

La mise en œuvre de stratégies publiques collaboratives

Le cas d'une charte sociale multiacteurs¹

Christophe Favoreu

Université de Toulouse

Université de Toulouse-Toulouse Business School (France)

David Carassus

Université de Pau et des pays de l'Adour CREG (France)

Christophe Maurel et Laurent Pujol

Université du Mans, GAINS-ARGUMANS (France)

Résumé

L'approche collaborative des stratégies et politiques publiques, qui s'est affirmée au cours de ces dernières années comme l'une des voies de recherche privilégiées au sein du courant du management public, met en avant l'importance des réseaux interorganisationnels dans la coproduction de stratégies publiques. L'objet de ce chapitre est de présenter les composantes conceptuelles, méthodologiques et managériales de cette nouvelle forme de management stratégique public. Une étude de cas permet d'illustrer sa mise en pratique et de tirer un certain nombre d'enseignements, à la fois théoriques et managériaux, quant à l'implantation et au pilotage d'un système d'action collaboratif.

Les réformes administratives qui se succèdent depuis les années 1970 transforment les *résultats* (voir le chapitre 1) et la lisibilité de l'action publique en pressions durables. Celles-ci poussent les organisations publiques à repenser leur mode de fonctionnement et à structurer leurs actions. En misant davantage sur la formulation et l'atteinte d'objectifs et de priorités clairement définis, alignés sur les exigences et les évolutions de leur environnement, les dirigeants et leurs équipes de gestion s'efforcent de penser et d'agir stratégiquement. Si le management stratégique apparaît aujourd'hui comme une pratique largement institutionnalisée au sein d'un grand nombre d'organisations publiques, il suscite toujours un certain nombre de questionnements et de doutes quant à sa capacité à améliorer la performance publique et à générer des changements (Andrews *et al.*, 2009). L'approche rationnelle, formalisée, programmatique et descendante, qu'incarne la

¹ La partie théorique de ce chapitre reprend certains éléments d'une proposition d'article pour un numéro spécial de la *Revue internationale de sciences administratives* sur le thème de la gestion stratégique des administrations publiques, en partenariat avec le Symposium international *Regards croisés sur la transformation de la gestion et des organisations publique*, Luxembourg, 20 et 21 novembre 2014.

planification stratégique classique, serait ainsi inadaptée aux caractéristiques internes et externes des organisations publiques. Par ailleurs, l'absence de stratégie et de démarche stratégique n'est aujourd'hui plus tenable au regard des contraintes et pressions auxquelles sont soumises les organisations publiques. Dès lors, aussi bien les praticiens que les chercheurs semblent se tourner vers des modèles mixtes ou hybrides combinant changements planifiés et émergents, capables d'intégrer une multiplicité de parties prenantes dans la coconstruction et la coréalisation des stratégies publiques. Une approche beaucoup plus partenariale et interactive, fondée sur le fonctionnement en réseau, tend aujourd'hui à s'imposer notamment à travers l'idée d'un management stratégique collaboratif.

L'objet de ce chapitre est, dans un premier temps, de présenter les différentes composantes conceptuelles, méthodologiques et managériales de cette nouvelle forme de management stratégique public. Dans un second temps, une étude de cas permet d'illustrer la mise en pratique du management stratégique collaboratif. Les enseignements et recommandations pour les organisations publiques sont présentés dans une troisième partie.

1. La gouvernance et le management stratégique collaboratifs: des concepts novateurs

La gouvernance et le management stratégique collaboratifs sont tout d'abord définis. Ensuite, nous expliquons leur développement et décrivons de manière particulière le réseau, comme un concept clé du management stratégique collaboratif. Enfin, leurs composantes processuelles, managériales et méthodologiques sont décrites.

1.1. La définition et les origines théoriques

L'approche collaborative des stratégies et politiques publiques s'est affirmée au cours de ces dernières années comme l'une des voies de recherche privilégiées et en forte croissance au sein du courant du management public (Bryson *et al.*, 2010). La collaboration intra- et interorganisationnelle traduit le partage et la diffusion de ressources, d'information et de compétences par des organisations et des individus appartenant à des secteurs et des domaines différents afin de mettre en œuvre de manière partenariale des actions et d'atteindre collectivement des *résultats* qu'aucune organisation

