

Quel management public en contexte post-covid ? Vers la co-création de l'action publique Retour de lectures des travaux de Stephen Osborne

Christophe Favoreu, Professeur (Toulouse Business School)
David Carassus, Professeur des universités (UPPA/E2S, LiREM, OPTIMA)

Stephen Osborne, professeur à l'université d'Edimbourg et titulaire de la chaire de management public international, est le fondateur de la revue *Public Management Review* et le directeur du Centre *for Service Excellence*. Avant d'entamer en 1990 une carrière académique riche et féconde, au cours de laquelle il publiera plus de 200 articles et ouvrages, il a été pendant plus de quinze ans un praticien et un manager public. Son engagement dans le secteur public social anglais a sans conteste influencé ses recherches académiques, qui placent au cœur de sa réflexion le concept de co-construction de l'action et de la valeur publiques. Ce concept structurera ses recherches témoignant d'une continuité et d'une progressivité remarquables et d'apports clés conceptuels et théoriques. La conceptualisation d'une action publique complexe et multi-acteurs, s'appuyant sur des relations inter-organisationnelles, représente ainsi l'apport fondamental d'Osborne au management public et l'élément structurant de ses travaux. Dans ce sens, l'auteur prône la substitution d'un nouveau paradigme au New Public Management (NPM), à savoir la Nouvelle Gouvernance Publique (NGP), ainsi que l'intégration de nouveaux cadres théoriques et conceptuels plus en phase avec les problématiques et le contexte actuel des organisations publiques (1). Ces réflexions progressives sur la co-création de valeur publique, générée via des interactions et des systèmes complexes de prestation publique (2), le conduiront à développer une vision écosystémique de l'action publique (3) et à faire de lui l'un des pionniers de la pensée Post-NPM.

1. Vers l'avènement de la Nouvelle Gouvernance Publique

Une grande partie des travaux d'Osborne (McLaughlin et al., 2002 ; Osborne, 2006a et b ; 2010, Lindsay et al., 2014) porte sur la remise en cause des courants de l'administration publique traditionnelle et du NPM et sur la nécessité d'évoluer vers un nouveau paradigme. Si Osborne reconnaît un certain nombre d'apports à ces deux courants, il souligne leur inadéquation, voire leur obsolescence, face aux nouveaux enjeux et défis que doivent relever les organisations publiques.

Concernant le courant de l'administration publique, Osborne affirme que la conception statique et bureaucratique du fonctionnement des organisations publiques s'accorde mal avec un environnement en perpétuel changement. Ainsi, la prédominance des règles et du principe de conformité à la loi, les mécanismes de contrôle bureaucratique, la formulation des politiques publiques en tant que processus verticalement intégré, descendant et hiérarchisé, la séparation entre le politique et l'administratif, ou encore l'hégémonie du professionnel public dans la prestation de services publics et de l'Etat dans l'identification et la satisfaction des besoins sociétaux sont autant de composantes fondamentales de ce courant qui s'opposent à la nature pluraliste, fragmentée et collaborative d'une action publique adaptée à un contexte mouvant. Dans ce sens, selon Osborne, la complexité de l'action publique ne peut plus être appréhendée à travers le focus purement administratif et politique de la « public administration ». Si l'une des forces de ce courant a été d'appréhender et de théoriser la nature politique et complexe des processus décisionnels publics, **Osborne regrette en revanche sa focalisation excessive sur l'analyse et la conception des politiques publiques, délaissant la mise en œuvre**

Sa critique du NPM est encore plus virulente. Il met en effet en exergue des faiblesses conceptuelles et théoriques de ce courant et, plus spécifiquement, des travaux fondateurs de Hood (1991). Ainsi, selon lui, l'impact du NPM sur le management public est à la fois contesté et contestable et il lui réfute même le statut de paradigme en pointant ses déficiences théoriques et conceptuelles. Le NPM ne constituerait donc qu'une phase transitoire et éphémère d'une vingtaine d'années entre le paradigme originel de la Public Administration et le nouveau paradigme qu'il propose, la Nouvelle Gouvernance Publique (NGP). Le NPM s'apparente ainsi davantage à une idéologie, à une pensée normative qui prône – plus qu'il ne démontre – la supériorité des principes et techniques managériaux issus du privé **en ayant pour unique finalité l'accroissement de l'efficacité et l'efficience**. L'une des faiblesses les plus importantes du NPM résiderait de ce fait non seulement dans sa conception manufacturière et tayloriste des politiques et des services publics, mais aussi dans son approche « produit » et instrumentale de l'action publique. Cette conception conduit alors à une représentation erronée des processus de conception et de prestation de services publics. Or, d'après lui, **la complexité de l'action publique, qui mobilise de multiples processus et acteurs ne peut plus être appréhendée à travers l'angle purement managérial et intra-organisationnel du NPM**. Cette conception tayloriste et industrielle de l'action publique a eu plusieurs conséquences négatives : (1) une désagrégation des services publics en activités basiques, (2) une focalisation excessive sur le management des coûts et la notion de performance et (3) une implémentation réalisée par une multiplicité d'unités indépendantes en concurrence les unes avec les autres, liées aux donneurs d'ordre publics via des relations contractuelles.

