdent une dimension multi-interactionnelle.	Imbrication extrêmement étroite entre les organisations territoriales, et des faisceaux interactionnels d'origine et d'intensité variées.
Les pratiques de MT s'inscrivent dans un principe dialectique.	Organisation active (détermination et mise en œuvre d'intention stratégique), mais pas autonome. Capacité organisationnelle vs dépendance intrinsèque et contrainte environnementale. Contexte vs intention stratégique. Déterminisme vs volontarisme.

Figure 2 : Les caractéristiques paradoxales des pratiques de management territorial

⁵ Ceci est la principale distinction entre le paradoxe et le dilemme. Ce dernier met en balance des éléments contraires, présentant chacun des avantages et des inconvénients (Smith, Lewis, 2011, p.387). Entre ceux-là, le choix est sans doute, ardu, cruel, mais possible.

Reprenons et détaillons ces cinq éléments de compréhension de la dimension paradoxale des pratiques de management territorial.

Premièrement, **le contexte est le lieu où s'expriment de nombreuses contradictions**. Les organisations publiques locales ont des compétences pour gérer « leur » territoire, mais pas toutes. Quelquefois, elles les partagent avec d'autres organisations (tourisme, développement économique, urbanisme, agriculture, santé). Ses périmètres d'action diffèrent de son territoire institutionnel, le seul reconnu légalement. Ces organisations doivent exercer leurs compétences. Pour cela, elles disposent d'outils réglementaires (SCOT, PLU, PADD, Agenda 21) et managériaux (partenariat, réseau, communication), mais peu de moyens de coercition sur les acteurs qu'elles doivent solliciter leurs pour concrétiser leurs actions. La plupart du temps, elles ne peuvent pas mettre en place une politique locale sans y associer des parties prenantes, aussi bien publiques que privées (communes, conseils départementaux et régionaux, organismes consulaires tels les CCI, les citoyens/ habitants/ usagers, les entreprises, grandes ou TPE, etc.). Mais celles-ci sont parfois récalcitrantes.

Par ailleurs, les organisations publiques territoriales ne sont pas obligées de déterminer une stratégie. Mais elles sont soumises à diverses pressions, notamment institutionnelles, qui les ou les contraignent à le faire (pressions mimétiques par exemple). Ces organisations sont donc actives, elles peuvent déterminer et mettre en œuvre une intention stratégique, mais elles ne sont pas autonome, ne serait-ce que financièrement.

Deuxièmement, **ces organisations n'ont pas le choix du contexte et de leur champ d'intervention**. Or les situations paradoxales désignent des situations où le choix est interdit. Ces organisations n'ont pas le choix dans beaucoup de domaines fondamentaux. Elles ne décident ni du territoire à gérer, c'est-à-dire ni de son périmètre et ni de ses caractéristiques géographiques, économiques, sociales ou autres. Elles ne décident pas non plus de leurs compétences juridiques (ni du rythme de leurs réformes), ni de leur statut ou de celui de leurs employés⁶. En outre, elles ne peuvent pas se séparer d'une parcelle de leur territoire administratif ou d'un secteur d'intervention parce que ceux-ci ne seraient pas performants selon divers critères. En ce sens, les organisations territoriales se distinguent d'autres organisations qui peuvent céder ou fermer une usine, ou arrêter la commercialisation d'un produit ou d'un service, dont elles estiment ne plus avoir besoin.

Troisièmement, **la façon de considérer le contexte est relative en fonction des acteurs**. Au sein d'un même territoire, leurs représentations varient en fonction des acteurs considérés. Elles ne font pas l'objet d'une vision consensuelle, et ce, d'autant plus, qu'elles ne constituent pas des modes de gestion immuables, mais des éléments en construction et en évolution permanentes. Les représentations des pratiques managériales sont ainsi diversifiées et évolutives.

⁶ Réformes les plus récentes : loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPAM ou MAPTAM), loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral, loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe).

Quatrièmement, **le contexte est le lieu d'interactions multiples**. Les organisations territoriales sont imbriquées dans des faisceaux interactionnels d'origine et d'intensité variées. Ces interactions peuvent être de nature *matérielle* (physiques et financières) ou de l'ordre de *l'interprétation*, c'est-à-dire en lien avec les valeurs, les sentiments, les croyances (Rindova, Fombrun, 1999). Elles se manifestent au sein même des organisations, par la communication, la diffusion des intérêts collectifs ou particuliers, l'attribution de ressources. Les interactions opèrent aussi à l'échelle territoriale, via les demandes des parties prenantes ou les ressources que ces dernières fournissent ou réclament aux organisations publiques locales. Les interactions s'envisagent aussi à une échelle plus large. Elles désignent les attributions de ressources matérielles en provenance d'acteurs nationaux, européens et autres. Les réseaux interpersonnels, inter-collectifs ou la multi-appartenance de certaines parties prenantes y jouent un rôle clé (Minvielle et al. 2011, Blanc, 2013).

Cinquièmement, **les pratiques de management territorial s'inscrivent dans un principe dialectique**. A l'instar de Martinet (1993), nous avons considéré l'organisation territoriale comme un « acteur composite », c'est-à-dire actif, à la fois autonome et dépendant. L'autonomie est liée à la capacité organisationnelle de se prescrire des normes de comportement, à une certaine maîtrise d'une partie de ses ressources, au principe de subsidiarité, à la délégation de compétences ou encore à la suppression de la tutelle préfectorale. Elle est néanmoins *intrinsèquement* dépendante, contrainte de multiples façons par son environnement. Le champ d'action de cette organisation territoriale est bien un « univers conflictuel disputé » (Martinet, 1993), changeant, jamais perçu dans son intégralité et ponctué par les actions d'autres organisations, collaboratrices, gêneuses ou concurrentes. Cet univers conflictuel est rythmé par un « temps multiple » (Martinet, 1991), qui rythme l'évolution des organisations territoriales : temps du mandat, temps de l'élu par articulation de mandats successifs, voire simultanés, temps des cycles économiques, temps des projets d'aménagement, temps des contrats de plan Etat-Région.

Pourtant, de telles organisations sont capables de produire un projet stratégique en interaction avec leur territoire et en itération avec les pratiques de management territorial. Ce projet évolue, se précise, se modifie en même temps que l'action se développe. Une relation itérative se développe entre ces deux éléments (projet et action). *Les pratiques de management territorial se situent de façon inamovible au croisement du contexte et de l'intention stratégique, du déterminisme et du volontarisme.*

L'ensemble de ces éléments place les organisations territoriales dans des situations paradoxales, où elles sont prises entre des injonctions à gérer leur territoire et le contexte territorial, qui s'impose à elles et qu'elles ne peuvent pas occulter. Nous retrouvons ici la définition du paradoxe de K. Cameron et R. Quinn (1988) : un paradoxe implique la présence simultanée d'éléments contradictoires et mutuellement dépendants.

Dans ce contexte, les organisations territoriales disposent de capacités organisationnelles et développent des intentions stratégiques. Pour y parvenir, elles mobilisent et orchestrent des pratiques de management territorial.

II. LES OUTILS DU MANAGEMENT TERRITORIAL DISPONIBLES

Afin de concrétiser leur stratégie, les organisations publiques territoriales disposent de plusieurs « boîtes à outils » managériales. Nous en avons identifié trois en nous inspirant librement de travaux antérieurs sur le management stratégique dans les organisations publiques (Poister, Streib 1999, Drumaux, Goethals 2006). Il s'agit de la gestion interne, de la conduite de l'action et de l'interface avec l'environnement organisationnel (cf. Figure 3).

La **gestion interne** désigne l'organisation (répartition et articulation) des services, des procédures, des effectifs⁷.

La **conduite de l'action** correspond à la mise en ordre et en œuvre d'un ensemble de pratiques et d'actions cohérentes, dirigées directement ou indirectement, vers un ou des objectifs déterminés⁸. La conduite de l'action est particulièrement complexe, car elle se situe à l'intersection de variables endogènes et exogènes (évolution du contexte territorial et de l'environnement plus large).

