



Co-construire les services publics locaux : une approche stratégique de la participation des parties prenantes externes. Cas de l'analyse des besoins sociaux dans des centres communaux d'action sociale

Laura Carmouze, Christophe Alaux, Fouchet Robert

► To cite this version:

Laura Carmouze, Christophe Alaux, Fouchet Robert. Co-construire les services publics locaux : une approche stratégique de la participation des parties prenantes externes. Cas de l'analyse des besoins sociaux dans des centres communaux d'action sociale. *Vie & sciences de l'entreprise*, 2021, 211-212, pp.91-113. 10.3917/vse.211.0091 . hal-04188705

HAL Id: hal-04188705

<https://hal.science/hal-04188705>

Submitted on 28 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.

Co-construire les services publics locaux : une approche stratégique de la participation des parties prenantes externes. Cas de l'analyse des besoins sociaux dans des centres communaux d'action sociale¹

Local public services' cocreation: strategic approach of external stakeholders' participation. Case of social needs' analysis in communal centers of social action

Laura CARMOUZE²

Doctorante en Sciences de gestion

Équipe Management Public du CERGAM (EA 4225)

Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale - Aix Marseille Université

Laura.carmouze@univ-amu.fr

Christophe ALAUX

Maître de conférences en Sciences de gestion, habilité à diriger des recherches

Équipe Management Public du CERGAM (EA 4225)

Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale - Aix Marseille Université

Christophe.alaux@univ-amu.fr

Robert FOUCHET

Professeur des Universités en Sciences de gestion

Équipe Management Public du CERGAM (EA 4225)

Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale - Aix Marseille Université

Robert.fouchet@univ-amu.fr

Résumé

Cet article cherche à comprendre comment les managers territoriaux se représentent le processus de co-construction des services publics locaux. Nous retenons de la littérature un modèle de co-construction issu de l'analyse de l'action privée et de l'action publique à l'échelle nationale. Le management stratégique et la co-création de valeur renvoient aux caractéristiques de la co-construction, l'innovation managériale / sociale et l'*empowerment* sont des opportunités. Le modèle est confronté au terrain à travers une analyse d'entretiens et d'observations dans le secteur de l'action sociale à l'échelle communale. Les résultats confirment les dimensions et variables issues de la littérature et les complètent en proposant notamment une nouvelle dimension, celle des déterminants de la co-construction. Enfin, trois apports pour les managers territoriaux se dégagent : le management des conflits inhérent à l'action collective, l'influence du contexte et des interactions comme levier de développement, la co-construction pour améliorer la légitimité de l'action publique.

Mots-clés : co-construction, théorie des parties prenantes, management stratégique territorial, services publics locaux.

Abstract

This article aims at understanding how territorial managers view the process of local public services' cocreation. We retain from the literature a cocreation model resulting from the analysis of private and public action at the national level. Strategic management and value co-creation refer to the characteristics of co-construction, managerial / social innovation and empowerment are opportunities. The model is confronted with the field through an analysis of interviews and observations in the social action sector at the local level. The results confirm the dimensions and variables from the literature and complete them by proposing a new dimension, i.e. the determinants of cocreation. Finally, three contributions for territorial managers emerge: conflict management inherent to collective action, the influence of context and interactions as a lever for development, and cocreation to improve the public action legitimacy.

Key-words: cocreation, stakeholder's theory, territorial strategic management, local public services.

¹ Article issu d'une communication au IXème Symposium international « La gestion de la participation citoyenne à l'élaboration et à la mise en œuvre des décisions dans les administrations et les organisations de l'Etat », Tunis, 1-2 Mars 2018.

² Auteur à contacter.

Introduction

« Les réformes de l'État conduites avec constance depuis le milieu des années 1990 se sont traduites par une dualisation du service public (...) Les logiques de rentabilité et de compétitivité semblent avoir pris le pas sur l'objectif de réduction des inégalités sociales et territoriales. D'où le sentiment d'abandon que manifestent les usagers, et le désarroi d'agents qui ont vu leurs missions se transformer radicalement » (Bonelli, 2019).

Le Nouveau Management Public (*New Public Management : NPM*), longtemps considéré comme le paradigme dominant de l'action publique, subit depuis plusieurs années de nombreuses critiques (Guenoun, 2009 ; Pollitt et Bouckaert, 2011 ; Matyjasik et Guenoun, 2019). En effet, le NPM a favorisé une réduction du poids de l'État, à travers la délégation des fonctions administratives à des organismes privés ou semi-publics, et à travers l'importation d'outils de gestion de la sphère privée, sans adaptation aux finalités d'intérêt général de l'action publique. De nouvelles approches post-NPM tentent alors de pallier ces critiques, à la fois conceptuelles et empiriques, en favorisant notamment le travail collectif. Le Management de la Valeur Publique (*Public Value Management : PVM*) accorde une place centrale à la valeur publique, construite collectivement par le biais de délibérations entre des représentants - élus et nommés - du gouvernement ainsi que des intervenants publics et privés (Stoker, 2006 ; O'Flynn, 2007). En lien avec cette finalité démocratique de création de la valeur publique (Soldo, 2018), la Nouvelle Gouvernance Publique (*New Public Governance : NPG*) se focalise sur les organes de décision et les mécanismes qui permettent de co-construire cette valeur publique (Pollitt, 2001 ; Osborne, 2006, 2017). La co-construction (terme utilisé en référence au concept de *co-creation* anglosaxon) renvoie à un processus de confrontation et de transformation des points de vue de différents acteurs, dans le cadre de la réalisation d'une action (Foudriat, 2016). Le PVM et la NPG sont donc deux courants critiques du NPM basés sur la co-construction, que ce soit une co-construction de valeur publique ou d'instances / mécanismes de définition de l'action publique.

Toutefois, la co-construction de l'action publique est majoritairement étudiée dans le secteur de la santé (Foudriat, 2017) et de l'éducation (Thomson et Perry, 2006 ; Sedgwick, 2016). Seuls Osborne et Brown (2013) font le lien entre co-construction et innovation dans les services publics à l'échelle locale. L'originalité de cet article est donc d'analyser la co-construction dans un contexte encore peu étudié : celui des services publics locaux. Par service public local, nous entendons les services qui remplissent une mission d'intérêt général et qui sont délivrés par les collectivités territoriales telles que les communes, les départements et les régions. Le service étudié est celui de l'action sociale à l'échelle communale, et plus spécifiquement, la mission d'Analyse des Besoins Sociaux³ (ABS) portée par les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS).

Dès lors, la problématique à laquelle ce travail tend à répondre est la suivante : comment les managers territoriaux se représentent-ils le processus de co-construction des services publics locaux ?

Les managers territoriaux sont compris comme les managers des organisations publiques locales (Soldo, 2018) et leurs représentations renvoient aux aspects de la réalité de leur travail, à la manière de les interpréter et de les comprendre (Jodelet, 2003).

Tout d'abord, nous posons le cadre théorique et conceptuel à travers la définition des dimensions et des variables de la co-construction (1). Ensuite, nous justifions l'approche exploratoire qualitative et compréhensive, qui nous permet de confronter notre modèle de co-construction de l'action publique au terrain (2). Enfin, le modèle de co-construction est enrichi grâce à l'analyse des résultats (3) et à la discussion (4).

