HAL
open science

Management public collaboratif des stratégies d'attractivité territoriale : proposition d'un cadre d'analyse et d'action

Laura Carmouze, Christophe Alaux, Robert Fouchet

▶ **To cite this version:**

Laura Carmouze, Christophe Alaux, Robert Fouchet. Management public collaboratif des stratégies d'attractivité territoriale : proposition d'un cadre d'analyse et d'action. Association Internationale de Recherche en Management Public, May 2021, En distanciel, cause Covid-19, France. hal-04188307

HAL Id: hal-04188307

https://hal.science/hal-04188307v1

Submitted on 25 Aug 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.

Centre d'Etudes et de Recherche en Gestion cergam d'Aix-Marseille

ATTRACTIVITÉ ET NOUVEAU MARKETING TERRITORIAL

Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale
Aix-Marseille Université

MANAGERS, DIPLOMATES, PÉDAGOGUES ? FONCTIONS ET PERCEPTIONS DE MANAGERS PUBLICS LOCAUX CONTRAINTS À COLLABORER

Laura CARMOUZE
ATER
laura.carmouze@univ-amu.fr

Christophe ALAUX
Professeur des Universités
christophe.alaux@univ-amu.fr

Robert FOUCHET
Professeur des Universités
robert.fouchet@univ-amu.fr

AIRMAP
Association Internationale de Recherche en Management Public

CONTEXTE

DANS LES TERRITOIRES

Big Bang territorial : nouveau découpage des régions, essor des métropoles, nouvelle répartition des compétences

Injonction à travailler ensemble pour le couple métropole-région : loi portant Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRé)

EN MANAGEMENT PUBLIC

Volonté d'**en finir avec le *New Public Management*** (Matyjazik et Guenoun, 2019) : essor des courants post-NPM

Management public collaboratif (O'Leary et Bingham, 2009) : travailler ensemble dans des relations multisectorielles pour atteindre des objectifs communs

COMMENT LES MANAGERS PUBLICS TRADUISENT ILS L'INJONCTION À COLLABORER ISSUE DE LA LOI NOTRé ?

LE MANAGEMENT PUBLIC COLLABORATIF : POUR UNE PRISE EN COMPTE DES CONTINGENCES ORGANISATIONNELLES ET TERRITORIALES

Coopération ≠ Coordination ≠ Collaboration ≠ Coproduction ≠ Co-construction

Trois principales limites pour le paradigme émergent du management public collaboratif

Approche multidimensionnelle, contingente et pluridisciplinaire
↓
complexité des processus de gouvernance

Dimension territoriale des relations de travail inter et intra organisationnelles
↓
niveau de collaboration présente sur le territoire

Diversité et multiplicité des organisations et des citoyens impliqués
↓
nécessité de manager les conflits

Gray, 1989 ; Agronoff et McGuire, 2003 ; O'Leary et Bingham, 2009 ; Sedgwick, 2016 ; Amsler et O'Leary, 2017 ; Gilbert et al., 2017 ; Carmouze, 2020

LE MANAGER PUBLIC LOCAL : À LA CROISÉE DU MANAGER PUBLIC ET DU MANAGER TERRITORIAL ?

Acteurs ≠ Managers ≠ Managers publics ≠ Managers privés

MANAGERS TERRITORIAUX

- ✓ **Managers publics** internationaux, européens, nationaux et locaux issus des organisations publiques centralisées, déconcentrées et décentralisées
- ✓ **Managers privés** issus des entreprises, des associations avec/sans but lucratif et des fondations

Manager public local : figure hybride croisant celle du manager public et celle du manager territorial

Crevoisier, 1996 ; Desmarais et Abord de Chatillon, 2008 ; Raulet-Croset, 2008 ; Serval, 2015 ; Hernandez, 2017 ; Paugam, 2010 ; Soldo, 2018

DESIGN D'UNE RECHERCHE QUALITATIVE EXPLORATOIRE

Une étude de cas multiples enchâssés pour appréhender la complexité du réel

Cas métropole-région	Échelon territorial	Nbr. d'habitants	Superficie	Densité	Statut métropole et région
Cas n°1	Métropole	1 873 707	3 148 km²	595 hab./km²	Métropole à statut particulier
	Région	5 030 890	31 400 km²	160 hab./km²	Région non fusionnée
Cas n°2	Métropole	208 595	218 km²	956 hab./km²	Métropole de droit commun
	Région	3 318 904	27 208 km²	122 hab./km²	Région non fusionnée
Cas n°3	Métropole	1 381 249	533 km²	2 588 hab./km²	Métropole à statut particulier
	Région	7 948 287	69 711 km²	114 hab./km²	Région fusionnée
Cas n°4	Métropole	491 409	338 km²	1 455 hab./km²	Métropole de droit commun
	Région	5 549 586	57 433 km²	96 hab./km²	Région fusionnée