La **gestion de l'interface avec l'environnement** organisationnel comprend la gestion des relations entre l'organisation et ses parties prenantes externes, caractérisées par des liens de dépendance ou d'interdépendance (participation, promotion, communication, partenariat). Mais les outils jouant un rôle d'interface avec l'environnement comprennent aussi tous ceux qui permettent l'observation de cet environnement (prospective, veille). Ceux-ci intègrent les comportements de surveillance, mêlant vigilance et réflexion. Ces fonctions d'observation n'ont pas pour objectif premier de réagir à tout changement de l'environnement, mais de fournir des éléments de réflexion à l'organisation afin d'orienter ses stratégies et ses façons de conduire l'action.

⁷ La structure de l'organisation, ses processus administratifs, sa gestion budgétaire et financière sont destinés à assurer son fonctionnement interne. Dans cette perspective, les organisations territoriales peuvent utiliser par exemple les outils de la certification, la gestion par les processus, les modes projets, les tableaux de bord, etc. Mais quels que soient les outils mobilisés dans le fonctionnement interne de l'organisation, l'élément humain dans toutes ses dimensions est un élément à prendre en compte. La gestion des relations et ressources humaines font partie de la gestion interne. Cela concerne la gestion des relations salariales, la communication interne, le management participatif ou encore le management des connaissances.

⁸ Nous trouvons ici les éléments de pilotage (planning de programmes, gestion de projets, livraisons de biens et services), d'évaluation (*ex-ante*, *in itinere* *ex-post*, participative, etc.) et de contrôle des systèmes (contrôle de gestion, de légalité), actions, services ou biens délivrés par l'organisation publique territoriale.

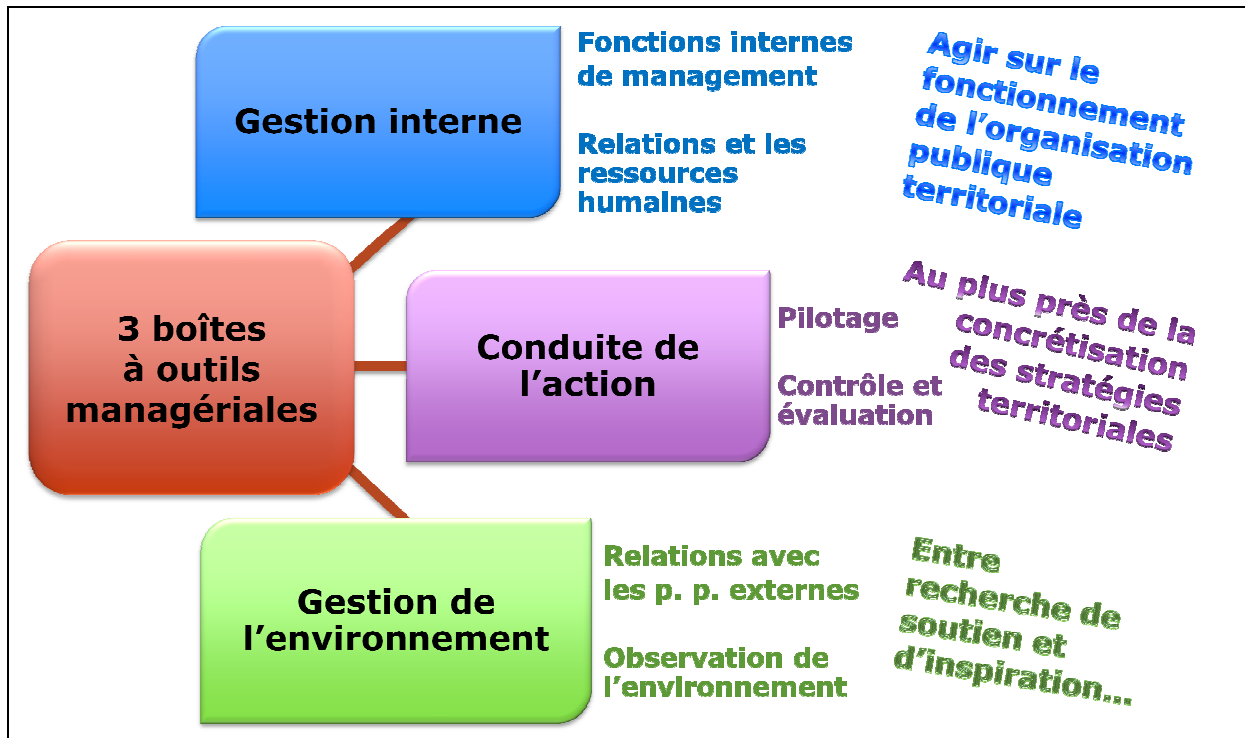


Figure 3 : Les trois boîtes à outils du management territorial

Les managers territoriaux ont la possibilité de puiser dans ces trois boîtes à outils les pratiques gestionnaires leur semblant les plus pertinentes, au regard de leurs objectifs et de leurs contraintes, qu'ils soient organisationnels, professionnels et personnels.

III. L'ARTICULATION DES ELEMENTS PARADOXAUX, UNE NECESSITE POUR LE MANAGEMENT TERRITORIAL

Envisager les outils du management territorial ne suffit pas pour comprendre la façon dont ils s'intègrent dans des pratiques de management territorial paradoxales. En effet, quel que soit le choix de l'outil, l'essentiel est que son usage tienne compte du contexte paradoxal. Nous avons vu qu'un paradoxe était représenté par la présence simultanée d'éléments contraires et mutuellement exclusifs. Les pratiques de management territorial visent alors l'articulation de ces éléments contraires, qui caractérisent les organisations publiques territoriales. **Quels sont ces éléments contraires à articuler ?**

Nous en identifions trois niveaux (cf. Figure 4).

Le premier niveau d'articulation désigne les **niveaux intentionnels et opérationnels**. Nous nous situons ici dans l'organisation, sur le plan des outils managériaux participant à la gestion interne et à la conduite de l'action.

Le deuxième niveau d'articulation concerne **les parties prenantes de l'organisation**. Comment prendre en considération la facette *micro* du management territorial (les parties prenantes **internes** à l'organisation publique) et la facette *macro* (les parties prenantes **externes** à l'organisation mais internes au territoire) ? Elles sont opposées, tout en étant inhérentes aux pratiques de management territorial.

L'articulation du **centre**, le **territoire institutionnel** de l'organisation publique, et de la **périphérie**, son **territoire d'action** et au-delà, est la troisième modalité de gestion des paradoxes territoriaux.

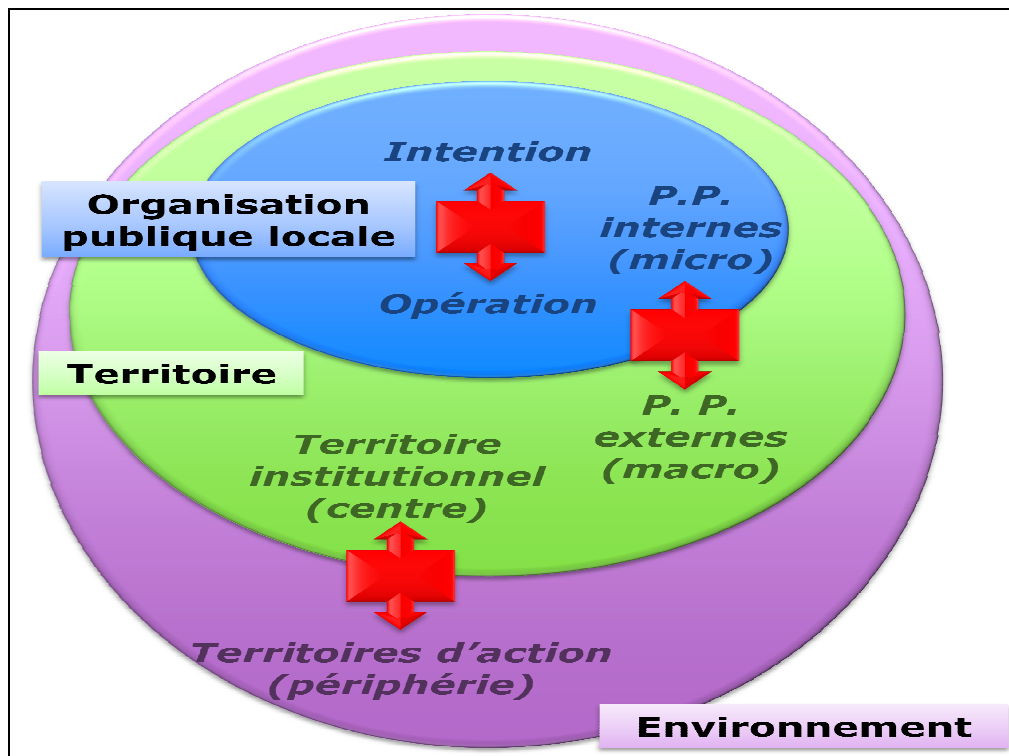


Figure 4 : Les éléments contraires des paradoxes territoriaux et leur nécessaire articulation