1. Cadre théorique et conceptuel : du management stratégique des parties prenantes à la co-construction de service public

Les inégalités sociales continuent de croître depuis 1990. D'ailleurs, en France, en février 2019, les 10% des plus riches perçoivent plus du quart (23,8%) des revenus des ménages après les impôts et les prestations sociales⁴ (Recensement INSEE, 2016). À l'échelle mondiale, la logique est même plus criante puisque la fortune des huit hommes les plus riches dépasse celle de la moitié la plus pauvre : 3,6 milliards de personnes (OXFAM, 2017, p. 3). En outre, l'accroissement des inégalités sociales va de pair avec une recrudescence des inégalités entre les territoires ; c'est désormais de « *fracture territoriale* » qu'il s'agit (Davezies, 2012, p. 103). En France, cette fracture accentue les disparités sur trois niveaux (Dherbécourt et Le Hir, 2016). Le premier niveau renvoie au décrochage du Nord-Est de la France par rapport au Sud-Ouest du fait de la désindustrialisation. Le deuxième niveau fait référence à une faible croissance dans les villes moyennes et les territoires ruraux. Le troisième niveau met en exergue un développement des métropoles qui s'accompagne de fortes inégalités internes. Dès lors, qu'elles soient sociales, économiques, technologiques et territoriales, les inégalités s'autoalimentent et cette situation appelle notamment des solutions de la part des managers

³ Article R.123-1 du Code de l'action sociale et des familles.

⁴ Site : <https://www.inegalites.fr/part-des-10-les-plus-aises-dans-la-masse-des-revenus>, dernière consultation en février 2019.

territoriaux. Quelles réponses peuvent être apportées ? Quels sont les acteurs appelés à les mettre en œuvre ? Et comment peuvent-ils agir ?

Pour précisions, si le terme de manager territorial est utilisé par les chercheurs, d'une part ce n'est pas la seule appellation (managers publics, décideurs publics, cadres dirigeants territoriaux, acteurs), et d'autre part sa définition renvoie à des réalités différentes selon les auteurs. Dans le cadre de cette recherche, nous comprenons les managers territoriaux comme les managers des organisations publiques locales regroupant les cadres et les élus (Soldo, 2018, p. 120). Les acteurs renvoient alors à une catégorie plus large, regroupant les citoyens, les acteurs privés, les universités, etc.

Le renouveau des pratiques managériales publiques permettrait de favoriser l'action collective et donc de co-construire les conditions d'un meilleur vivre ensemble. Si la co-construction se comprend comme un processus de confrontation et de transformation des points de vue de différents acteurs dans le cadre de la réalisation d'une action (Foudriat, 2016), ce processus de confrontation / transformation repose sur un management stratégique des parties prenantes (Freeman, 1984 ; Rouleau *et al.*, 2007 ; Mercier, 2010 ; Martinet et Reynaud, 2015). Les termes acteurs et parties prenantes ont, dans notre cas, la même signification, et peuvent faire référence à des managers privés, des citoyens, etc. Avant 2003, le terme « *co-construction* » n'est cité qu'une fois par an dans la presse écrite, puis une fois par mois dès 2005 et quasi quotidiennement à partir de 2013 (Akrich, 2013). Du fait de son usage inflationniste, ce terme ne doit pas être confondu avec des notions proches, car cela participe à brouiller les significations.

Tout d'abord, nous différencions la co-construction de concepts connexes (1.1), puis nous faisons le lien entre co-construction et management stratégique de parties prenantes pour fournir une grille d'analyse des relations inter-organisationnelles (1.2), et enfin nous exposons les dimensions et les variables du processus de co-construction (1.3).

1.1 Différence entre la co-construction et des concepts connexes

Tout d'abord, la différenciation de la co-construction s'effectue au regard d'un continuum de relations inter-organisationnelles (cf. Figure 1). D'ailleurs, la coopération, la coordination et la collaboration varient en fonction du degré d'intégration des personnes concernées par la réalisation de ces actions (Mattessich *et al.*, 2001 ; Thomson et Perry, 2006 ; Thomson *et al.*, 2007 ; Sedgwick, 2016). La coopération repose sur des risques minimums partagés entre les acteurs. Pour exemple, deux musiciens répètent séparément leurs prestations, et lors de la représentation, ils alternent pour jouer leurs morceaux respectifs. La coordination inclue un plus grand partage des ressources et donc des risques. Les musiciens travaillent toujours séparément, mais cette fois-ci, ils effectuent une répétition générale car ils jouent les parties d'un même morceau. La collaboration renvoie à une mise en commun des moyens et des buts, et dans ce cas, l'exemple est celui d'un orchestre, dont les membres répètent et jouent conjointement un même morceau.

Figure 1 : Continuum des relations inter-organisationnelles

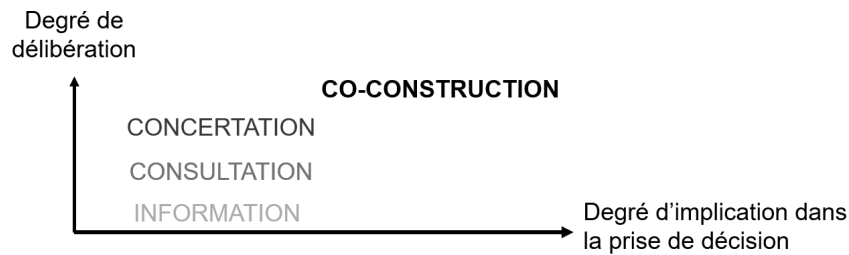


Source : Figure adaptée de Mattesich *et al.* (2001) et Sedgwick (2016)

De plus, « *la co-construction contient l'idée de collaboration tout en ajoutant une signification* » (Foudriat, 2016, p. 35) ; celle d'une dynamique interactionnelle, qui facilite à la fois les relations d'interdépendance et la cohésion autour de la réalisation de buts communs. La co-construction peut donc renvoyer à une forme de collaboration inter-organisationnelle mais aussi inter et intra-sectorielle (Agranoff et McGuire, 2004), qui suppose la participation des acteurs tout au long du processus de décision.

En outre, la distinction peut s'effectuer au regard de deux critères : le degré de délibération offert par le dispositif et le degré d'implication des parties prenantes dans le processus de décision (Foudriat, 2016) (cf. Figure 2). La co-construction se distingue de l'information, qui consiste simplement à donner des éléments aux parties prenantes concernées par l'action (ou le projet) en cours ou à réaliser. Elle se différencie de la consultation, qui consiste à recueillir l'avis des participants sans obligation d'être pris en compte ; et de la concertation, car cette dernière se définit comme un dispositif participatif dont l'objectif est de recueillir l'avis des parties prenantes avant que la décision soit prise par l'organisation compétente (celle qui organise la concertation ou, si la concertation a été déléguée à un organisme tiers, cela dépend des modalités de délégation).

Figure 2 : Degrés de délibération et d'implication des parties prenantes



Source : Figure adaptée de Foudriat (2016, p. 41)

Plus largement, les formes de participation des acteurs dans la prise de décision ont le vent en poupe compte tenu de l'essor du management - public - collaboratif (Agranoff et McGuire, 2004 ; Cooper *et al.*, 2006), ou plus largement de la gouvernance en réseaux (Jones *et al.*, 1997). D'ailleurs, Soldo et Arnaud (2016) dressent une typologie des mécanismes de gouvernance, qui renvoient à des formes de participation plus ou moins démocratiques. Dans le cadre de ce travail, notre objectif n'est ni d'être exhaustif, ni de dresser une typologie mais simplement de définir ce qu'est la co-construction (en la distinguant de concepts connexes).