prise séparément ne peut réaliser (Agranoff, 2006). Cette approche affecte les processus stratégiques, en particulier l'élaboration de la stratégie en milieu public, sa mise en œuvre et l'évaluation de ses résultats. Elle est caractérisée par les emprunts qu'elle fait d'un certain nombre de principes, d'idées et de concepts à des courants théoriques tels que le *management des parties prenantes*, l'*analyse des réseaux sociaux*, et les *stratégies collectives*. D'un point de vue collaboratif, la formation de la stratégie est considérée comme un phénomène complexe, constitué d'interactions et d'échanges s'établissant entre des groupes ou réseaux d'acteurs interdépendants et qui débouche sur la coproduction de solutions et de stratégies collectives. Le *management stratégique collaboratif* peut ainsi être défini comme le processus organisé et structuré à travers lequel des collectifs interorganisationnels et multiacteurs, publics et privés élaborent, mettent en œuvre et évaluent les résultats des stratégies collectives.

1.2. Les facteurs explicatifs du développement du management collaboratif

L'approche collaborative de la stratégie s'est vue légitimée par le recours croissant des gouvernements et des institutions publiques à des modes d'action collaboratifs et participatifs organisés autour de réseaux d'acteurs multiples et divers, issus aussi bien du secteur public que privé. On note ainsi la multiplication des partenariats multiorganisationnels et transsectoriels dans la gestion d'enjeux de types sociaux et environnementaux relativement complexes et dont le traitement se situe en dehors des frontières et des ressources d'une seule organisation. La légitimité et la pertinence de l'approche collaborative résultent à la fois de la réduction des moyens et des ressources publiques, de la complexification des enjeux publics et des problèmes sociaux auxquels doivent faire face ces mêmes organisations publiques et de l'exigence d'implication et de démocratie participative de la société civile. Ces transformations ont occasionné un phénomène de dépendance de ressources et de moyens des organisations publiques vis-à-vis d'acteurs externes dans le traitement des enjeux sociaux. La dispersion des ressources, des connaissances et des expertises entre une multiplicité d'organisations publiques et privées suppose, de fait, une approche collaborative et partenariale des politiques et actions publiques. Ce regroupement d'idées, de ressources, de connaissances, de perspectives et de visions conduit à l'obtention d'avantages collaboratifs (Robertson et Choi, 2012).

1.3. Le réseau: concept clé du management collaboratif

Au sein de cette conception de la stratégie, le concept de réseau occupe une place centrale. Les réseaux impliqués dans la mise en œuvre d'actions et de projets publics peuvent être définis comme des articulations, des arrangements stables, horizontaux et verticaux, d'acteurs publics et privés interagissant selon des relations de coopération et qui contribuent à la réalisation de finalités publiques. La coordination au sein de ces arrangements multiacteurs repose principalement sur des mécanismes sociaux et relationnels souples tels que la confiance, des valeurs partagées, des normes implicites, la collaboration, la concertation, se démarquant ainsi des mécanismes bureaucratiques rationnels basés sur le contrôle, la hiérarchie et les chaînes de commande. Le réseau présente un avantage de flexibilité et d'adaptabilité face à des situations changeantes et imprévues. En outre, les flux d'échanges interorganisationnels favoriseraient l'innovation par la mise en commun de visions, d'expériences et de perspectives différentes, conduisant à des phénomènes d'apprentissage et au développement *in fine* d'un capital social et d'une base de connaissance élargie. Selon Robertson et Choi (2012), deux mécanismes structurent et encadrent la prise de décision dans les réseaux: un dialogue interactif et délibératif et la recherche de consensus. En leur sein, les stratégies sont coproduites via les interactions et les échanges qui s'opèrent entre les différentes composantes, sans que n'existent de plans formalisés préalablement définis. La formation de la stratégie est ici perçue comme un phénomène d'apprentissage mutuel, d'expérimentation et d'innovation partagées, encadré par des principes généraux, des valeurs et des orientations globales prenant la forme d'une vision stratégique. Ces éléments structurants vont dès lors servir de cadre de référence et de règles du jeu orientant les processus collaboratifs.

1.4. Les composantes processuelles, managériales et méthodologiques du management stratégique collaboratif et de la gouvernance de réseau