Si ces trois niveaux de liens entre éléments opposés d'un paradoxe sont activés, l'organisation montre sa capacité à gérer tous les paradoxes auxquels elle doit faire face. Elle apporte la preuve de son aptitude à lier l'ensemble des éléments paradoxaux du système territorial.

IV. UNE TYPOLOGIE DES PRATIQUES DE MANAGEMENT TERRITORIAL PARADOXALES

Les managers territoriaux s'efforcent d'équilibrer les éléments contradictoires énoncés ci-dessus, grâce à des pratiques managériales, elles-mêmes « paradoxales ». Perret et Josserand (2003, p.166) en ont établi une typologie à partir de deux axes, l'un temporel et spatial, l'autre distinguant les traitements du paradoxe. Nous l'avons adaptée aux pratiques de management territorial (cf. Figure 5).

Le premier axe catégorise les « *modes d'articulation des dualités des couples antagonistes* ». Cela signifie que les éléments contraires peuvent être articulés soit dans le **temps**, soit dans **l'espace**. Cet axe a été déterminé à partir de la distinction entre **dimension synchronique** (colonne en pointillés rouge) et **diachronique** (colonne en pointillés vert) de Ford et Backoff (1988).

Sur le second axe, se positionnent les types de pratiques organisationnelles paradoxales. Les traitements managériaux « infligés » au paradoxe ont pour but de le dépasser. Deux ont été

identifiés : la **différenciation** (ligne jaune) et le **dialogue** (ligne bleue). Ils permettant l'expression des dimensions contraires.

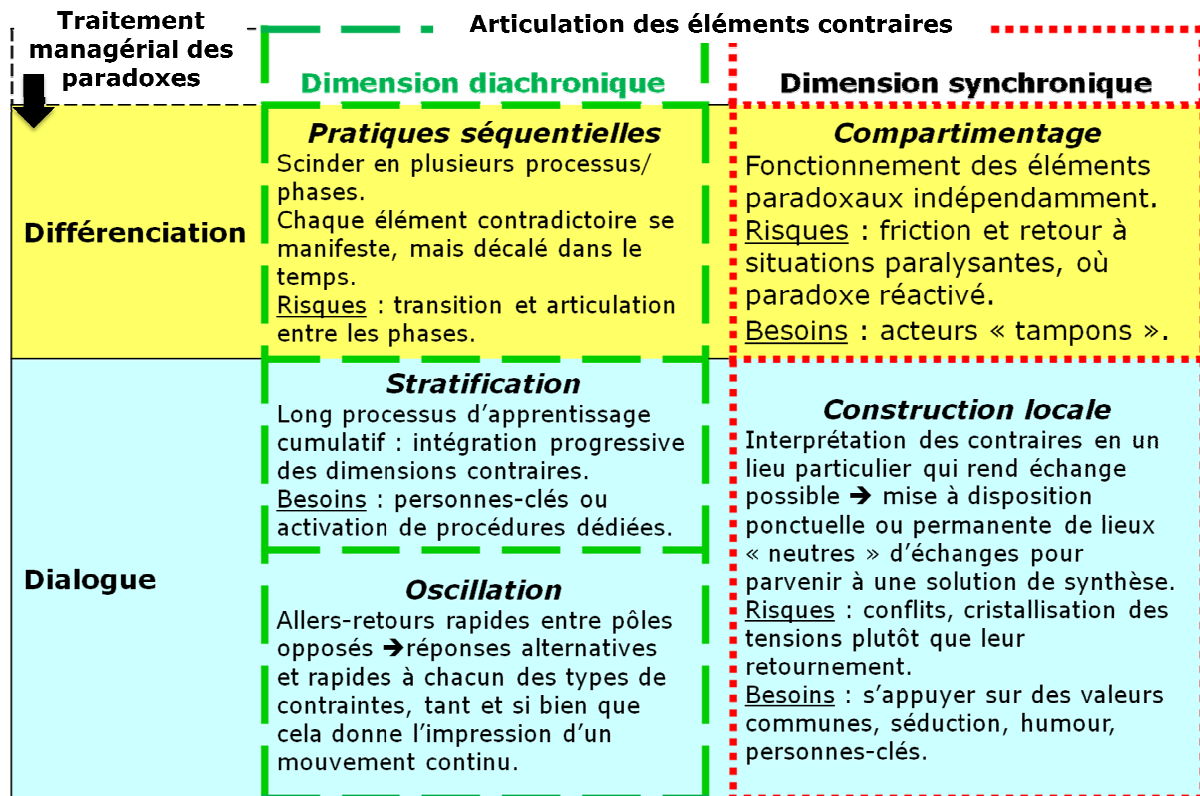


Figure 5: Pratiques organisationnelles paradoxales (adapté de Josserand et Perret, 2003)

Pour le traitement de chaque type de paradoxes, il existe des outils et des pratiques de gestion à disposition des managers territoriaux. Ainsi, face à ces situations, ces derniers ne sont-ils pas sans ressource. Nous détaillons dans les paragraphes suivants les outils identifiés pour chaque niveau d'éléments contraires à articuler (cf. Figure 4).

1. L'articulation entre l'intention et l'opérationnalisation

L'articulation entre l'intention et l'opérationnalisation est assurée à la fois, par des pratiques managériales diachroniques et synchroniques (cf.

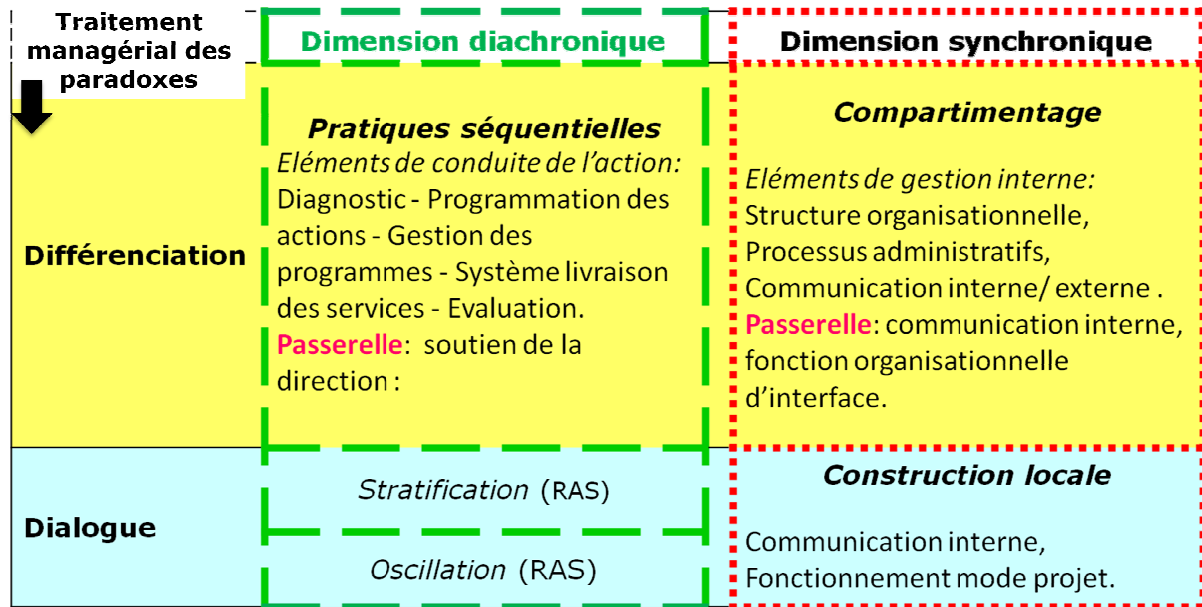


Figure 6 ci-dessous).