Enfin, la co-construction est commune à différents champs comme le développement territorial, le management des organisations, la gestion des connaissances et l'innovation. D'une part, elle « sert à mettre en valeur l'implication d'une pluralité d'acteurs dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet ou d'une action » (Akrich, 2013, p. 1). Et d'autre part, la co-construction se comprend comme « un processus par lequel des acteurs différents confrontent leurs points de vue et s'engagent dans une transformation de ceux-ci » (Foudriat, 2016, p. 21). Dès lors, co-construire revient notamment à solliciter la participation des parties prenantes externes (organisations publiques, organisations privées et citoyens), et ce du processus de décision jusqu'à l'évaluation (Soldo et Arnaud, 2016).

1.2 Management stratégique de participation des parties prenantes sur le territoire

Nous envisageons les liens entre co-construction et management stratégique des parties prenantes dans une perspective d'amélioration du service public local. Tout d'abord, les parties prenantes regroupent « tout individu ou groupe qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des buts de l'organisation » (Freeman, 1984, p. 25). Ensuite, la théorie des parties prenantes (*Stakeholder Theory*) se différencie de la théorie des actionnaires (*Shareholders Theory*).

La théorie des parties prenantes (TPP) est au service du management stratégique (Freeman, 1984 ; Rouleau *et al.*, 2007 ; Mercier, 2010 ; Martinet et Reynaud, 2015) car elle permet notamment d'analyser les interactions entre les parties prenantes et l'environnement sur le moyen voire le long terme. De plus, dans sa dimension normative, la TPP « fournit une grille d'analyse pertinente des relations qui se développent entre l'entreprise et ses parties prenantes, une sorte de contrat global se nouant entre l'entreprise et la société » (Mercier, 2010, p. 153). Enfin, le management des parties prenantes étudie habituellement le scénario où l'organisation réagit à la sollicitation des parties prenantes externes (El-Abboubi et Cornet, 2010) ; nous considérons le cas inverse où une organisation publique encourage la participation de ses parties prenantes externes (Gerard et Sobczak, 2010).

Nous cherchons donc à comprendre comment les managers publics se représentent la participation des parties prenantes externes dans le processus de co-construction d'un service public local. Les représentations des managers territoriaux nous permettent de comprendre comment ces derniers définissent les relations avec les parties prenantes externes, comment ils comprennent le processus de co-construction, quelle est leur position à cet égard et pourquoi.

1.3 Dimensions et variables du processus de co-construction

À partir d'une analyse de la littérature (Mattessich *et al.* Agranoff et McGuire, 2004 ; 2006 ; Thomson et Perry, 2006 ; Thomson *et al.*, 2007 ; Akrich, 2013 ; Foudriat, 2016 ; Sedgwick, 2016 ; Soldo, 2018), nous avons défini deux dimensions de la co-construction : les caractéristiques et les opportunités qu'elle permet de dégager. Quelles sont les variables qui les composent ? Dans le cadre de cette recherche, le terme variable n'est pas utilisé comme la traduction d'un concept en vue de le mesurer (approche quantitative), mais plutôt comme ce qui permet de mettre en exergue des similitudes et des différences entre des situations et des individus.

Dans un premier temps, les caractéristiques se comprennent comme ce qui peut définir les services publics locaux, en d'autres termes, qu'est-ce que la co-construction ? Les caractéristiques renvoient à un management stratégique capable d'adapter les objectifs de la prestation de service en fonction des besoins

des usagers (Foudriat, 2016). De plus, la logique de servuction interroge la co-création de valeur dans un contexte social (Edvardsson *et al.*, 2010) ; co-création de valeur qui fait référence au paradigme de la nouvelle valeur publique dans lequel s'insère cet article.

Dans un second temps, les opportunités renvoient aux possibles conséquences du processus de co-construction des services publics locaux, en d'autres termes, comment est mise en œuvre la co-construction ? Les opportunités se réfèrent à l'innovation managériale et sociale (Osborne et Brown, 2013 ; Sedgwick, 2016, Peres, 2017) puis à l'*empowerment* (Buckwalter, 2014).

Tout d'abord, la demande de collaborations inter-sectorielles au sein des organisations publiques (Bartoli, 2005) participe à accroître l'innovation managériale (Sedgwick, 2016). L'hybridation des rôles du manager (Grenier et Bernardini-Perinciolo, 2015) et la réduction des différences entre secteurs public et privé (Desmarais et Abord de Chatillon, 2008) traduisent d'ailleurs les formes que peut prendre ce type d'innovation. D'ailleurs, l'innovation managériale met en exergue un écart entre les pratiques et les processus de gestion qui modifient la manière dont le travail est effectué (Hamel, 2006). L'innovation sociale se réfère quant à elle à la coordination d'acteurs dans le but de résoudre des problèmes socio-économiques, et plus largement, d'améliorer le bien-être des collectivités (Harrisson et Vezina, 2006). Selon Peres (2017), l'innovation sociale peut constituer une solution pour la mise en réseau d'acteurs face à une situation de changement. Innovation managériale et innovation sociale se focalisent toutes deux sur des pratiques, des structures et des processus organisationnels nouveaux (Birkinshaw *et al.*, 2008 ; Mol et Birkinshaw, 2009).

Ensuite, l'*empowerment* signifie littéralement : renforcer ou acquérir du pouvoir. Cette notion peut être appréciée comme un construit relationnel, un construit psychologique ou une prestation de service (Bowen et Lawler, 1992 ; Fernandez et Moldogaziev, 2012). Lorsqu'il renvoie à une prestation de service, l'*empowerment* se comprend comme un ensemble de pratiques managériales visant à partager avec les employés : les informations, les résultats de la performance, les connaissances et la prise de décision (Fernandez et Moldogaziev, 2012). En outre, Buckwalter (2014) définit l'*empowerment* comme l'ensemble des processus individuels et collectifs du pouvoir, qui mobilisent la responsabilisation et l'autonomisation d'un ou plusieurs individus en vue de leur émancipation. Nous définissons alors l'*empowerment* comme une prestation de service au sein de laquelle les managers publics assurent et favorisent l'émancipation des parties prenantes.

Il s'avère nécessaire de réinterroger ces dimensions et ces variables dans le cadre de la co-construction de l'action publique locale, car elles sont définies à partir de recherches dans des secteurs différents (la santé et l'éducation à l'échelle nationale). Seul le lien entre innovation et co-construction est étudié dans le contexte des services publics locaux (Osborne et Brown, 2013).

2. Méthodologie de la recherche : une approche exploratoire pour une étude de cas unique holistique

La problématique à laquelle cette recherche tend à répondre est la suivante : comment les managers territoriaux se représentent-ils le processus de la co-construction des services publics locaux ? Pour répondre à cette problématique, nous optons pour une approche qualitative qui permet d'explorer et d'élaborer de nouveaux objets théoriques (Snow et Thomas, 1994). La focalisation sur les représentations des managers territoriaux permet de se placer au niveau méso et de mettre ainsi en lumière les rapports de force entre les pressions politiques (niveau macro) et les revendications sociales (niveau micro) (Cloutier *et al.*, 2015). En effet, c'est en tant qu'intermédiaires essentiels que nous considérons que les managers territoriaux. Cette recherche s'inscrit dans le cadre d'un stage rémunéré pour un Centre Communal d'Action Sociale (CCAS) des Bouches-du-Rhône, de janvier à mars 2017 ; la mission principale étant de participer à l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) des jeunes (de 8 à 18 ans) du territoire. La stratégie d'accès au réel (le terrain étudié pour répondre à la problématique) et les modalités de collecte des données relèvent donc de « *l'opportunisme méthodique* » ; la question principale étant « *de saisir intelligemment les possibilités (...) qu'offrent les circonstances* » (Girin, 1989, p. 1).