Chiffres INSEE pour les régions : nombre d'habitants et superficie en 2017, densité calculée arrondie (ex. 3 318 904/27 208 = 121,9)
Chiffres INSEE pour les métropoles : nombre d'habitants et densité en 2016, calcul de la superficie arrondie (ex. 208 595/956 = 218,1)

UNITÉ D'ENCHÂSSEMENT TERRITORIALE

métropoles — régions

UNITÉ D'ENCHÂSSEMENT TEMPORELLE

vague n°1 septembre à janvier 2017 — vague n°2 septembre à janvier 2019

Glaser et Strauss, 1967 ; Yin, 2018 ; Carmouze, 2020

DESIGN D'UNE RECHERCHE QUALITATIVE EXPLORATOIRE

60 entretiens semi-directifs

réalisés auprès des managers publics locaux des 4 cas

CAS N°1 NOMBRE D'ENTRETIENS		CAS N°2 NOMBRE D'ENTRETIENS		CAS N°3 NOMBRE D'ENTRETIENS		CAS N°4 NOMBRE D'ENTRETIENS	
Vague n°1 Métropole **4**	Vague n°1 Région **3**	Vague n°1 Métropole **4**	Vague n°1 Région **3**	Vague n°1 Métropole **4**	Vague n°1 Région **4**	Vague n°1 Métropole **3**	Vague n°1 Région **4**
Vague n°2 Métropole **3**	Vague n°2 Région **4**	Vague n°2 Métropole **3**	Vague n°2 Région **4**	Vague n°2 Métropole **3**	Vague n°2 Région **5**	Vague n°2 Métropole **3**	Vague n°2 Région **4**

36 heures retranscrites et analysées grâce à une analyse de contenu thématique

Baumard et al., 2014 ; Miles et al., 2014 ; Carmouze, 2020

RÉSULTATS DE L'ANALYSE INTRA-CAS : FONCTIONS EXERCÉES PAR LES MANAGERS PUBLICS

Deux typ

- ✓ réform
- ✓ foncti

guës)

FONCTIONS DES MANAGERS PUBLICS		VERBATIMS DU CAS N°1
Fonctions diplomatiques	Travailler avec les élus	*« Nous on est là pour servir le politique donc (…) on adapte nos propositions en fonction du contexte. »* (**2M1.2**)
	Créer des liens autour d'actions collectives	*« Cela veut dire que les deux se sentent légitimes pour porter le développement économique. Une fois que l'on a dit ça, (…) la problématique, et à mon avis c'est le nœud du truc, c'est de bien considérer que la région et la métropole, les deux étant légitimes sur le sujet, il faut qu'elles travaillent sur des éléments de complémentarité et non pas subsidiarité. »* (**M1.1**)
Fonctions managériales	Comparer	*« Il y a vraiment beaucoup de matière et des données comparatives à l'échelle de trois cents métropoles dans le monde. »* (**M1.2**)
	Évaluer	*« Sur une opération comme celle du salon X, (…) par exemple, on fait une analyse d'impacts de cette opération pour les entreprises, mais ça s'est fait collectivement. »* (**NR1.4**)
Fonctions pédagogiques	Animer	*« J'ai surtout participé à l'animation de l'atelier qu'on avait appelé atelier numéro neuf, autour justement du marketing, de l'attractivité. »* (**R1.3**)
	Former	*« J'ai fait ça pendant deux ans, des séminaires de formation à destination des responsables de coopération décentralisée dans les collectivités. Je crois qu'effectivement, pour nous ici au niveau régional, ce serait indispensable sur nos métiers de l'attractivité et du marketing territorial. »* (**R1.2**)