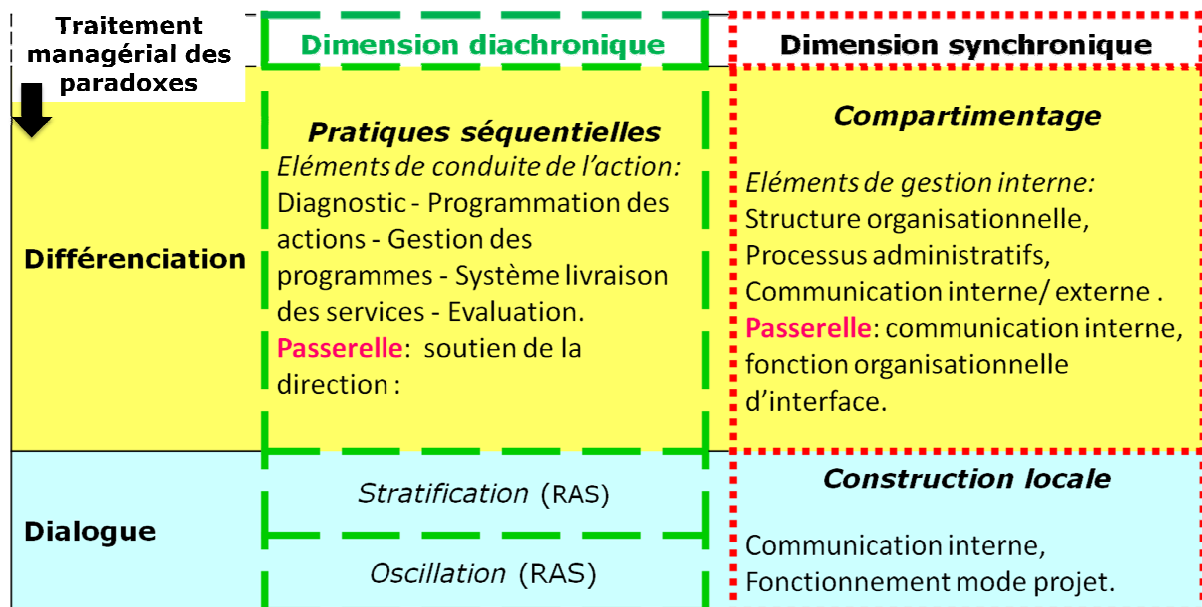


Figure 6 : Les pratiques de management territorial paradoxales au niveau organisationnel

a. La prépondérance du compartimentage dans la gestion interne

Le **compartimentage** permet d'envisager l'organisation par le biais de ses composantes et de façon simultanée (synchronique). Comme dans le cas des pratiques séquentielles, les pôles opposés du paradoxe s'expriment sans se rejeter, car ils sont observés dans des « lieux » différents de l'organisation. Ces « lieux » sont symbolisés par des localisations séparées sur l'organigramme. Idéalement, les directions, ou services, intégrant des éléments paradoxaux doivent pouvoir fonctionner de façon indépendante. Il s'agit d'éviter toute friction aboutissant à des situations paralysantes (Barel, 1989). Dans les organisations, le compartimentage s'illustre à la fois dans la structuration et dans la formalisation des processus. Ces derniers

accentuent la différenciation entre les parties de l'organisation qui se consacrent à des aspects intentionnels et celles qui s'occupent des aspects opérationnels.

La mise au point de règles, de normes et de procédures s'effectue à une assez grande échelle. Elles concernent à la fois les circuits d'information, de décision ou d'instruction, de procédures financières, et la rédaction de ressources humaines ou organisationnelles.

Cependant, en pratique, les techniques de compartimentage ne sont ni simples à activer, ni à maintenir dans le temps. En effet, les contacts entre les éléments compartimentés semblent inévitables au sein d'une même organisation. Pour éviter toute conséquence néfaste, ils doivent être anticipés. Pour y remédier, il est ainsi possible de créer des **fonctions organisationnelles d'interface** entre directions, ou services, abritant des éléments contraires. La mise au point de procédures formelles participe à cette logique, en précisant les règles de fonctionnement à tous. Mais les organisations territoriales étudiées vont parfois plus loin. L'interdisciplinarité dans le travail et la collaboration entre services peuvent être l'objet de soins attentifs. Quelquefois, ces mécanismes sont assurés par la mise en place d'outils spécifiques, telle la « déconcentration » de certaines fonctions managériales dans les directions générales opérationnelles. Et au-delà de la formalisation des pratiques de gestion interne, des efforts peuvent être faits pour construire entre ces dernières des **passerelles** (réduction du nombre de directions, création de postes de chef de projet, de comité chargé de veiller à l'intégration des processus de management).

Ces fonctions doivent permettre de maintenir des liens entre les services abritant des éléments en contradiction.

Mais établir de telles passerelles est aussi la tâche des outils de **communication interne**. Cette dernière doit en effet éviter toute séparation hermétique des compartiments, susceptible d'engendrer un sentiment d'indépendance, au détriment de la cohésion organisationnelle. Pour préserver des liens sociaux entre les membres, la tenue de réunions d'information ou consultatives, de séances de formation, etc., est préconisée. Les outils de la communication interne sont mobilisés pour faire comprendre les décisions de l'organisation, pour expliquer leur mise en œuvre, les difficultés auxquelles elles peuvent être confrontées ou encore pour en mobiliser les membres. L'investissement dans la communication interne permet de préciser « qui fait quoi », afin que chacun puisse s'y référer de façon efficace. Il facilite aussi la mobilisation des parties prenantes internes, afin que chacune participe, à son niveau, à la concrétisation de l'intention stratégique. Dans cette logique de mobilisation, l'idée de compréhension de la stratégie par les personnels est fondamentale. Plus globalement, l'importance du dialogue, des échanges, de la discussion, de la circulation de l'information, est mise en avant avec des objectifs de concertation, de pédagogie, d'implication, d'association de tous les acteurs.

De façon concomitante au compartimentage d'éléments paradoxaux, les organisations territoriales ont développé des pratiques de **dialogue**, en créant des lieux où les échanges entre eux sont possibles. Le fonctionnement en mode-projet et le travail en équipes autonomes en sont des exemples. Les directeurs généraux ou les responsables de projets tendent à représenter, de plus en plus, le DGS ou son équivalent, sur leur domaine de compétence. Ils possèdent souvent une large délégation de responsabilités et sont associés à la préparation des

décisions stratégiques. Certaines organisations ont mis en place une sorte de décentralisation des directions fonctionnelles ressources humaines, achat, gestion budgétaire par exemple, dans les directions générales opérationnelles.

Nous nous situons ici dans des **logiques de construction locale**, qui désignent l'interprétation des contraires en un lieu particulier qui rend cet échange possible. Les outils de **communication interne** et le **fonctionnement en mode-projet** mettent à disposition des membres de l'organisation, de façon ponctuelle ou permanente, des lieux « neutres » d'échanges, où les pôles opposés ont la possibilité de parvenir à une solution de synthèse.

b. Le découpage en séquences de la conduite de l'action

Les organisations territoriales étudiées utilisent des **pratiques séquentielles**, essentiellement en matière de **conduite de l'action**. Celles-ci permettent d'appréhender une fonction managériale comme une suite de séquences dans une perspective diachronique (cf.