Nous présentons d'abord notre stratégie d'accès au réel (2.1), puis nous exposons notre démarche qualitative de collecte et d'analyse des données (2.2).

2.1 Une étude de cas unique holistique dans trois centres communaux d'action sociale

Notre stratégie de recherche est fondée sur une étude de cas unique holistique (Yin, 2017) car celle-ci permet de comprendre une situation en profondeur. Cette stratégie donne donc un cadre d'analyse des dimensions et des variables de la co-construction. La prestation de service public étudiée est celle de l'ABS dans trois CCAS des Bouches-du-Rhône (cf. Tableau 1). L'ABS est un diagnostic sociodémographique établi à partir de données d'observation sociale, et ce avec l'ensemble des partenaires du territoire. Elle suppose la participation des organisations publiques, des organisations privées et des citoyens pour définir la feuille de route de l'action sociale à l'échelle communale (Article R.123-1 du Code de l'action sociale et des familles). Les CCAS se

définissent quant à eux comme des établissements publics administratifs, et disposent donc notamment d'une autonomie juridique.

Tableau 1 : Présentation des territoires étudiés

	Population (en milliers d'hab.)	Superficie (en km ²)	Densité de population (nbr. d'hab. au km ²)
Territoire 1	142 149 hab.	186.1 km ²	763 hab./ km ²
Territoire 2	34 016 hab.	21.2 km ²	1 474 hab./ km ²
Territoire 3	9 638 hab.	30.0 km ²	321 hab./ km ²

Source : Tableau adapté de l'INSEE (Recensement, 2014)

2.2 Triangulation de la collecte des données pour une analyse de contenu thématique

Suivant un processus de triangulation (Jonsen et Jehn, 2009), les données primaires sont issues de deux outils de collecte distincts. Tout d'abord, six observations participantes (réunions, rencontres formelles et informelles) (Spradley, 2016), de deux heures chacune, sont réalisées de janvier à mars 2017 (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Objets des six observations participantes

Objets des observations sur le territoire 1	Référence des observations
Vœux du maire au CCAS	0.1
Réunion avec le DROS	0.2
Réunion sur l'ABS	0.3
Réunion avec la direction des sports	0.4
Réunion avec la direction de la jeunesse	0.5
Cession d'une web tv participative	0.6

Source : Auteurs

Ensuite, six entretiens semi-directifs (Leavy, 2014), d'une heure chacun, sont conduits auprès de managers territoriaux, qui travaillent dans trois CCAS des Bouches-du-Rhône en mai 2017 (cf. Tableau 3). Le guide d'entretien est mis à disposition en Annexe 1.

Tableau 3 : Répartition des répondants de l'échantillon

Territoires concernés	Postes occupés	Référence des répondants
Territoire n°1	Chef de projet ABS* dans un CCAS*	E1.1
Territoire n°1	Élu communal	E1.2
Territoire n°2	Manager territorial ABS dans un CCAS	E2.1
Territoire n°2	Médiatrice territoriale	E2.2
Territoire n°3	Directrice cœur de ville	E3.1
Territoire n°3	Manager territorial ABS dans un CCAS	E3.2

Source : Auteurs

Enfin, le traitement des données répond à une analyse de contenu thématique (Miles *et al.*, 2014) qui permet de dégager et d'améliorer les codes retenus en fonction du modèle de co-construction issu la littérature. Les observations et les entretiens sont codés séparément pour montrer d'éventuelles différences entre les deux types de données. Ainsi, nous analysons les représentations individuelles des managers, en charge de l'action sociale, sur la participation des parties prenantes externes dans le processus de co-construction d'un service public local. Les représentations sociales « *nous guident dans la façon de nommer et de définir ensemble les différents aspects de notre réalité (...), dans la façon de les interpréter, (...) prendre position à leur égard et la défendre* » (Jodelet, 2003, p. 47). Les grands thèmes sur lesquels s'expriment les managers sont : l'implication des parties prenantes sur le territoire et les freins à la co-construction de l'action publique locale (cf. Annexe 1). Grâce au codage thématique, des sous-thèmes émergent, puis ces derniers sont confrontés avec la littérature existante, affinés, puis recodés, jusqu'à ce que tous les thèmes et les sous-thèmes aient émergé.

3. Résultats : déterminants, caractéristiques et opportunités d'une co-construction multidimensionnelle par - et pour - les parties prenantes

Les résultats permettent de nourrir le modèle de la co-construction proposé dans la littérature. Ils reflètent les représentations des managers territoriaux et nous permettent donc de comprendre comment ces derniers définissent les relations avec les parties prenantes, comment ils comprennent le processus de co-construction,

quelle est leur position à cet égard et pourquoi. Nous nous focalisons d'abord sur les caractéristiques de la co-construction (3.1), puis les opportunités (3.2) qu'elle permet de dégager et enfin, nous mettons en lumière une nouvelle dimension, celle des déterminants (3.3).

3.1 Caractéristiques de la co-construction

Nous retrouvons les deux caractéristiques de la co-construction identifiées à partir de la revue de littérature. Tout d'abord, le processus de co-construction s'inscrit dans un management de long terme. Pour exemple, parlant des acteurs privés (entreprises et associations) du territoire dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux, un manager territorial explique : « *nous partageons avec eux les données, c'est donc normal que soient partagés les résultats. D'ailleurs, ils participent au processus de décision dans le cadre de la planification des études* » (E1.1).

Ensuite, le processus de co-construction repose sur la co-création de valeur dans un contexte social. Dans le cadre de l'analyse des besoins sociaux des jeunes sur une commune de plus de 100 000 habitants des Bouches-du-Rhône, un questionnaire a été diffusé auprès des jeunes de 7 à 17 ans pour évaluer leurs besoins en termes d'offre culturelle, de transport, etc. Ce dernier a été co-construit par le centre communal d'action sociale, la commune et le conseil municipal des adolescents. Des lots financés par les associations et les entreprises locales étaient à gagner pour celles et ceux qui jouaient le jeu de répondre.

Une nouvelle caractéristique de la co-construction émerge du terrain : la gestion des conflits. Trois variables permettent de définir cette caractéristique : les sources de pression, sont-elles internes ou externes ? Le mode de résolution : le conflit se résout-il par la participation ou la non-participation des parties prenantes ? Les conséquences : sont-elles positives, négatives ou neutres ?

Selon la manière dont les managers territoriaux se représentent les conflits, ceux-ci ont tendance à être le fruit de pressions externes à l'organisation. D'ailleurs, une personne en charge de l'action sociale à l'échelle communale raconte que le fait « *d'associer le public dans une co-construction des objectifs est parfois source de conflits* » (E3.2). De plus, la gestion des conflits favorise la participation des acteurs et les conséquences peuvent être positives. Un élu communal explique que « *face au conflit, le but est de trouver une solution. Le porteur de projet proposait d'utiliser une partie de son terrain pour agrandir la rue et faire plus de place pour que la circulation soit moins dense. Les problèmes d'encombrement, de bruit et de danger pour les élèves ont donc trouvé un moyen d'être résolus* » (E1.2).