RÉSULTATS DE L'ANALYSE INTRA-CAS : FONCTIONS EXERCÉES PAR LES MANAGERS PUBLICS

FONCTIONS DES MANAGERS PUBLICS		VERBATIMS DU CAS N°2
Fonctions diplomatiques	Négocier	*« C'est vraiment le tout début de la démarche puisque c'est (…) quand le dossier sera monté, que là, on aura des négociations avec le préfet de région pour suivre les réflexions, l'élaboration des projets qui font l'objet du soutien de l'État et des collectivités. »* (**2M2.3**)
	Créer des liens autour de récits de territoire	*« En ayant acquis par le biais effectivement de la légitimité métropolitaine une sorte de positionnement de porte-parole, en matière de développement économique, dès lors que la métropole sait utiliser ces alliances de territoire pour construire des discours communs, alors elle devient effectivement un acteur majeur des équilibres régionaux. »* (**NM2.4**)
Fonctions managériales	Anticiper	*« Lors de la phase d'écoute, ce qu'on avait surtout demandé c'était d'avoir plus de temps pour s'approprier des campagnes et, à partir de la campagne, de faire des animations terrain auprès de nos recruteurs. Et ça, ça avait été entendu. On devait avoir plus de temps pour faire passer les kits de communication, pour s'en saisir, pour sensibiliser nos acteurs à les utiliser. »* (**2M2.1**)
	Évaluer	*« On est sur le point de finaliser une grille d'autodiagnostic pour mettre ça à disposition des candidats de la marque. »* (**2R2.3**)
Fonctions pédagogiques	Sensibiliser	*« Sur le volet marque X, on a cheminé dans le sens que nous indique la réforme territoriale en mettant en place assez récemment le meilleur atelier de sensibilisation au marketing territorial et aux enjeux de l'attractivité auprès des développeurs économique des EPCI. »* (**2R2.3**)
	Accompagner	*« Donc en fait, ce sont deux dynamiques parallèles qui se complètent. C'est-à-dire qu'aujourd'hui les territoires ont de plus en plus la volonté de structurer une démarche d'attractivité et on est, nous, convaincus que c'est important que la région soutienne cette démarche là et, du coup, la région s'est structurée pour apporter cet accompagnement-là. »* (**2R2.1**)

RÉSULTATS DE L'ANALYSE INTRA-CAS : FONCTIONS EXERCÉES PAR LES MANAGERS PUBLICS

FONCTIONS DES MANAGERS PUBLICS		VERBATIMS DU CAS N°3
Fonctions diplomatiques	Négocier	*« Chacun comprend bien qu'il faut arriver à trouver des solutions et des compromis pour qu'on arrive à avancer, que les projets puissent se faire. »* (**2R3.1**)
	Créer des liens autour du partage de savoirs	*« Il n'y a pas nécessairement un partage de stratégie même si, encore une fois, au niveau technique, l'objectif c'est bien de faire en sorte que le rayonnement de la métropole* [du cas n°3] *profite à l'ensemble de la région. Et c'est la raison pour laquelle, même sur l'aéroport de X par exemple, il va y avoir un travail en commun pour faire en sorte de travailler un marketing partagé entre la métropole et la région pour faire venir, favoriser plutôt, l'ouverture de lignes aériennes par exemple. »* (**2R3.3**)
Fonctions managériales	Anticiper	*« On se réinterroge sur notre action, sans en tirer un bilan parce que ce n'est pas forcément l'objet, mais se dire qu'est-ce qu'on pourra proposer demain au nouvel exécutif lorsqu'il sera en place. »* (**2M3.2**)
	Rendre une expertise	*« J'ai toujours cette approche à double détente : une détente expertise, donc j'ai des référents par rapport aux thématiques d'excellence, par rapport à l'hébergement et puis, j'ai un suivi territorial. »* (**2R3.3**)
Fonctions pédagogiques	Animer	*« C'est compliqué pour nous de se dire on se focalise sur une quarantaine de structures présentes alors que ça bouge énormément. D'où ce repositionnement de notre part, avec aussi une manière un peu différente d'animer cette communauté d'entrepreneurs. »* (**2M3.2**)
	Favoriser la réflexivité	*« On a construit une matrice avec les intérêts positifs et négatifs de tout ce qu'on faisait, selon les axes (…) : environnemental, économique, sociétal. On a même mis un quatrième qui s'appelle climatique et on a passé en revue tout ce qu'on faisait. Et là on a dit : « là on pense qu'on est bon, là on pense qu'on est mauvais ». Et ça a déjà donné lieu à des correctifs. »* (**2R3.2**)