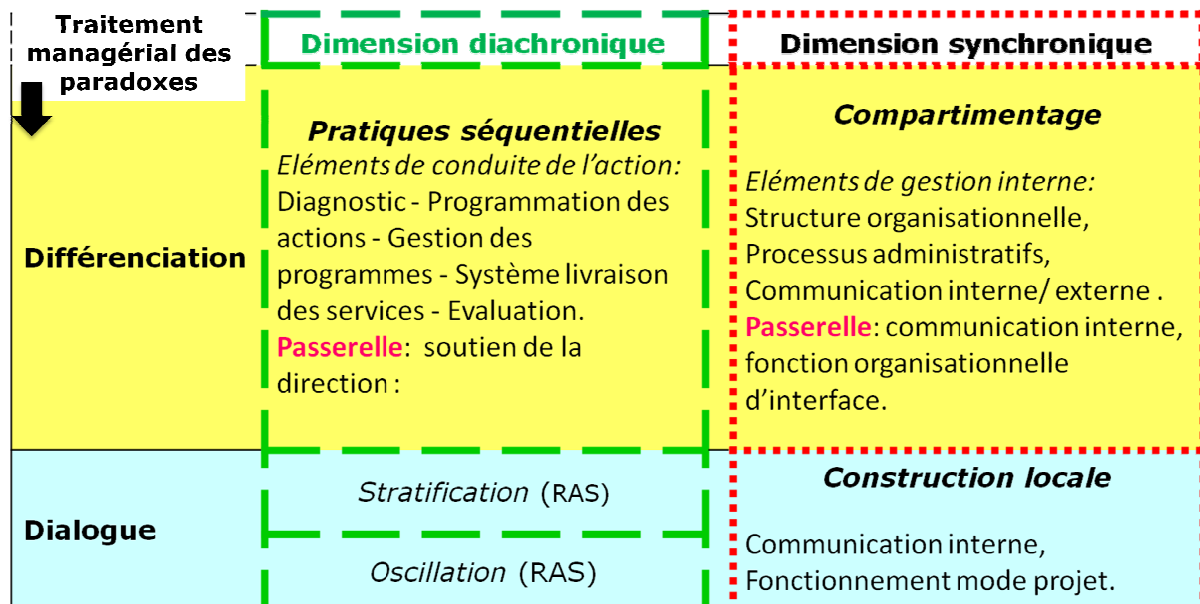


Figure 6, page 12). La tâche à effectuer est scindée en plusieurs processus, chacun mettant davantage l'accent sur un des pôles opposés du paradoxe. Il s'agit ici d'articuler les aspects intentionnels et opérationnels des objectifs stratégiques. Pour y parvenir, les organisations ont **différencié dans le temps** les phases de diagnostic, de programmation des actions, de gestion des programmes, de livraison des services publics territoriaux et d'évaluation. Dans chacune de ses phases, interviennent de façon majoritaire des éléments de l'ordre de l'intention *ou* de l'opérationnalisation. Cela permet de prendre en compte les contradictions inhérentes à la situation paradoxale, tout en envisageant séparément les effets de chacune de ses facettes sur le processus global. Les organisations territoriales aménagent ainsi le paradoxe qui consiste à produire de l'intention tout en la mettant en œuvre. Chaque élément contradictoire se manifeste, mais décalé dans le temps.

La nécessité de différencier temporellement les pratiques managériales s'impose d'autant plus, dans le cas des organisations publiques territoriales, que leur stratégie ne peut s'envisager que « **chemin faisant** » (Avenier, 1997). Quels que soient les comportements

intentionnels et volontaristes, les managers territoriaux ne peuvent s'estimer à l'abri d'événements imprévus, auxquels ils vont devoir faire face.

En effet, nous avons souligné que beaucoup de facteurs ne sont pas maîtrisés par les acteurs publics. Les ressources, budgétaires et naturelles par exemple, restent fluctuantes et inégalement réparties⁹. Le champ décisionnel est borné par les compétences fixées légalement et par le périmètre institutionnel. Le pouvoir décisionnel est limité, quant à lui, par l'absence de réel pouvoir de coercition des organisations publiques locales. En somme, si l'intention stratégique précède l'action, sa mise en œuvre est susceptible de générer des adaptations et des apprentissages, qui, à leur tour, peuvent induire des changements dans les objectifs affichés par l'organisation territoriale. Les éléments contextuels et environnementaux, les stratégies des parties prenantes, leurs intérêts, doivent être, d'une façon ou d'une autre, pris en compte, même s'ils ne sont pas stables dans le temps.

La stratégie publique ne peut donc se construire que dans l'action. Les outils de **conduite de l'action** nécessitent alors d'être pertinemment utilisés. Certes, le contexte a une capacité de contrainte forte sur la concrétisation de l'intention stratégique d'une organisation territoriale. Mais il est essentiel que l'objectif de cette dernière soit affiché clairement, porté politiquement et que les enjeux en soient expliqués aux membres de l'organisation et à ses parties prenantes primaires, principalement. Nous distinguons donc ici l'intention stratégique, sa nécessité de clarté, de « fermeté » et d'affichage, et sa mise en œuvre au cours de laquelle les managers doivent faire preuve de leur « souplesse ».

Les aspects intentionnels et opérationnels peuvent être différenciés dans le temps, mais sans être, pour autant, « hermétiquement » séparés. En effet, tout en gardant en ligne de mire l'intention stratégique de l'organisation, les managers élaborent leurs actions, choisissent des outils, arbitrent entre des propositions concurrentes, surmontent les événements inattendus. Ils connaissent la situation qui constitue leur point de départ, et savent où ils doivent aboutir. Mais le chemin à emprunter est le fruit de leur libre arbitre, mâtiné de circonstances opportunes et d'obstacles.

En somme, si le contexte se révèle trop fort et (ou) la volonté organisationnelle pas assez marquée, la mise en œuvre de la stratégie ne se construit plus en chemin, mais se perd en route.

Pour ces raisons, le découpage **séquentiel** des phases axées sur l'intention ou l'opérationnalisation est à la fois utile et épineux. Utile, car il permet de prendre en compte et de gérer les contradictions inhérentes à la situation paradoxale. Epineux, car c'est un exercice qui n'est pas exempt de difficultés. Parmi celles-ci, nous observons particulièrement les **problèmes de transition et d'articulation entre les phases**.

Dans la perspective des organisations publiques territoriales, il semble que ce soit la **capacité de soutien de la direction**, directeurs généraux et élus, qui permettent d'établir une continuité et une homogénéité entre ces phases. Nous avons ainsi constaté, dans plusieurs cas, le rôle fondamental joué par l'équipe dirigeante, afin de susciter des investissements assidus dans la mise en œuvre stratégique et la conduite de l'action.

⁹ Les ressources naturelles peuvent fluctuer sous l'effet d'une pollution, les ressources budgétaires, en fonction des dotations du gouvernement central ou d'une décision de délocalisation d'une entreprise historique.

2. L'articulation entre les niveaux micro et macro

Ce paragraphe revient sur les pratiques de gestion paradoxales des organisations territoriales, afin d'articuler les demandes de leurs parties prenantes internes et territoriales (cf. Figure 7).