3.2 Opportunités de la co-construction

Quelles sont les opportunités que la co-construction des services publics locaux permet de dégager ? Les résultats reposent sur la manière dont les managers territoriaux se représentent ces opportunités, les managers interrogés mettant en lumière l'innovation managériale et l'*empowerment* des partenaires. Pour exemple, concernant un dispositif innovant organisé par la Direction cœur de ville d'une commune, un manager territorial explique qu'« *une montée en compétences s'est mise en place petit à petit. Le but est de fournir un appui plus formalisé [aux différents participants]. Mais cette démarche est avant tout apprenante. Tel un laboratoire, elle permet à chacun de se renouveler* » (E3.1). De plus, « *la maison de service au public permet d'offrir dans un même lieu, l'ensemble des services au public. Elle s'oriente vers l'expérimentation pour remettre l'humain au cœur du numérique* » (O.2).

De nouvelles opportunités émergent de l'analyse empirique. En effet, la co-construction de l'action publique locale avec les parties prenantes externes favorise le développement à la fois social, territorial et organisationnel. Pour exemple, parlant des métiers d'animation territoriale, un manager de l'action sociale explique que « *ces nouveaux métiers facilitent le développement social à l'échelle territoriale* » (E2.1). En outre, concernant le développement organisationnel, « *l'enjeu de la situation actuelle repose sur les compétences du personnel, la cohésion interne (entre les équipes et à l'intérieur des équipes) mais aussi externe (entre les différentes parties prenantes)* » (O.3).

3.3 Déterminants de la co-construction

Dans un troisième et dernier temps, nous mettons en exergue une nouvelle dimension de la co-construction, celle des déterminants. Ces derniers sont compris comme les éléments déclenchant la co-construction d'une décision et d'une action. Par déterminant, nous entendons donc ce qui favorise la co-construction des services publics, en d'autres termes, pourquoi co-construire ?

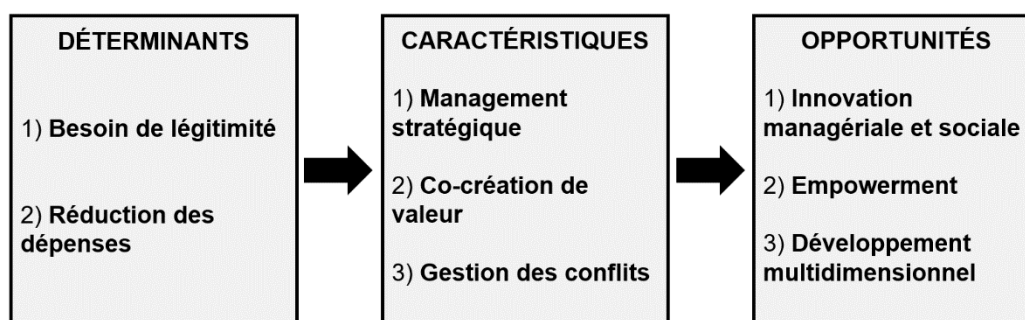
Les tendances générales relèvent des représentations des managers interrogés et mettent en lumière une co-construction de l'action sociale déterminée par un besoin de légitimité du service public local. D'ailleurs, selon les propos d'un chef de projet en charge de l'analyse de besoins sociaux dans un centre communal d'action sociale, « *le but est d'une part de décloisonner l'action publique locale et, d'autre part, de rendre une légitimité aux questions qui pouvaient être sensibles auprès de certaines directions* » (E1.1).

La tendance générale à la réduction des dépenses dans le secteur public détermine aussi la co-construction de l'action publique locale. Pour exemple, un manager de l'action sociale explique : « *nous avons un CCAS qui fonctionne au ralenti car il n'y a pas de professionnels de l'action sociale. Le CCAS est orienté sur des missions d'animation* » (E3.1). De plus, concernant le CCAS d'une commune de plus de 30 000 habitants, « *le travail reste compliqué car l'action sociale est sous-dimensionnée : seuls deux agents d'accueil et une assistante sociale à mi-temps sont présents* » (O.6).

4. Discussion : vers un modèle de co-construction des services publics locaux

Nous proposons un modèle de co-construction de l'action publique locale composé de deux déterminants, trois caractéristiques et trois opportunités (cf. Figure 3).

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



Source : Auteurs

Les résultats permettent d'abord de confirmer la présence de deux dimensions : les caractéristiques et les opportunités de la co-construction, et de quatre variables issues de la littérature : le management stratégique et la co-crédation de valeur d'une part, l'innovation managériale et sociale puis l'*empowerment* d'autre part.

La confrontation au terrain des services publics locaux met en lumière deux nouvelles variables et notre discussion se structure donc en deux temps. Issus des courants post-NPM exposés dans le cadre théorique et conceptuel, nous présentons d'abord la gestion des conflits comme caractéristique de la co-construction (4.1) puis le développement social, territorial et organisationnel comme opportunités de cette co-construction (4.2).

4.1 Gestion des conflits et développement multidimensionnel comme leviers managériaux

Comme nous l'avons évoqué précédemment, la co-construction s'inscrit dans des courants de recherche émergents tels que le management public collaboratif et la gouvernance en réseaux. Agranoff et McGuire (2004) expliquent que « *les conflits sont un aspect commun de la gestion des relations* » (p. 59). En effet, promouvoir l'action collective requiert d'accepter et de manager les conflits. Toutefois, les gestionnaires n'obtiennent une action collective efficace que lorsqu'ils se rendent compte que le conflit est naturel et nécessaire (Weiss et Hughes, 2005 ; Arezki *et al.*, 2016).

Selon son origine étymologique, le conflit vient du latin *confligere* qui signifie « heurter » et se comprend comme un « *choc, un heurt se produisant lorsque des éléments, des forces antagonistes entrent en contact et cherchent à s'évincer réciproquement*⁵ ». Un conflit renvoie donc à la confrontation entre deux ou plusieurs personnes et, à la différence du problème, il ne doit pas forcément être résolu. Face à un conflit, deux types de réaction se dégagent sur un continuum allant du refus de la confrontation à l'affrontement (Pouthier, 2016). Affronter le conflit peut se faire par la force (verbale ou physique) ou par la communication voire la négociation.

Toutefois, les représentations du conflit sont généralement négatives car le but est de l'éviter. Cette solution, largement privilégiée, se révèle être coûteuse à la fois en temps et en énergie. Toutefois, le conflit peut s'appréhender de manière positive, car il est source de développement voire d'épanouissement dès lors que les acteurs s'engagent dans un processus de résilience (Tisseron, 2014). D'ailleurs, pour tout enfant, grandir c'est aussi rentrer en conflit (confrontation de l'enfant avec ses parents). Dans ce sens, le conflit est consubstantiel à la relation éducative et plus largement au développement personnel.

Le conflit s'appréhende donc comme une contribution au changement, non comme une menace pour l'ordre social. Celui-ci s'envisage alors comme un mode de participation (Martinais, 2015) au processus de décision.

⁵ Site : <http://www.cnrtl.fr/definition/conflit>, dernière consultation en février 2019.

La représentation du conflit comme mode de participation dans les dispositifs d'aménagement local (Martinais, 2015) est transposable aux prestations de service public. Conflit et participation - plus largement co-construction - ne sont plus envisagés comme deux dimensions séparées de l'action publique ; « *la dimension conflictuelle joue alors un rôle central dans la formation des identités collectives* » (Blondiaux, 2008, p. 134). En effet, le conflit constitue « *un moyen pour les individus mobilisés de s'instituer comme interlocuteurs, de conquérir l'espace politique* » (Martinais, 2015, p. 113).