Le management stratégique collaboratif et la gouvernance de réseau témoignent d'une approche opérationnelle et managériale du concept de réseau en s'interrogeant respectivement sur: 1) les mécanismes et les instruments collaboratifs, 2) les formes organisationnelles et les structures de gouvernance ainsi que 3) les styles de management

et de leadership (Sullivan *et al.*, 2012; Agranoff et Mc Guire, 2004) favorisant le développement et le fonctionnement de formes collaboratives interorganisationnelles. Deux idées clés ressortent de cette conception managériale des réseaux dans la mise en œuvre de politiques publiques: les processus collaboratifs peuvent être pilotés de manière organisée et délibérée, les institutions et les acteurs publics occupent un rôle prépondérant, mais plus périphérique dans ces processus de pilotage (fonction d'animation et de gestion des interactions). La gouvernance de réseau en tant que pratique managériale vise à organiser l'action collective au sein d'un système social multiacteurs décentralisé en favorisant la coordination des interactions de dialogue et d'expérimentation (Barzelay et Landuyp, 2009) ainsi que les processus d'apprentissage et de développement de connaissances partagées. La gouvernance regroupe ainsi l'ensemble des activités de coordination et de suivi des processus collaboratifs mises en œuvre afin d'orienter et d'influencer la performance de ces derniers. Le management stratégique collaboratif va ainsi plus loin que le pilotage de l'action concertée en incluant la définition d'objectifs et de stratégies collaboratives. Il apparaît comme une approche intégrée et globale permettant d'encadrer et d'organiser la collaboration aux différents stades de l'élaboration et de la mise en œuvre de stratégies partenariales. Des modèles de processus ont ainsi été développés qui reprennent les grandes étapes de la démarche classique du management stratégique. Clarke et Fuller (2011) distinguent ainsi cinq phases, qui correspondent peu ou prou aux principales étapes du modèle LCAG, à savoir: la formation du partenariat, la formulation collaborative du plan stratégique, l'implémentation collaborative émergente ou délibérée, l'implémentation individuelle émergente ou planifiée, les résultats et effets collaboratifs. Les phases en amont et en aval témoignent néanmoins des spécificités propres au management stratégique collaboratif. Ainsi l'analyse, la sélection et la mobilisation des parties prenantes, c'est-à-dire le point de départ du processus, représentent des phases clés et différenciantes de la démarche, donnant lieu au développement croissant d'outils et de techniques analytiques (Bryson *et al.*, 2006). La mise en œuvre s'appuie quant à elle sur des actions, émergentes et planifiées, réalisées de manière individuelle et collective. Enfin, l'évaluation se doit d'intégrer les effets collaboratifs qui ont trait notamment aux transformations

individuelles et collectives des valeurs, représentations et comportements des acteurs internes et externes des réseaux collaboratifs.

L'accent mis sur les bénéfices associés à une approche collaborative de l'action publique en réseau ne doit cependant pas occulter les difficultés et la complexité de gestion d'un système de décision et d'action multiacteurs (Robertson et Choi, 2012). Face à la diversité des enjeux et des visions portés par les membres du réseau, la recherche de consensus peut s'avérer extrêmement coûteuse en termes de ressources et de temps mobilisés et déboucher sur des consensus mous et faiblement impliquants. En outre, Agranoff (2006) souligne que les relations collaboratives et la recherche de consensus n'empêchent pas les conflits et les luttes de pouvoir. De même, il note l'illusion de collaboration et de participation que peut donner cette forme d'action ainsi que le risque de comportement opportuniste et de détournement à des fins personnelles ou catégorielles du processus collaboratif. Les différentes caractéristiques du management stratégique collaboratif sont maintenant illustrées à travers un cas.

2. Une illustration pratique: la formulation et la mise en œuvre stratégiques d'une charte sociale

Le contexte et les caractéristiques générales de la démarche étudiée sont tout d'abord présentés (2.1). Ensuite, nous expliquons ses principales étapes (2.2). Enfin, nous analysons les dimensions du management stratégique collaboratif de ce type de démarche (2.3).

2.1. Le contexte et les caractéristiques générales de la démarche

L'objet de cette démarche initiée en 2010 par une collectivité locale (une ville de plus de 100 000 habitants) concerne l'élaboration d'un document commun, définissant, pour des acteurs agissant dans le même champ d'activité (la solidarité et la lutte contre la pauvreté) et sur un même territoire, des valeurs et des principes d'action partagés. Mobilisant plus d'une quarantaine d'acteurs (municipalité, établissements publics, associations et universitaires) sur une période de neuf mois, cette démarche collaborative débouche dans un premier temps sur la rédaction d'une charte sociale et se poursuit jusqu'à aujourd'hui à travers des actions et des rencontres visant à entretenir la dynamique d'échange et de concertation. Le constat établi par les élus, et notamment l'adjoint au maire en charge des

questions sociales, d'un manque d'action concertée entre les associations du territoire œuvrant sur le champ de la pauvreté (et de toutes les fragilités y conduisant) et qui de surcroît se connaissaient peu, a constitué le facteur déclencheur de cette démarche. En effet, et bien que chacune des associations était légitime et experte dans son champ d'intervention (lutte contre l'illettrisme, aide au logement, insertion par l'économique), leur approche individuelle et dispersée ne permettait pas de mobiliser de manière simultanée et coordonnée l'ensemble des leviers de la lutte contre la pauvreté. L'idée que l'efficacité de la lutte contre la pauvreté reposait sur une dynamique d'action interassociative et sur la création de liens entre l'ensemble des acteurs impliqués s'est alors imposée, ouvrant la voie à une approche collaborative et transorganisationnelle.