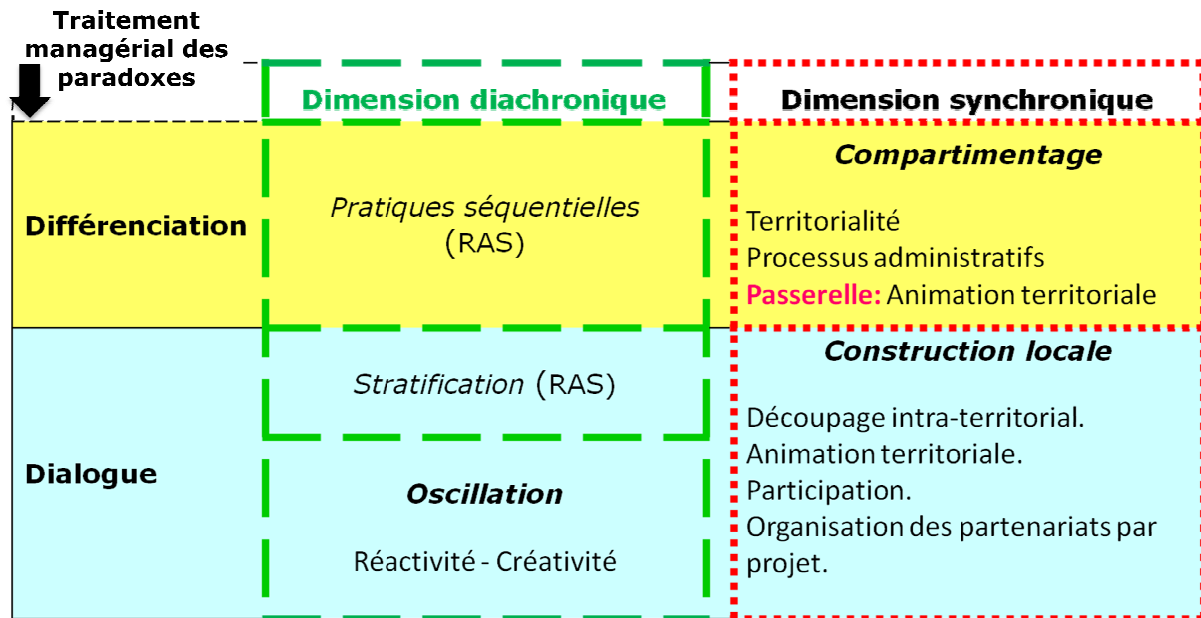


Figure 7 : Les outils de gestion paradoxale au niveau territorial

a. Assurer le dialogue entre les parties prenantes grâce à l'oscillation

Nous retrouvons dans **l'oscillation** le principe de découpage en phases successives propres aux logiques diachroniques. Cette technique de gestion paradoxale consiste en des allers et retours rapides entre les éléments opposés du paradoxe. En fait, c'est le rythme élevé du passage d'un pôle à l'autre qui la caractérise le mieux. Elle permet, en effet, de donner des réponses alternativement et rapidement à chacun des types de contraintes, tant et si bien que cela donne l'impression d'un mouvement continu.

L'oscillation est utilisée par les organisations publiques locales, pour articuler les échelles micro et macro, c'est-à-dire leurs parties prenantes internes et territoriales. Il s'agit de prendre en compte les demandes des parties prenantes externes à l'organisation à proprement parler, mais néanmoins situées, à un titre ou à un autre, sur son territoire institutionnel. Nous nous trouvons ici dans une logique de **dialogue**, plutôt que de différenciation, qui caractérisait les paragraphes précédents.

L'aptitude à l'oscillation se développe en particulier grâce à deux compétences spécifiques : la **réactivité** et la **créativité**.

Les capacités de **réactivité** s'expriment vis-à-vis des demandes des habitants, des maires des communes qui composent la métropole, des entreprises, mais aussi face aux évolutions sociologiques locales ou globales, ou de nouvelles opportunités. Le développement de ces compétences s'appuie souvent sur des dispositifs de proximité (par exemple des découpages territoriaux permettant une forme de décentralisation interne à une communauté urbaine). Ici,

la réactivité consiste essentiellement en des échanges d'informations. Plus globalement, elle correspond à une systématisation de manières d'agir, capables de tenir compte des parties prenantes territoriales, et par extension, de s'appuyer sur leurs demandes et sollicitations pour développer les intentions stratégiques initialement fixées. Elle est également susceptible d'entraîner la réactualisation des choix, en fonction des réactions des parties prenantes territoriales. En effet, plus l'organisation territoriale est proche de ses usagers – clients, plus ces derniers sont susceptibles d'exprimer leurs attentes, leurs besoins. Nous pouvons supposer que l'absence de réactivité de l'organisation face à ces demandes est assez mal perçue des habitants, qui sont, schématiquement, également des électeurs. La réactivité a aussi pris de l'ampleur depuis l'introduction de préoccupations de type orientation – client (qualité) et la multiplication des procédures de concertation.

Etre réactif va souvent de pair avec la capacité à être **créatif**, en matière d'actions et de pratiques de management territorial. Néanmoins, l'innovation « totale » reste rare. De nombreuses initiatives sont en réalité le résultat d'appropriations judicieuses. Celles-ci peuvent parfois sembler tellement bien adaptées, et adoptées, qu'elles en paraissent inédites. Le benchmarking et la pression institutionnelle favorisent la diffusion de pratiques de management territorial, parmi les métropoles et les grandes villes européennes, à l'image des dispositifs de proximité.

b. Le compartimentage et la construction locale : la prise en compte des parties prenantes

Pour mieux concrétiser leur intention stratégique, les responsables qui se succèdent à la tête de l'organisation s'appuient sur les parties prenantes territoriales, dans une logique de **territorialité**. Celle-ci désigne la reconnaissance de l'inscription de l'action publique locale dans des espaces particuliers. Il s'agit en fait de compléter, par une approche territoriale, la perspective d'action par grandes fonctions de management, plus « traditionnelles ». La territorialité permet une différenciation poussée des parties prenantes territoriales, et leur **compartimentage** à partir de critères de localisation. Le contexte dans lequel celles-ci vivent, est considéré comme un élément charnière de l'action. Le territoire institutionnel est alors découpé en zones et sur chacune est positionnée une annexe de l'organisation publique, chargée de faire le lien entre les parties prenantes territoriales et internes. Nous identifions ici à la fois des logiques de **compartimentage** entre parties prenantes internes et territoriales, et de **construction locale**, par la création de lieux où les éléments contraires peuvent échanger. Ces deux logiques se complètent, à condition qu'elles soient coordonnées par des processus administratifs adaptés.

Les autres modes d'articulation des parties prenantes internes et territoriales répondent à la logique de **dialogue** par **construction locale**. Nous rappelons qu'elle désigne l'interprétation des éléments opposés en un « lieu » particulier qui rend le dialogue possible. Dans la plupart des organisations, les éléments contraires sont internes à la structure, ces « lieux » d'échange se situent donc dans cette dernière. Ce n'est pas le cas des organisations publiques territoriales : les parties prenantes territoriales, un des éléments contraires, vivent sur leur

périmètre institutionnel. La construction locale s'effectue alors grâce à deux des principales modalités de management territorial : la **participation** et des **partenariats** construits sur un projet particulier.

Aujourd'hui, une organisation territoriale ne peut se permettre de rejeter les démarches participatives et les consultations citoyennes (autres que le vote). Cette pratique est non seulement prévue dans certaines circonstances par la loi, mais cela confère, de plus, de la légitimité aux actions comme nous l'avons vu précédemment.

Les modes de **participation** et de **concertation** dont disposent les managers territoriaux sont extrêmement nombreux (Deboulet, Nez, 2013). Ceux-ci arbitrent entre des contraintes de coût, de délai, de nombre de participants souhaité, ou d'écho médiatique désiré. Ils prennent aussi des formes différentes selon qu'ils s'exercent à l'échelle du quartier ou non. Les enquêtes mensuelles sont, par exemple, privilégiées dans une perspective de proximité, comme les réunions publiques et les forums. Les voies téléphoniques ont aussi été explorées ; cependant, de plus en plus, les processus de participation s'appuient sur l'usage d'Internet. Ils ne se limitent pas toujours aux seuls habitants et intègrent aussi parfois des syndicats, des entreprises privées, des universités.

La construction de **partenariats** à partir d'un **projet** précis est également une forme de **construction locale**, permettant d'articuler les parties prenantes internes et territoriales d'une organisation territoriale. Ils contribuent en effet à établir et à maintenir des relations étroites entre elles. Ils concernent progressivement tous les champs d'intervention territoriaux. Certains partenariats prennent une acuité particulière pour quelques membres du personnel dont le salaire est versé conjointement par plusieurs partenaires.