Si la gestion des conflits se conçoit comme caractéristique de la co-construction, le développement social, territorial et organisationnel - multidimensionnel donc - s'envisage comme une opportunité, c'est-à-dire une conséquence de la co-construction de l'action publique locale.

« *Le management territorial, envisagé comme le management stratégique dans les organisations publiques territoriales* » (Hernandez, 2008, p. 54) a pour finalité le développement économique, social et environnemental du territoire concerné. Les organisations publiques locales développent ainsi des pratiques de management territorial stratégique, dont cinq caractéristiques (Hernandez, 2008, p. 57-60) peuvent expliquer l'opportunité de cette co-construction territorialisée de l'action publique :

- Le contexte est un lieu où s'expriment des contractions ;
- Le contexte n'est pas choisi ;
- La manière de considérer le contexte varie en fonction des managers ;
- Le contexte est le fruit d'interactions multiples ;
- Les pratiques des managers territoriaux varient entre autonomie et indépendance.

Les interactions issues de l'action collective entre les managers territoriaux se cristallisent sur un territoire donné (Michaux *et al.*, 2011) ; interactions qui peuvent susciter le conflit, et dont les réponses varient en fonction des managers. La co-construction, envisagée comme une pratique de management territorial stratégique, tend alors à favoriser le développement social, territorial et organisationnel, en fonction des spécificités du territoire et des acteurs qui le composent.

4.2 Face à réduction des dépenses, besoin de légitimité de l'action publique pour faire face à une France en morceaux

Une nouvelle dimension émerge : elle renvoie aux déterminants de la co-construction tels que le besoin de légitimité de l'action publique et la réduction des dépenses (voire même l'austérité à laquelle font face les organisations publiques locales). Ces deux variables contextuelles renvoient à des facteurs discriminants de l'action publique locale (Hernandez et Belkaid, 2013).

« *Les Français jugent plus éloignés que jamais la vie politique de leurs préoccupations quotidienne et ne font pas confiance à leurs représentants. Seuls les élus locaux et tout particulièrement le maire trouvent encore grâce à leurs yeux* » (Bourgeois, 2018). Dans le contexte insurrectionnel qui agite une « France en morceaux » (Baromètre des territoires⁶, 2019), la légitimité de l'action publique est mise à rude épreuve. En tant que déterminant de la co-construction, c'est-à-dire en tant que cause, la légitimité est questionnée à la fois dans sa dimension politique et sa dimension managériale.

Sur le plan politique et historique, Duran (2009) rappelle que deux critères fondent la légitimité de l'action publique (p. 304) : son efficacité (sensibilité des citoyens aux performances des organisations publiques) et son caractère démocratique (tant sur le fond que sur la forme). En cela, la co-construction requiert des modes d'implication des citoyens dans la prise de décision plus forts que ceux associés à la concertation et à la consultation (Akrich, 2013). Cette implication des parties prenantes dans l'action publique locale a tendance à accroître la compréhension des enjeux auxquels font face les organisations publiques locales d'une part, et la connaissance des besoins des participants (autres organisations publiques, organisations privées et citoyens) d'autre part. Dès lors, grâce à un processus d'ajustement conjoint des points de vue des participants et des managers territoriaux, la co-construction peut participer à l'amélioration de la légitimité de l'action publique.

Sur le plan managérial, le besoin de légitimité des organisations varie en fonction de la complexité de l'environnement à laquelle elles doivent faire face (Buisson, 2005). La résurgence des questions morales exhorte les organisations à mettre en avant des principes éthiques. De nombreux exemples peuvent illustrer cette dialectique entre les valeurs personnelles et les préoccupations sociales : les finalités de développement durable revendiquées par les organisations, les critères de diversité et de parité mis en avant dans le processus de recrutement, etc. À la différence des organisations privées, ces principes et valeurs ne sont pas

⁶ Baromètre réalisé par ELABE et l'Institut Montaigne, disponible sur le site : <https://www.institutmontaigne.org/publications/la-france-en-morceaux-barometre-des-territoires-2019>, dernière consultation en février 2019.

censés être facultatifs pour les organisations publiques ; ce sont autant de prérequis qui permettent de proposer une action publique locale en accord avec les valeurs de la République. Pour améliorer le déficit de légitimité de l'action publique, l'exemplarité des organisations publiques - et par extension des managers territoriaux - se doit donc d'être au rendez-vous.

Après avoir précisé pourquoi le besoin de légitimité de l'action publique détermine la mise en œuvre d'un processus de co-construction, quel rôle joue le contexte de réduction des dépenses ? Selon le rapport annuel de la Cour des comptes de 2017, la réduction progressive du déficit public français engagé depuis 2010 passe notamment par la maîtrise des dépenses publiques en volume. D'après cette juridiction financière française, de nombreux pays européens ont déjà engagé une réduction des dépenses publiques. « *Aux Pays-Bas et en Espagne, les dépenses publiques ont diminué en volume de respectivement 7,6% et 10,2% sur la période 2010-2015. En revanche, la France a conservé, entre 2010 et 2015, un rythme de progression des dépenses publiques proche de celui constaté en Belgique et en Allemagne, pays dont le déficit public était inférieur de près de 3 points de PIB au sien* » (Cour des comptes, 2017, p. 49). Pour cela, la mutualisation des dépenses publiques avec d'autres organisations publiques et privées permettrait une gestion plus efficiente (rapport entre les moyens engagés et les résultats obtenus) de l'action publique et *de facto* une réduction des dépenses. Cette mutualisation passe par la mise en œuvre d'objectifs communs et requiert donc une co-construction de l'action publique locale.

Conclusion

Cet article s'intéresse aux dimensions et aux variables du processus de co-construction des services publics locaux ; processus qui repose sur la participation des parties prenantes externes (les organisations publiques, les organisations privées et les citoyens) au processus de décision. Les résultats permettent d'abord de confirmer la présence des dimensions (caractéristiques et opportunités) et des variables issues de la littérature (management stratégique et co-création d'une part, innovation sociale / managériale et *empowerment* d'autre part). En outre, la confrontation au terrain des services publics locaux met en lumière de nouvelles variables (gestion des conflits, développement social, territorial et organisationnel) et une nouvelle dimension (les déterminants).

Ce modèle enrichi de co-construction de l'action publique locale met en lumière trois principaux apports pour les managers territoriaux. L'action collective génère des interactions qui varient en fonction du contexte et des participants (qu'ils soient internes ou externes à l'organisation) : le manager est alors confronté à des conflits, qu'il peut manager en les considérant comme des événements positifs, c'est-à-dire témoins de réelles interactions et générateurs de changement (1). En parallèle, les pratiques favorisant la co-construction sur un territoire donné s'inscrivent dans un contexte contraint (environnement et participants imposés par la temporalité et le lieu) : le manager peut s'en servir de levier pour favoriser le développement social, territorial et organisationnel (2). Dans un contexte de réduction des dépenses publiques et de quête de légitimité : le manager peut favoriser la participation des parties prenantes externes au processus de décision afin de promouvoir une meilleure connaissance des acteurs locaux entre eux et d'adapter au mieux les missions de service public en fonction des besoins des usagers.

Toutefois, la première limite de ce travail est la focale des représentations des managers territoriaux. Ainsi la première voie de recherche serait d'étudier les représentations de nouvelles parties prenantes de l'action sociale (les agents de la caisse d'allocation familiale par exemple). La seconde limite de ce travail est sa validité externe, liée à la méthodologie envisagée. La deuxième voie de recherche serait de mener d'autres études de cas en ciblant des services publics différents (culturel, environnemental, etc.), puis la troisième voie consisterait à mener une étude quantitative à large échelle afin d'obtenir un modèle global de co-construction des services publics locaux.