2.2. Les principales phases de la démarche

2.2.1. La phase d'organisation

Une première étape a consisté à identifier et réunir les acteurs intervenant dans le champ de la pauvreté sur le territoire, afin: 1) de leur permettre de se rencontrer et de se connaître, 2) d'expliquer la volonté de travailler ensemble, mais aussi et, surtout, 3) de rassurer les associations sur les intentions de la Ville (qui constitue un important bailleur de fonds pour les actions sociales à travers le Centre communal d'action sociale – CCAS). Les responsables politiques de la ville, et notamment le maire adjoint, se sont ainsi employés, dans un premier temps, à rassurer les associations qui craignaient que la Ville, *in fine*, ne cherche à les diriger ou à les instrumentaliser, dans une période où les ressources ont tendance à diminuer et où les fusions sont jugées souhaitables par les organismes commanditaires. Ces organismes intervenant dans le domaine de l'aide sociale et le Conseil général, dont c'est l'une des missions principales, n'ayant pas voulu s'associer à la démarche de la Ville (pour des raisons politiques), l'adjoint au maire put expliquer plus aisément que la volonté de la Ville n'était pas d'encourager la mainmise des pouvoirs publics au détriment des associations. Lors de cette première prise de contact entre les différentes parties prenantes, les participants purent poser leurs questions. Était aussi associé à cette rencontre un universitaire dont la mission était d'aider à la rédaction de la charte, mais aussi, et implicitement, de démontrer la neutralité de la Ville.

Après cette première réunion (début février 2010), l'idée d'une charte commune sur les valeurs partagées par les intervenants a été approuvée. Des ateliers sur les thématiques à aborder dans la charte ont alors été instaurés. L'organisation et le déroulement de la démarche ont été formalisés sous la forme d'un plan d'action qui a évolué au cours du temps: le maire adjoint (qui est aussi le vice-président du CCAS) a établi un plan souple en lien et en accord avec les associations afin que la démarche soit la plus consensuelle et ne suscite pas d'inquiétudes. Ce plan prévoyait que les associations travaillent en groupes ou commissions thématiques en fonction de l'intérêt qu'elles portaient aux différents thèmes abordés et selon une totale liberté d'expression. Des temps d'échange et d'harmonisation ont été planifiés par l'adjoint qui restait toujours en retrait.

2.2.2. La phase de réflexion et d'analyse

À partir de septembre 2010, et à travers des ateliers ou commissions thématiques, les associations, centres sociaux et le CCAS ont échangé, débattu et construit une charte autour de valeurs communes. Parallèlement, le souhait des responsables politiques, représentés par le maire adjoint, de replacer l'utilisateur au cœur de la problématique sociale et de croiser les connaissances de chacun, a structuré et guidé les travaux de réflexion. Une réunion de synthèse (fin novembre 2010) a été menée afin d'obtenir une vision d'ensemble. Les participants signant et s'engageant sur une charte globale, il était important qu'ils s'approprient l'ensemble des thématiques, notamment celles portées par d'autres groupes que le leur. Précisément, des assises organisées en novembre 2010 ont constitué un événement, labellisé dans le cadre de l'Année européenne de lutte contre la pauvreté, réunissant une trentaine d'associations, l'Union des centres sociaux ainsi que le Centre communal d'action sociale de la Ville. Le fait que l'ensemble des acteurs sociaux, travaillant dans le domaine de l'aide aux personnes et familles en grande précarité et de la lutte contre l'exclusion sociale, ait accepté de travailler ensemble a constitué une première nationale.

2.2.3. La phase de formalisation et de finalisation

Le document final constitue une charte signée par l'ensemble des structures ayant participé à la réflexion du contenu. Cette charte comprend trois parties:

- dans la première partie, il est rappelé qu’au-delà des spécificités respectives des acteurs associatifs, des centres sociaux et du Centre communal d’action sociale, une action collective et concertée nécessitait d’identifier des valeurs communes. Aussi, vingt valeurs sont-elles listées;
- dans la seconde partie de la charte, des recommandations sont formulées pour la mise en œuvre de programmes et projets d’action. Précisément, quatre recommandations placent la personne ou la famille au cœur de toute action;
- en troisième partie, des indicateurs sociaux de suivi sont proposés afin «d’identifier le public accueilli et ses problèmes» (extrait de la charte).