La **construction locale** est une des techniques de traitement des paradoxes par le **dialogue**. Elle comporte des difficultés, qui tiennent essentiellement à la **gestion des conflits**. Ceux-ci sont, en effet, susceptibles de surgir à tout moment, au risque de cristalliser les situations de tensions, plutôt que de les atténuer ou de les faire disparaître.

Pour éviter cela, la communication joue à nouveau un rôle prépondérant. La **communication** et l'**animation territoriales** permettent de gérer les relations avec les parties prenantes externes (Giroux, Giordano, 1998). A l'image de leur équivalent interne, elles consistent à faciliter l'établissement de **passerelles** entre les éléments paradoxaux, organisationnels et territoriaux. Elles poursuivent en ce sens plusieurs objectifs : la mise en valeur d'une expérience locale et sa reconnaissance, ou encore l'approbation citoyenne des interventions publiques.

Les organisations territoriales utilisent des outils de management des relations avec la clientèle. Nous constatons ainsi le développement, en complément des démarches pour la qualité, des préoccupations orientées clients ou usagers. La satisfaction de ces derniers (re)devient la finalité de nombreux biens et services rendus par les organisations territoriales. Les enquêtes de satisfaction se multiplient. Plus les organisations s'inscrivent dans une logique de proximité, plus la nécessité de mesurer la satisfaction du destinataire du bien ou service semble cruciale. L'objectif consiste ici à créer un climat favorable au dialogue. Celui-ci peut être symbolisé par un ou des lieux particuliers sur le territoire, par une personne ou une équipe de personnes jouant un rôle-clé dans le processus de dialogue, à l'image des

« constructeurs de communauté interne » de Senge (1996) et des « surcodeurs » de Sfez (1992).

3. L'articulation entre les niveaux central et périphérique

Le paradoxe, né du décalage entre le territoire institutionnel de l'organisation territoriale et le territoire effectif d'action, est traité à l'image des précédents, par des techniques de gestion paradoxale à la fois diachroniques et synchroniques (cf. Figure 8).

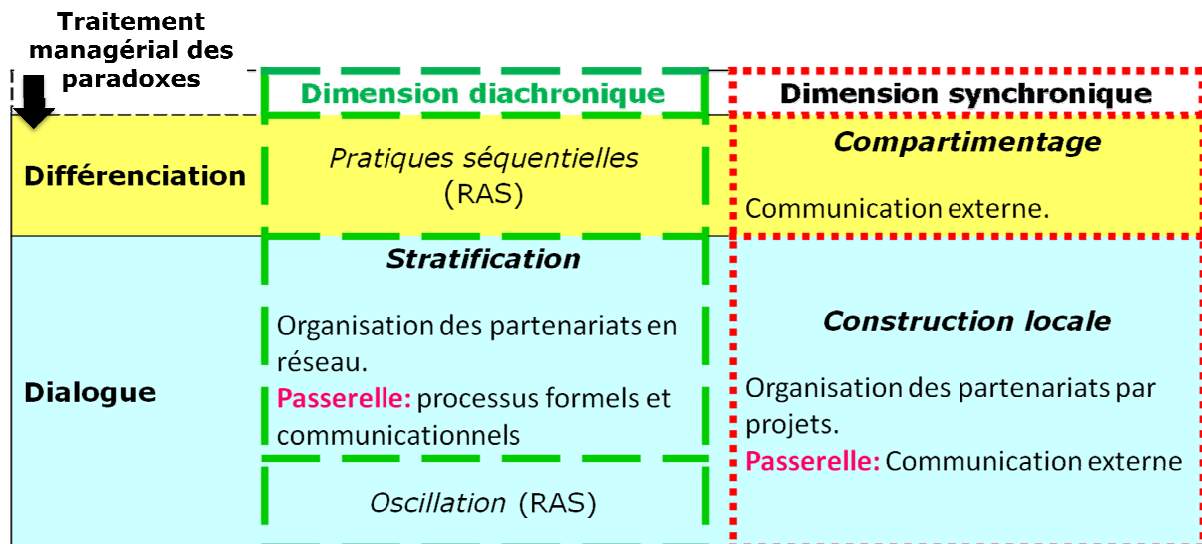


Figure 8 : Les outils de gestion paradoxale au niveau environnemental

a. L'appropriation des échelles territoriales par la stratification

Les organisations territoriales, lorsqu'elles bâtissent un réseau d'échange avec d'autres organisations, traitent le paradoxe par le dialogue, plus précisément par une technique de **stratification**. Celle-ci désigne un long processus d'apprentissage cumulatif, grâce auquel l'organisation parvient à intégrer progressivement les dimensions contraires du paradoxe. La stratification ne consiste pas « simplement » à une succession de phases, car elle fait référence à une perspective cumulative. Les phases ne se contentent pas de se suivre, elles s'alimentent les unes les autres. Et les apports et les éléments contraires de chacune d'entre elles, sont intégrés au processus global par l'action de **personnes-clés** ou par **l'activation de procédures dédiées**. L'appartenance à des **réseaux** divers d'acteurs y participe. La stratification, comme les autres techniques de traitement des paradoxes par le dialogue, nécessite d'établir des **passerelles** entre les membres, dans une perspective de gestion des conflits.

b. La distinction des périmètres par compartimentage et l'instauration du dialogue par construction locale

Nous retrouvons ici des modalités de management territorial déjà éprouvées dans le traitement d'un autre paradoxe. En effet, la constitution de **partenariats** fondés sur un **projet** précis et l'utilisation des outils de la **communication** sont des pratiques mises en œuvre à des

fins d'articulation des parties prenantes internes et territoriales des organisations publiques territoriales (cf. supra). Mais elles sont également sollicitées pour traiter le paradoxe du décalage entre leurs territoires institutionnel et d'action.

De tels **partenariats** sont nécessaires, car ils permettent d'intervenir à l'échelle territoriale jugée pertinente en fonction de chaque situation de gestion ou d'obtenir des financements. Ils semblent en progression parmi les outils de management des organisations territoriales.

Cependant, malgré leurs nombreux avantages, ils posent parfois problème. Ils se fondent encore souvent sur des alliances fluctuantes, car fortement dépendantes du pouvoir politique. Une fois encore, le traitement des paradoxes par le dialogue et la construction locale nécessite la mise en place de **processus formels et communicationnels**, pour limiter les risques de conflits entre acteurs.

CONCLUSION

Cette communication visait à synthétiser plusieurs recherches portant sur les pratiques et outils de management territorial.

Après avoir observé que le contexte dans lequel évoluent les organisations publiques locales et leurs managers, est paradoxal, nous considérons que les pratiques doivent en tenir compte. Cela signifie que celles-ci devraient viser l'articulation d'éléments contradictoires et mutuellement dépendants, opérant dans le même temps (Cameron, Quinn, 1988, p.2), à l'image de l'intention et de l'opérationnalisation dans la gestion interne les organisations publiques, des parties prenantes internes et externes à l'organisation, ou de leurs territoires institutionnel et d'action.

Cela nous a conduits à préciser les outils mobilisés par les managers territoriaux et leurs conditions spécifiques d'usage, imposées par la présence de paradoxes.

Il n'y a donc pas de fatalité face à la présence de paradoxes dans la gestion des territoires pour les managers territoriaux. Des solutions existent.

Pour poursuivre et terminer sur une note optimiste, nous voudrions aussi préciser que, sous certaines conditions, une organisation peut être capable de gérer l'ensemble des paradoxes par un **recadrage temporaire**. La **systémique** désigne alors la capacité d'une organisation publique territoriale à articuler l'ensemble des éléments opposés des paradoxes auxquels elle est confrontée : l'intention et l'opérationnalisation stratégique, les parties prenantes internes et territoriales, le territoire institutionnel et le territoire d'action.

La systémique ne correspond pas pour autant à la **disparition** des situations paradoxales, telle qu'envisagée par Josserand et Perret (2003). Dans la perspective des organisations publiques territoriales, les paradoxes sont une part intrinsèque d'un contexte, dont elles ne peuvent s'extraire d'aucune manière. Mais nous avons identifié des pratiques de management territorial permettant dans certaines conditions de recadrer temporairement des éléments paradoxaux.