Pour ouvrir la réflexion « *les peuples, les classes, les familles, les individus, pourront s'enrichir, ils ne seront heureux que quand ils pourront s'asseoir, tels des chevaliers, autour de la richesse commune* » (Mauss, 1925, p. 241).

Bibliographie

- Agranoff, R., et McGuire, M. (2004) *Collaborative public management: New strategies for local governments*, Washington, Georgetown University Press.
- Akrich, M. (2013) « Co-construction », dans I. Casillo, R. Barbier, L. Blondiaux, F. Chateauraynaud, J-M. Fourniau, R. Lefebvre, C. Neveu, et D. Salles (Ed.) *Dictionnaire critique et interdisciplinaire de la participation*, Paris, GIS Démocratie et Participation, p. 2268-5863.
- Arezki, D., Keramidis, O., et Soldo, E. (2016) « Les effets du paradoxe de la mobilisation collective des ressources humaines dans l'organisation festivalière. Quelles solutions pour les managers ? », *Vie sciences de l'entreprise*, vol. 2, p. 41-54.
- Bartoli, A. (2005) *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 2^{ème} Ed.

Bartoli, A., Keramidas, O., Larat, F., Mazouz, et B. (2011) « Vers un management public éthique et performant », *Revue française d'administration publique*, vol. 4, p. 629-639.

Birkinshaw, J., Hamel, G., et Mol, M.J. (2008) « Management innovation », *Academy of management Review*, vol. 33, n° 4, p. 825-845.

Blondiaux, L. (2008) « Démocratie délibérative vs. Démocratie agonistique ? », *Raisons politiques*, n°2, p. 131-147.

Bonnelli L. (2019) « Pourquoi maintenant ? », *Le Monde diplomatique*, Dossier « Le soulèvement français », janvier.

Bourgeois, M. P. (2018) « Les Français font confiance aux élus locaux. Oui mais... », *La Gazette*, janvier.

Buckwalter, N. D. (2014) « The Potential for Public Empowerment through Government-organized Participation », *Public Administration Review*, vol. 74, n°5, p. 573-584.

Buisson, M. L. (2005) « La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement ? », *Management Avenir*, vol. 4, p. 147-164.

Bowen, D. E., et Lawler, E. E. (1992) « The empowerment of service workers: What, why, how, and when », *Sloan Management Review*, n°33, p. 31-39.

Cloutier, C., Denis, J. L., Langley, A., et Lamothe, L. (2015) « Agency at the managerial interface: Public sector reform as institutional work », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 26, n°2, p. 259-276.

Cooper, T. L., Bryer, T. A., et Meek, J. W. (2006) « Citizen-centered collaborative public management », *Public Administration Review*, vol. 66, p. 76-88.

Cour des Comptes (2017) « La situation d'ensemble des finances publiques », *Rapport public annuel*, 61 p.

Davezies, L. (2012) *La crise qui vient : la nouvelle fracture territoriale*, Paris, Seuil.

Desmarais, C., et Abord de Chatillon, E. (2008) « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? », *Revue française d'administration publique*, n°128, p. 769-783.

Dherbécourt, C., et Le Hir, B. (2016) *Dynamiques et inégalités territoriales : enjeux*, France Stratégie, Note d'analyse, 8 p.

Duran, P. (2009) « Légitimité, droit et action publique », *L'Année sociologique*, vol. 59, n°2, p. 303-344.

Edvardsson, B., Tronvoll, B., et Gruber, T. (2011) « Expanding understanding of service exchange and value co-creation: a social construction approach », *Journal of the Academy of Marketing Science*, vol. 39, n°2, p. 327-339.

El Abboubi, M., et Cornet, A. (2010) « L'implication des parties prenantes comme un processus de construction sociale. Analyse à partir de la théorie de l'acteur-réseau », *Management & Avenir*, n°3, p. 275-297.

Fernandez, S., et Moldogaziev, T. (2012) « Using employee empowerment to encourage innovative behavior in the public sector », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 23, n° 1, p. 155-187.

Foudriat, J-F. (2016) *La co-construction : une alternative managériale*, Paris, Presses de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales.

Fournier, P., et Arborio A. M. (2005) *L'observation directe : l'enquête et ses méthodes*, Paris, Armand Colin.

Freeman, E. (1984). *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman PubUshing.

Girard, C., et Sobczak, A. (2010) « Pour une cartographie des parties prenantes fondée sur leur engagement : une application aux sociétaires d'une banque mutualiste française », *Management & Avenir*, n°3, p. 157-174.

Girin, J. (1989) « L'opportunisme méthodique dans les recherches sur la gestion des organisations », *Communication à la journée d'étude la recherche action en action et en question*, AFCET, collège de systémique, École centrale de Paris, 9 p.

Grenier, C., et Bernardini-Perinciolo, J. (2015) « Le manager hybride, acteur-passeur et acteur-clôture aux frontières institutionnelles », *Revue française de gestion*, n°250, p. 125-138.

Guenoun, M. (2009) *Management de la performance publique locale : étude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*, Doctorat en Sciences de Gestion, Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, Aix-Marseille-Université.

Hamel, G. (2006) « The why, what, and how of management innovation », *Harvard business review*, vol. 84, n°2, p. 72-89.

Harrisson, D., et Vézina, M. (2006) « L'innovation sociale : une introduction », *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 77, n°2, p. 129-138.

Hernandez, S. (2008) « Paradoxes et management stratégique des territoires : étude comparée de métropoles européennes », *Vie sciences de l'entreprise*, vol. 1, p. 54-75.

Hernandez, S. (2017) *À la recherche du management territorial : construire les territoires entre idéologie, paradoxe et management*, Aix-en-Provence, Presses universitaires de Provence.

Hernandez, S., et Belkaid, E. (2013) « L'influence du contexte sur le management territorial en Méditerranée. Une analyse comparée de Barcelone, Marseille et Tlemcen », *Management & Avenir*, n°5, p. 145-164.

Jodelet, D. (2003) *Les représentations sociales*, Paris, Presses Universitaires de France.

Jones, C., Hesterly, W. S., et Borgatti, S. P. (1997) « A general theory of network governance: Exchange conditions and social mechanisms », *Academy of management review*, vol. 22, n°4, p. 911-945.

Jonsen, K., et Jehn, K. A. (2009) « Using triangulation to validate themes in qualitative studies », *Qualitative Research in Organizations and Management: An International Journal*, vol. 4, n°2, p. 123-150.

Leavy, P. (2014) *The Oxford handbook of qualitative research*, Oxford, Oxford library of psychology.

Martinais, E. (2015) « Le conflit comme mode de participation. Les habitants contestataires de la politique de prévention des risques industriels », *Participations*, n°3, p. 89-117.

Martinet, A.-C., et Reynaud, E. (2015) « Shareholders, stakeholders et stratégie », *Revue française de gestion*, n°8, p. 297-317.

Mattessich, P. W., et Monsey, B. R. (2001) *Collaboration: What makes it work, A Review of Research Literature on Factors Influencing Successful Collaboration*, Saint-Paul, Amherst Wilder Foundation.

Matyjasik, N., et Guenoun, M. (2019) *En finir avec le New Public Management*, Paris, Institut de la Gestion Publique et du Développement Économique.

Mauss, M. (1925) *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques*, Paris, Presses Universitaires de France.