Au-delà des valeurs qui constituent son socle, la charte «La Ville solidaire» est censée représenter pour ses auteurs un référentiel et un guide auxquels les structures signataires doivent se référer afin: 1) de faire évoluer leurs projets associatifs ou d’établissement et 2) de se donner des repères structurants pour l’action conduite sur le terrain.

2.2.4. La phase de pérennisation et de mise en œuvre de la charte

Au cours des deux années qui ont suivi la signature de la charte, l’action de la municipalité et de ses représentants politiques s’est attachée à pérenniser la démarche et à l’inscrire dans la durée. Différents leviers d’action sont ainsi mobilisés et qui consistent à:

- faire vivre la charte en se donnant la possibilité de l’amender;
- trouver une manière d’associer les bénéficiaires à la réflexion sur la lutte contre la pauvreté, à travers la remontée d’information de la part des citoyens et la mise en place d’un comité des usagers;
- mettre en place un observatoire de la pauvreté qui associe les parties prenantes et les renseigne afin de maintenir le lien entre elles (création d’une structure financée par ville);
- organiser un événementiel renouvelé autour de cette dynamique sur un rythme annuel;
- favoriser les suggestions et les initiatives des participants par une écoute active;

- être ouvert aux sollicitations extérieures (journaux, universités, autres villes intéressées par le dispositif innovant mis en place par la Ville...) quand celles-ci permettent de communiquer sur l'initiative de la Ville ou de comprendre la façon dont le projet a été organisé.

Ces différents moyens permettent ainsi de pérenniser ce qui a été, à un moment donné, un processus innovant et qui doit continuer à exister sous une forme instituée. La base de la réussite est la confiance que la Ville doit avoir dans les compétences et les initiatives des parties prenantes et réciproquement la confiance que les parties prenantes doivent avoir dans la Ville (la non-instrumentalisation, la non-mise en compétition, la non-suggestion de fusions, la non-évaluation directe, le sens de l'intérêt général, etc.). Enfin, une autre forme de pérennisation consiste à diffuser ce type de projet innovant vers d'autres villes.

2.3. Les différentes dimensions conceptuelles du management stratégique collaboratif

Après avoir décrit les étapes clés de cette démarche, celle-ci est analysée regard des différentes dimensions du management stratégique collaboratif.

2.3.1. Une démarche collaborative et participative

Durant plusieurs mois, furent organisées des commissions sur différents thèmes choisis collégialement, afin d'avancer dans la rédaction de la charte. Chaque association choisissait librement de participer à une ou plusieurs commissions. Les interactions et les échanges ont été importants entre les différents acteurs au sein des commissions et entre les commissions. Les décisions ont été prises sur la base d'un consensus et d'un dialogue interactif et continu entre les différentes parties prenantes.

2.3.2. Une logique d'action et de décision transversale

Le pilotage de la démarche a suivi, dans un premier temps, une logique centralisée selon le souhait de la mairie (et elle seule) qui s'appuie principalement sur le CCAS (le maire est le président du CCAS) et un adjoint (en l'occurrence le vice-président du CCAS). Par la suite, les échanges ont été guidés par une logique itérative, avec des flux ascendants et descendants: les associations remontaient des données vers l'animateur (le maire adjoint ou le directeur CCAS) dont le rôle était de faciliter la synthèse et la production du document. Les interactions se sont aussi organisées selon une logique horizontale entre

les parties prenantes composant les groupes thématiques et via l'universitaire/expert. Dans ces flux d'informations et d'échanges entre les associations, le rôle de l'universitaire, en facilitant la synthèse et en rassurant par sa simple présence (caution morale), a été déterminant. Celui-ci a participé aux différentes commissions en aidant, par ses questionnements, à la rédaction du document. L'adjoint au maire a lui aussi joué un rôle dans le développement des interactions horizontales entre les partenaires 1) en allant de commission en commission, 2) en rappelant l'enjeu de réussir, et 3) en insistant sur le fait que la charte était celle des associations qu'elles contribuaient à faire vivre à travers leurs actions; la Ville n'étant qu'un facilitateur. D'autres personnes ont joué aussi un rôle particulier d'animateur de ces commissions, par exemple le directeur du CCAS (établissement dépendant de la Ville), ainsi que le directeur de l'une des associations d'hébergement social.