Grâce à des modalités d'apprentissage, à l'exercice d'un leadership, à des outils de veille et de prospective, les organisations réussissent ponctuellement à prendre du recul vis-à-vis de situations paradoxales. Ainsi, grâce à des phénomènes d'apprentissage, les acteurs modifient-ils leur perception de l'environnement et, de façon concomitante, leurs comportements. Cela concerne les managers mais également les élus et les principaux partenaires et parties

prenantes de l'organisation. Les logiques de créativité, que nous avons déjà détaillées, y participent également.

Le développement du leadership permet aussi de prendre du recul par rapport à certains paradoxes, essentiellement ceux qui sont engendrés par la cohabitation des parties prenantes internes et territoriales et par le décalage entre territoires institutionnel et d'action. L'expansion du leadership d'une organisation territoriale lui permet, en quelque sorte, de se placer « au-dessus de la mêlée », et donc de dépasser momentanément les paradoxes que nous venons de citer. Le leadership est un savant mélange d'autorité, de légitimité, de capacités d'impulsion et d'initiative. Quand il devient un attribut reconnu de ce niveau territorial d'organisation, il permet aux acteurs politiques de bénéficier d'une autorité considérable, ce qui est primordial pour donner des bases solides aux interventions à conduire.

Enfin, le développement des pratiques de veille et, dans une moindre mesure, de prospective, contribue également à la prise de recul des organisations vis-à-vis de leur situation paradoxale. Tous les moyens d'ouvrir ces dernières à leur environnement et à d'autres mécanismes de pensée sont mobilisables : la veille, le benchmarking, sont des pratiques recommandées, tout comme les démarches de partenariat, d'alliance et de réseau.

BIBLIOGRAPHIE

AVENIER .M-J. (1997), *La stratégie tâtonnante*, Economica.

BAREL Y. (1989), *Le paradoxe et le système : essai sur le fantastique social*, Presses Universitaires de Grenoble (nouvelle édition augmentée).

BLANC J. (2013), Construire l'alternative agro-alimentaire : ressorts sociaux et politiques du déploiement des AMAP en Île-de-France, *Norois*, 224 (3) pp. 21-34.

DAMBUYANT-WARGNY Gisèle (2014), Gestion du « paradoxe territorial » dans la formation initiale universitaire des assistants de service social, *Empan* 3/2014 (n° 95), p. 94-100.

DEBOULET Agnès, NEZ Héloïse (dir.) (2013), *Savoirs citoyens et démocratie urbaine*, Rennes, PUR, 138 pages.

DEBUISSON, Marion (2014). Les modes d'interaction pour une dynamique territoriale soutenable: un apport à l'écologie territoriale, Thèse de doctorat, UTT Développement Durable, Sciences de l'Homme et Société, Université de Technologie de Troyes.

DRUMAUX A., GOETHALS C. (2006), Management stratégique, un outil pour le management public ?, L'expérience de l'administration fédérale belge, EFMD Conference on Public Sector Management Development, IMPGT, Aix-en-Provence, 14-16 Juin.

EMERY Yves, GIAUQUE David (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, Paris (France): L'Harmattan, 2005, 251 p.

FORD J., BACKOFF R. (1988), "Organizational Change in and out of Dualities and Paradox", in R. Quinn, K. Cameron (Eds.), *Paradox and Transformation: toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.81-121.

GILLET Christiane (2014), Donner collectivement du sens à l'avenir touristique d'un territoire, *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise* 1 (10), p. 23-36

GIROUX N., GIORDANO Y. (1998), Les deux conceptions de la communication du changement, *Revue Française de Gestion*, n° 120, septembre-octobre, pp.139-151.

HERNANDEZ Solange (2008), Paradoxes et management stratégique des territoires : Étude comparée de métropoles européennes, *Vie & sciences économiques*, 178 (1), p. 54-75.

HERNANDEZ Solange (2010a), *The Paradox Management of Metropolitan Public Organizations*, 10e Conference EURAM (European Academy of Management) “Back to the Future”, Tor Vergata University, Rome, 19-22 mai.

HERNANDEZ Solange (2010b), Le management territorial au service des stratégies urbaines et des politiques d'aménagement. Le cas de la métropole de Barcelone (1976-2003), dans Sedjari A. (dir.), *Performance urbaine et droit à la ville*, Edition L'Harmattan, p. 285-308.

HERNANDEZ Solange (2011), Management territorial et stratégie urbaniste, une approche par la gestion des paradoxes, dans Idt J., Bourdin A. (dir.), *Rapport Final : Réseau Production de la Ville*, PUCA, Juin, p.155-138.

HERNANDEZ Solange, KANE Ibrahima Maty (2015), La réceptivité habitante : quelles innovations managériales concrètes pour passer de l'intention à la pratique ? Illustrations avec la conduite de projets de renouvellement urbain, VIIe Symposium International « Regard croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques », Montpellier, 26-27 novembre.

HERNANDEZ Solange (2016), La gestion des espaces agricoles périurbains : l'apport du management territorial paradoxal, *RISA-Revue Internationale de Sciences Administratives*, à paraître.

HOOD Christopher, PETERS Guy (2004), The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 14, No. 3 (Jul., 2004), p. 267-282.

LEFEUVRE M.-P. (2012), Quand les managers publics locaux inventent la métropole procédurale, *Espaces et sociétés*, 1 (n° 148-149), p.177-194.

MARTINET A.-C. (1991), Management en temps réel et continuité stratégique sont-ils compatibles ?, *Revue Française de Gestion*, n°86, pp.52-56.

MARTINET A.-C. (1993), Stratégie et pensée complexe, *Revue Française de Gestion*, n°93, pp.31-45.

MINVIELLE P., CONSALES J., DALIGAUX J. (2011) Région PACA : le système AMAP, l'émergence d'un SYAL métropolitain, *Économie rurale* 2 (322), pp.50-63.

NADEAU P. (1999), *Vocabulaire technique et analytique de l'épistémologie*, PUF.

PERRET Véronique, JOSSERAND Emmanuel (dir.) (2003), *Le paradoxe : penser et gérer autrement les organisations*, Ellipses Editions.

POISTER T. H., STREIB G. (1999), Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Process, *Public Productivity & Management Review*, vol.22, n°3, pp. 308-325.

RAULET-CROSET Nathalie (2008). La dimension territoriale des situations de gestion. *Revue française de gestion*, 34(184), 137-150.

RINDOVA A., FOMBRUN C. J. (1999), Constructing Competitive Advantage: The Role of Firm-Constiuent Interactions, *Strategic Management Journal*, 20, pp.691-710

QUINN R., CAMERON K. (1988), *Paradox and Transformation: toward a Theory of Change in Organization and Management*, Cambridge, MA: Ballinger, pp.1-18.

SENGE P. (1996), Rethinking leadership in the learning organization, *The Systems Thinker*, vol.7, n°1, pp.1-11.

SERVAL, Sarah (2015), *Les managers territoriaux face à l'attractivité durable de leur territoire. Comment favoriser l'ancrage territorial des filiales étrangères? Une perspective ago-antagoniste*, Thèse de doctorat en Sciences de gestion, soutenue à l'Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, Université d'Aix-Marseille, 7 décembre.

SFEZ L. (1981), *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

SMITH Wendy K., Marianne W. LEWIS (2011), Toward a Theory of Paradox: A Dynamic Equilibrium Model of Organizing. *Academy of Management Review* 36(2): 381–403.

STOLTZFUS, Kimberly, Cynthia STOHL, and David R. SEIBOLD (2011), Managing Organizational Change: Paradoxical Problems, Solutions, and Consequences. *Journal of Organizational Change Management* 24(3): 349–367.

VODOZ L, THÉVOZ L, FAURE P (eds.) (2013), *Les horizons de la gouvernance territoriale*, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR).

WATZLAWICK P., WEAKLAND J., FISCH R. (1975), *Changements : paradoxes et psychothérapie*, Seuil.