Mercier, S. (2010) « Une analyse historique du concept de parties prenantes : Quelles leçons pour l'avenir ? », *Management & Avenir*, n°3, p. 142-156.

Michaux, V., Defelix, C., et Raulet-Croset, N. (2011) « Boosting territorial multi-stakeholder cooperation, coordination and collaboration: strategic and managerial issues », *Management & Avenir*, vol. 10, p. 122-136.

Miles, M. B., Huberman, M. A., et Saldana, J. (2014) *Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook*, California, Sage Publications, 3rd Ed.

Mol, M. J., et Birkinshaw, J. (2009) « The sources of management innovation: When firms introduce new management practices », *Journal of business research*, vol. 62, n°12, p. 1269-1280.

O'Flynn, J. (2007) « From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications », *Australian journal of public administration*, vol. 66, n°3, p. 353-366.

Osborne, S. P. (2006) « The new public governance? », *Public Management Review*, vol. 8, n°3, p. 377-387.

Osborne, S. P. (2018) « From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? », *Public Management Review*, August, Editorial, 6 p.

Osborne, S. P., et Brown, L. (2013) *Handbook of innovation in public services*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing.

OXFAM (2017) *Une économie au service des 99%*, Note méthodologique, Rapport 2017.

Peres, R. (2017) *L'évolution des réseaux territorialisés d'organisations par la prise en compte de l'innovation sociale. Le cas de deux pôles de compétitivité de la Région PACA*, Doctorat en Sciences de Gestion, Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, Aix-Marseille-Université.

Pollitt, C. (2001) « Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform », *Public management review*, vol. 3, n°4, p. 471-492.

Pollitt, C., et Bouckaert, G. (2011) *Public Management Reform: A Comparative Analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 3rd Ed.

Pouthier, D. (2016) « Conflits à l'école », *Canopé*, Académie de Montpellier, Web-documentaire.

Rouleau, L., Allard-Poesi, F., et Warnier, V. (2007) « Le management stratégique en pratiques », *Revue française de gestion*, vol. 5, p. 15-24.

Sedgwick, D. (2016) « Building Collaboration: Examining the Relationship between Collaborative Processes and Activities », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 27, n° 2, p. 236-252.

Snow, C. C., et Thomas, J. B. (1994) « Field research methods in strategic management: contributions to theory building and testing », *Journal of management studies*, vol. 31, n° 4, p. 457-480.

Soldo, E. (2018) *Vers une théorisation de l'attractivité territoriale durable : de l'ancrage démocratique de projets culturels de territoire à l'attractivité territoriale durable*, Habilitation à Diriger des Recherches, Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale, Aix-Marseille-Université.

Soldo, E., et Arnaud, C. (2016) « L'évaluation stratégique : une démarche qui favorise la gestion démocratique des projets de territoire », *Management International/International Management/Gestión Internacional*, vol. 20, n°4, p. 115-127.

Spradley, J. P. (2016) *Participant observation*, Long Grove, Illinois, Waveland Press.

Stoker, G. (2006) « Public Value Management. A New Normative for Networked Governance », *American Review of Public Administration*, vol. 36, n° 1, p. 41-57.

Tisseron, S. (2014) *La résilience*, Paris, Presses universitaires de France.

Thomson, A. M., et Perry, J. L. (2006) « Collaboration processes: Inside the black box », *Public administration review*, vol. 66, p. 20-32.

Thomson, A. M., Perry, J. L., & Miller, T. K. (2007) « Conceptualizing and measuring collaboration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n°1, p. 23-56.

Weiss, J. et Hughes, J. (2005) « What collaboration? Accept - and Actively Manage – Conflicts », *Harvard Business Review*, march.

Yin, R.-K. (2017) *Case study research and applications: Design and methods*. California, Sage publications, 6th Ed.

Annexe 1 : Guide d'entretien

Le guide d'entretien permet d'expliciter une méthode de collecte rigoureuse des données ; il est toutefois adapté en fonction de chaque entretien.

Éléments d'introduction

Bonjour Madame/Monsieur, je suis actuellement étudiante en Master 2 Recherche, Études et Conseil en Sciences de Gestion (RECSG) à l'Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale (IMPGT) d'Aix-Marseille-Université (AMU). Dans le cadre d'un projet de recherche sur le processus de co-construction des services publics locaux, je me focalise plus particulièrement sur l'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) réalisée par les Centres Communaux d'Action Sociale. Les données mobilisées pour cette recherche proviennent de rapports publics réalisés par les différentes parties prenantes des CCAS des Bouches-du-Rhône (la région Sud PACA, Aix-Marseille-Provence-Métropole, le département des Bouches-du-Rhône, l'Académie d'Aix-Marseille, etc.), des observations participantes et une dizaine d'entretiens auprès de différents acteurs de l'action sociale, effectués lors d'un stage dans un CCAS des Bouches-du-Rhône (01-03/2017).

Cet entretien est anonyme. Une fois retranscrit, je vous enverrai la version par mail pour que vous puissiez la valider. Si vous souhaitez revenir sur certains propos, rajouter certaines informations, libre à vous de le faire. C'est un processus de confiance qui s'établit entre nous.

À présent, à vous de vous présenter : quel poste occupez-vous et depuis combien de temps ?
Quels sont selon vous les principaux enjeux auxquels est confronté votre CCAS en général ? Et l'ABS en particulier ?

Thème 1 : L'implication des parties prenantes sur le territoire

Selon vous, comment s'organise votre travail d'analyse/de prise en charge des besoins sociaux ? Définition des objectifs, ressources financières et humaines, échelle communale, etc.

Est-ce que le CCAS se fixe des objectifs à réaliser dans l'année à venir voire plus ?

Comment pouvez-vous décrire vos relations avec les différentes parties prenantes/acteurs de l'action sociale ? Relations internes, relations externes, etc.

Avez-vous conclu des partenariats vous engageant auprès d'autres organisations ? Si oui, lesquels ?

Avez-vous monté ou participé à des projets avec d'autres acteurs (publics et/ou privés) ?

Les usagers de la commune participent-ils à l'orientation des actions du CCAS ?

Quelles sont les contraintes et les opportunités que vous rencontrez dans le cadre de vos missions ?

Après avoir analysé les déterminants, les opportunités et les conditions d'implication des parties prenantes externes de votre organisation sur le territoire, nous pouvons nous focaliser sur les éventuelles tensions qui émanent d'un travail collectif.

Thème 2 : Les freins à la co-construction de l'action publique locale

Selon vous, quels sont les freins concernant la mise en place de vos actions ?

Quelles sont les limites de votre travail avec les différentes parties prenantes/acteurs de l'action sociale ?

Existe-t-il des tensions au sein de votre CCAS ? Si oui, pourquoi ? Et comment sont-elles gérées ?

Existe-t-il des tensions avec les différentes parties prenantes/acteurs de l'action sociale ? Si oui, pourquoi ?

Et comment sont-elles gérées ?

Cet entretien vise à apprécier les effets (positifs et/ou négatifs) de l'implication des acteurs sur le service public local que vous délivrez. Pour cela, votre ressenti concernant les impacts/résultats de votre travail nous intéressent tout particulièrement.

Éléments de conclusion

L'entretien touche à sa fin, trouvez-vous que les questions posées sont pertinentes ? Et selon vous, comment peuvent-elles être améliorées ? Avez-vous quelque chose à ajouter ?

Je vous remercie de m'avoir accordé cet entretien, et reste à votre disposition pour toute demande complémentaire. Je me charge de vous transmettre au plus vite les résultats de cette recherche.