2.3.3. Une instrumentation faible et non dominante

Le cas témoigne d'une faible utilisation d'outils analytiques et de procédures formelles de planification. Il met en exergue, à l'inverse, l'importance des interactions relationnelles entre les acteurs, d'une gouvernance relationnelle fondée sur la confiance et le rôle clé joué par les dispositifs et modes de management favorisant celles-ci. Pourtant, certains outils ont été mobilisés, sans dominer les relations entre les acteurs. Par exemple, le diagnostic initial est un travail interne à la ville et au CCAS. Ce diagnostic a été validé par les acteurs lors de la première réunion. Celle-ci s'est déroulée avec les parties prenantes identifiées comme intervenant sur le secteur de la pauvreté et ses composantes. Au cours de la démarche, des échéanciers ont été introduits pour faciliter les réunions et l'organisation des différentes étapes de travail. Néanmoins, les ajustements informels ont été la règle, grâce notamment à l'accessibilité et la disponibilité du maire adjoint. Aucun indicateur de résultat ou d'effet n'a été envisagé étant donné le risque de polémique et la défiance des associations vis-à-vis de ceux-ci. Même l'observatoire (élément premier de l'étape de pérennisation) reste un sujet délicat dans le sens où les associations perçoivent à travers celui-ci une volonté d'évaluer implicitement l'efficacité de leur action. Et ceci bien que l'intention affichée de la mairie soit de disposer d'une structure neutre de collecte de données. Enfin, le management des parties prenantes a été facilité par des éléments structurels (la proximité géographique), des éléments conjoncturels (la

proximité des points de vue), et par les conditions matérielles et les moyens affectés à la démarche par la municipalité.

2.3.4. Un engagement et une implication des acteurs par résultats positifs

Le succès de la démarche peut être évalué à travers l'engagement volontaire des parties prenantes, leur implication constante ainsi que par le nombre de signataires de la charte et leur volonté de prolonger leur collaboration dans l'action. Au-delà de la formalisation et de la signature de la charte, qui constituent les résultats les plus visibles de la démarche, un certain nombre de retombées et de résultats, plus qualitatifs, peuvent être attribués au processus collaboratif. Ainsi, des objectifs tels que: 1) l'échange de pratiques entre les associations et une meilleure connaissance de leurs actions respectives; 2) le développement d'une confiance et d'une vision partagées; 3) une meilleure efficacité de la lutte contre la pauvreté; 4) la pérennisation des échanges et des interactions a été atteinte, ceci au regard du nombre de signataires, de leur volonté de travailler ensemble de manière durable et des projets qui ont émergé par la suite. Le développement d'une culture et de pratiques partenariales a conduit à une meilleure connaissance du travail d'autrui (concrétisée notamment par la possibilité d'orienter vers le bon interlocuteur) et à la réponse groupée à des appels à projets. Par ailleurs, la démarche a permis de produire une communication valorisante pour la mairie. Les mécanismes relationnels utilisés au cours du processus de réalisation de la charte constituent en eux-mêmes un résultat positif. Avant même la signature finale de la charte par les parties prenantes, la démarche constituait en effet une réussite pour la mairie, les acteurs locaux ayant partagé et travaillé ensemble. Ce capital confiance, maintenant acquis, permet alors non seulement de bâtir de nouveaux projets, plus ambitieux, telle une structure de diagnostic et de prospective, mais aussi d'envisager un élargissement des parties prenantes; les relations entre les acteurs actuels étant suffisamment fortes pour intégrer de nouveaux agents appartenant au même secteur d'activité.

2.3.5. Le rôle clé de l'acteur public et un dispositif de pilotage souple

L'acteur pivot est sans conteste le maire adjoint de la ville. Son rôle fut de rassembler les structures et d'animer les ateliers avec un certain recul afin d'éviter un sentiment de

mainmise politique chez certains partenaires. Son action a, d'autre part, conduit à instaurer un sentiment de confiance et à légitimer la démarche auprès des associations.