RÉSULTATS DE L'ANALYSE INTRA-CAS : FONCTIONS EXERCÉES PAR LES MANAGERS PUBLICS

FONCTIONS DES MANAGERS PUBLICS		VERBATIMS DU CAS N°4
Fonctions diplomatiques	Travailler avec les élus	*« En décembre, cette collaboration a été un point super important car on avait mis en place une instance stratégique où des élus de la région étaient présents. »* (**M4.3**)
	Créer des liens autour d'actions collectives	*« Ce sont des gens que l'on fait travailler, que l'on fait se rencontrer, que l'on fait échanger et qui du coup, des gens qui ne se connaissaient pas au départ et sont devenus amis, qui se posent des questions et qui sont sur des problématiques de développement de leurs propres entreprises. »* (**R4.1**)
Fonctions managériales	Comparer	*« Alors en X, c'est un point particulier, eux, ils étaient déjà organisés comme ça, puisqu'ils avaient déjà quatre maisons de région. Entre le siège central et les actions menées sur ces quatre maisons, ils avaient déjà une pratique de ce type d'organisation, ce n'était pas du tout cas le cas en Y et en Z. »* (**NR4.4**)
	Rendre une expertise	*« Je peux vous parler, en prenant ma casquette de technicien et d'expert de l'attractivité et du marketing, de tout ce qui concourt à l'efficacité, à l'agilité et à la cohérence de nos prises de parole, de nos argumentaires pour dire « venez chez nous, venez vous installer à X car vous y trouverez un certain nombre d'avantages compétitifs », (…) tout ce qui concourt à cette efficacité-là sera bienvenu. »* (**M4.2**)
Fonctions pédagogiques	Accompagner	*« C'est-à-dire que les entreprises qui sont dedans, elles ne le font pas que pour passer une certification. Elles le font aussi pour se retrouver dans un groupe avec qui ils vont pouvoir bosser. Donc là nous on a eu un gros challenge d'animation sur la fin de l'année dernière et sur cette année qui était de faire en sorte que l'animation puisse être porteuse. »* (**2R4.1**)
	Former	*« J'ai accueilli un apprenti depuis trois ans, ça a nécessité pour moi une formation d'apprentissage et, je me rends compte que ça me passionne, mais ce n'est pas du tout mes qualités d'expert qui sont mises à profit, mais plus mes qualités pédagogiques. »* (**2M4.1**)

FONCTIONS DIPLOMATIQUES, MANAGÉRIALES ET PÉDAGOGIQUES DES MANAGERS PUBLICS POUR DES PRATIQUES COLLABORATIVES SOUS CONTRAINTES

FONCTIONS DIPLOMATIQUES

- ✓ Travailler avec les élus
- ✓ Négocier
- ✓ Créer des liens autour du partage de savoirs, de valeurs partagées, de récits de territoire, d'actions collectives

FONCTIONS PÉDAGOGIQUES

- ✓ Sensibiliser
- ✓ Animer
- ✓ Accompagner
- ✓ Former
- ✓ Favoriser la réflexivité

FONCTIONS MANAGÉRIALES

- ✓ Anticiper
- ✓ Expertiser
- ✓ Comparer
- ✓ Évaluer

LIMITES ET VOIES DE RECHERCHE

Quelles sont les principales limites ?

- ✓ Risque de surinterprétation du chercheur : dispositif méthodologique qualitatif
- ✓ Généralisation théorique et non statistique : recours à l'étude de cas
- ✓ Choix des cas étudiés : 4 couples métropole-région ciblant 4 régions distinctes

Cibler un couple métropole-région parmi les quatre cas étudiés et réaliser des entretiens auprès des managers publics d'une ou deux autres métropoles présentes sur ce territoire régional

Étudier une injonction de collaboration qui concerne un autre domaine de l'action publique locale que celui de l'attractivité territoriale comme la culture ou le développement durable

Centre d'Etudes et de Recherche en Gestion
cergam
d'Aix-Marseille

ATTRACTIVITÉ
ET NOUVEAU MARKETING
TERRITORIAL

IMPGT
Institut de Management Public
et Gouvernance Territoriale
Aix*Marseille Université

MERCI POUR VOTRE ATTENTION
DES QUESTIONS ?

Laura CARMOUZE
ATER
laura.carmouze@univ-amu.fr

Christophe ALAUX
Professeur des Universités
christophe.alaux@univ-amu.fr

Robert FOUCHET
Professeur des Universités
robert.fouchet@univ-amu.fr

AIRMAP
Association Internationale de
Recherche en Management Public