Bien que le dispositif de pilotage soit relativement souple, il n'y a pas eu de difficulté pour les associations à travailler ensemble sans qu'aucune sélection préalable n'ait eu lieu: l'identification des acteurs par la mairie s'opérant sur le seul critère du champ de compétences. La démarche s'est ouverte progressivement à toutes les associations volontaires. La souplesse a généré des délais plus longs que ceux envisagés par la mairie, même si aucun échéancier précis n'avait été donné aux participants. L'acteur public a donc principalement revêtu un rôle d'animateur et non de planificateur. D'autres acteurs (le directeur du CCAS, le responsable d'une association et l'universitaire) ont eux rempli, au sein de ce dispositif de pilotage, des fonctions de coordination et d'animation des interactions entre les associations. Il est à noter que le refus de participation du Conseil général, qui est l'un des principaux acteurs de l'action sociale, du fait de divergences politiques avec la municipalité, a paradoxalement facilité l'acquisition de la confiance des associations envers ce projet de la mairie.

3. Les enseignements pour le stratège public

Un certain nombre d'enseignements peuvent être tirés de ce cas relativement à la mise en œuvre de stratégies publiques collaboratives transorganisationnelles, notamment en termes de caractéristiques, de facteurs clés de succès et de limites.

Tout d'abord, ce cas montre que l'approche collaborative représente une réponse efficace au traitement d'enjeux complexes et multidimensionnels dont la résolution nécessite la mobilisation d'une pluralité de ressources et de compétences réparties entre une diversité d'acteurs et d'organisations au sein d'un territoire. La dynamique de réseau, la communication et les échanges interorganisationnels, constituent des ressources et des leviers clés dans la conduite de politiques sociales.

Ce cas illustre ensuite le fait que dans le secteur public, les stratégies résultent de décisions et d'actions qui sont à la fois planifiées et délibérées, mais aussi émergentes et qui se construisent progressivement. La réflexion et l'action peuvent être guidées et encadrées par le biais de méthodologies et de procédures formelles ainsi que par la définition d'orientations globales stables et de principes. Ces définitions servent alors de

référentiels aux actions et projets qui émergent progressivement en fonction des possibilités et des problèmes rencontrés. Les solutions et les plans d'action sont ainsi coconstruits «chemin faisant» par des réseaux d'acteurs évolutifs.

Ce cas met aussi en évidence l'importance et l'influence de deux catégories de leadership: un leadership de légitimation de la démarche et un leadership d'animation.

Le premier type de leadership vise à légitimer et à promouvoir l'approche collaborative auprès des différents acteurs impliqués. Son objet est successivement d'instaurer un climat de confiance, de mobiliser les parties prenantes et de maintenir dans le temps cette implication.

Ce leadership s'attache plus spécifiquement à démontrer aux différents acteurs du réseau que: 1) la démarche s'inscrit dans le long terme et bénéficiera du soutien matériel et financier de l'organisation publique, 2) les stratégies n'ont pas de visées politiques ou catégorielles et qu'elles s'inscrivent au contraire dans une logique d'intérêt général et collectif, bénéfique à l'ensemble des membres constitutifs du système d'action collectif, 3) leur implication ne conduira pas à une perte d'autonomie ou à un contrôle évaluatif de leurs actions.

Les responsables politiques, en remplissant cette fonction de sponsorship et en affichant leur soutien constant et réitéré aux différentes étapes d'implantation de la démarche, semblent ainsi contribuer à sa légitimation pragmatique, morale et cognitive.

Le second type de leadership concerne lui la gestion des interactions et des relations entre les différentes parties prenantes impliquées. Il vise à définir et activer des principes, des méthodologies et des dispositifs permettant: 1) la mise en relation des différents acteurs, 2) la diffusion d'idées, d'informations et la création de liens relationnels, mais aussi, 3) la recherche de consensus et l'instauration de logiques décisionnelles délibératives. Si les responsables politiques peuvent assumer ce leadership, notre cas témoigne du fait que d'autres acteurs internes des réseaux peuvent aussi exercer cette fonction et contribuer significativement à la mise œuvre de stratégies collaboratives et à la pérennisation du fonctionnement en réseau.

Ce cas permet en outre de confirmer le rôle plus périphérique de l'acteur public dans la mise en œuvre de politiques publiques. L'objectif n'est plus de définir ni de programmer l'action publique de manière unilatérale, mais au contraire de favoriser la coproduction et la coréalisation, par des réseaux internes et externes, de solutions partenariales. L'acteur public occupe dès lors une place centrale d'acteur ou d'organisation pivot, chargé de créer, d'organiser et de piloter les interactions intra- et interorganisationnelles vers l'atteinte de finalités publiques et de buts collectifs. Ses fonctions et rôles s'avèrent multiples et vont de la mobilisation des différents partenaires au renforcement de leur implication autour de la réalisation d'objectifs communs, à la diffusion et au partage de l'information, ainsi qu'à la coordination des actions dans la poursuite des buts et finalités collectives. De par les ressources dont il dispose (qu'elles soient réglementaires, juridiques ou financières), mais aussi du fait de sa légitimité reconnue dans la promotion de l'intérêt général, l'acteur public assure un rôle d'intégrateur visant à fusionner les propositions et les actions émergentes en un schéma global et cohérent s'apparentant à la stratégie du réseau. En sélectionnant les projets et les propositions émergentes qui sont le plus en adéquation avec les orientations stratégiques générales et les principes d'action et de décision définis préalablement, l'acteur public dispose d'une influence significative sur la formation et le pilotage des stratégies collaboratives. Son rôle, bien qu'évoluant, demeure donc central.

Ce cas témoigne aussi des difficultés à créer et entretenir un système d'action collectif et partenarial étant donné, d'une part, les jeux et conflits politiques qui caractérisent la décision et l'action publiques et, d'autre part, la diversité des intérêts, objectifs et perspectives propres à chacune des parties prenantes locales. Le caractère politique, pluraliste et donc conflictuel de l'environnement public souligne l'importance des leaderships de légitimation et d'animation évoqués précédemment ainsi que la pertinence d'un pilotage fondé sur une gouvernance relationnelle et des mécanismes sociaux informels marqués par la confiance, les valeurs partagées et les interactions relationnelles. Notre cas montre enfin que le processus (d'analyse, d'échange, de mise en commun d'idées et d'analyse) compte autant, si ce n'est davantage, que le résultat du processus à savoir la définition d'une stratégie et la programmation de plans d'action. La transformation des comportements et des représentations, à travers le développement au

sein du réseau 1) d'une culture du partenariat et de la recherche de consensus, 2) de liens et de relations de confiance, 3) d'une vision partagée, 4) de comportements volontaristes et innovateurs, apparaît comme la principale production des démarches collaboratives.

Le management stratégique collaboratif représente une approche mixte (par rapport aux approches traditionnelles que constituent l'approche rationnelle et l'approche politique) dans le sens où la stratégie procède à la fois de processus émergents et planifiés. Elle apparaît de ce fait particulièrement adaptée aux caractéristiques des organisations publiques et de leur environnement. L'émergence se traduit par le fait que les stratégies publiques se construisent au cours du temps en fonction des interactions et des échanges qui s'établissent entre les différentes parties prenantes. Cette approche de la stratégie reconnaît et intègre la nature politique de l'environnement des organisations publiques et des processus de décision. La dimension délibérée de la stratégie s'exprime à travers les dispositifs d'encadrement et de pilotage des réseaux d'acteurs et la structuration de leur réflexion et de leurs propositions autour de concepts et d'objets structurants (objectifs, vision, missions) définis préalablement par les responsables publics. La mise en œuvre de stratégies collaboratives multiacteurs est un processus relativement long et consommateur de ressources à travers lequel se créent progressivement des liens de confiance, des interactions entre les différents acteurs. Le temps, l'apprentissage et les expérimentations que celui-ci permet, constituent des facteurs clés de la réussite de ce type de démarche.

Références sélectives

- Agranoff, R. (2006). «Inside collaborative networks: Ten lessons for public managers», *Public Administration Review*, 66(supplément 1), p. 56-64.
- Agranoff, R. et McGuire, M. (2006). *Collaborative Public Management*, Georgetown, Georgetown University Press, 232 p.
- Andrews, R., Boyne, G.A., Law, J. et Walker R.M. (2009). «Strategy formulation, strategy content and performance», *Public Management Review*, 11(1), p. 1-22.
- Bryson, J.M., Berry, F.S. et Yang, K. (2010). «The state of public strategic management research: A selective literature review and set of future directions», *The American Review of Public Administration*, 40(5), p. 495-521.

- Bryson, J.M., Crosby, B.C. et Middleton Stone, M. (2006). «The design and implementation of cross-Sector collaborations: Propositions from the literature», *Public Administration Review*, 66(supplément 1), p. 44-55.
- Clarke, A. et Fuller, M. (2011). «Collaborative strategic management: Strategy formulation and implementation by multi-organizational cross-sector social partnerships», *Journal of Business Ethics*, 94(supplément 1), p. 85-101.
- Robertson, P.J. et Choi, T. (2012). «Deliberation, consensus, and stakeholder satisfaction. A simulation of collaborative governance», *Public Management Review*, 14(1), p. 83-103.
- Sullivan, H., Williams, P. et Jeffares, S. (2012). «Leadership for collaboration», *Public Management Review*, 14(1), p. 41-66.