Or, plusieurs transformations majeures, marquées notamment par l'avènement d'un Etat pluriel constitué de multiples acteurs interdépendants et proactifs dans la production des politiques publiques, par le **rôle croissant des usagers en tant que coproducteurs des services publics** (Osborne et Stokosch, 2013) ou encore par la **fragmentation des besoins dans les sociétés post-modernes**, s'opposeraient à ces deux approches du management public. Elles appellent alors, d'après Osborne, le développement d'un nouveau paradigme, la NGP, fondée sur une conception plurielle et pluraliste de l'action publique. Si les concepts de gouvernance ne sont pas nouveaux en management, Osborne souhaite aller plus loin en définissant un cadre conceptuel général qui doit permettre le développement de théories plus en phase avec les nouvelles formes de prestation de services publics. Il s'agit aussi de fournir une grille d'analyse permettant d'expliquer et de comparer les pratiques, **en prenant en compte les dimensions inter-organisationnelles et systémiques de l'action publique**. La NGP trouve alors ses fondements théoriques dans la sociologie organisationnelle, la théorie des réseaux et le concept de capital social. Elle se fonde, en effet, sur la problématique de la gouvernance inter-organisationnelle qui met en avant la notion de systèmes complexes de prestation de services publics. Il ne s'agit plus de raisonner en termes d'acteurs, de ressources et d'organisation (notamment publiques), mais davantage en termes de systèmes multiples de production et de prestation de services publics. Selon cette nouvelle perspective, les processus et les effets/impacts, les relations inter-organisationnelles et leur gouvernance, les modes de coordination, et plus généralement, la problématique de la co-création deviennent des caractéristiques clés de cette nouvelle forme de production de l'action publique. Comme c'est le cas dans la littérature du contrôle public (Carassus et al., 2017), l'objet d'étude de ce nouveau paradigme s'intéresse alors davantage aux services publics mis en œuvre, dans une approche exogène, qu'aux ressources consommées, dans une logique endogène.

Malgré ces apports indéniables, la NGP offre un cadre d'analyse trop général, descriptif et peu opérationnel. Sont notamment laissés de côté le pilotage de ce système de gouvernance, les compétences managériales qui y sont associées ou encore les difficultés et conditions de développement de ces systèmes d'action complexes. Osborne n'aborde pas vraiment la dimension managériale et organisationnelle de cette nouvelle gouvernance publique. Ceci est d'autant plus regrettable, que des auteurs tels qu'Agranoff et McGuire ou Bryson ont traité, souvent bien des années avant l'émergence de la NGP, des aspects managériaux de la gouvernance collaborative. On peut aussi

reprocher à Osborne, en l'absence de contextualisation de cette approche et d'identification des facteurs de contingence, de retomber dans les travers du NPM en adoptant une vision normative et prescriptive de la NGP. Pour compléter cette première approche généraliste, Osborne évoque alors dans la suite de ses travaux le concept de co-crédation des services et de la valeur publics.

2. L'exigence de renouvellement des cadres du management public

Dans certains de ses écrits (Osborne 2010a et b ; Osborne 2017 ; Osborne et al., 2012 ; Osborne et Strokosch, 2013 ; Osborne et al., 2015 ; Osborne et al., 2016), Osborne affirme la nécessité de renouveler les bases théoriques originelles du management public. En effet, d'après lui, les cadres traditionnels, trop imprégnés des logiques du secteur des biens et de produits manufacturés, sont limités et incapables de prendre en compte la nature complexe, interactive et systémique de l'action publique. L'approche « produit » du management public conduit à assimiler la prestation de services publics à une série d'activités élémentaires, organisées de manière linéaire et séquentielle, décomposables et pilotées par le seul acteur public. Les logiques d'allocation de ressources, de transformation d'intrants en réalisations qui prennent la forme de services et de produits proposés aux usagers dominant et conduisent ainsi à une **approche unidimensionnelle et purement économique de la valeur publique**. Cette conception tayloriste de l'action publique nie aussi le caractère complexe, processuel et holistique des activités de prestation et de consommation de services publics. Dès lors, Osborne affirme l'impérieuse nécessité de recourir à des concepts et des cadres analytiques qui intègrent la nature complexe, interactive et systémique de l'action publique.

Selon lui, le management public doit s'inspirer de la littérature du marketing des services et relationnel et de celle de la gouvernance inter-organisationnelle. Ces perspectives présentent l'avantage de penser les services publics en termes de processus et non de produits. La littérature sur le management des services affirme le caractère unique et intangible des services, et l'importance de l'expérience de leur consommation. Le service est alors un processus qui obéit à un principe de « servuction », au sens d'Eiglier et Langeard (1987), avec une simultanéité des activités de production et de consommation conçues comme deux phases inséparables en interaction. L'utilisateur public est ainsi impliqué et devient un co-producteur actif de la prestation et de la valeur qui en résulte. Les travaux d'Osborne (Osborne, 2017 ; Osborne et al., 2016) vont alors se concentrer sur le rôle de l'utilisateur et donner lieu à la conceptualisation de **quatre formes de participation des usagers à la création de valeur publique**. Ces différentes formes varient selon qu'elles s'appuient sur des processus intrinsèques, inconscients et inhérents à l'acte de consommation des prestations publiques (la co-crédation et la co-construction) ou sur des processus extrinsèques et volontaires (la co-production et le co-design). **L'utilisateur apparait en conséquence comme une composante essentielle du processus de création de valeur**.

Osborne se détache ainsi de la conception classique adoptée par le NPM d'une co-production du service public qui confère un rôle passif à l'utilisateur invité à participer ponctuellement, et de manière souvent indirecte (dans une logique de consultation), à certaines phases d'un **processus piloté par et pour les organisations publiques**. L'utilisateur apparait dès lors comme un consommateur passif de services, la valeur publique étant souvent prédéfinie, imposée et extérieure à lui. A l'inverse, selon Osborne, la valeur publique se construit chemin faisant selon une logique d'usage et d'interactions entre les différentes parties prenantes au service public. Ainsi, les organisations publiques ne créent pas directement et unilatéralement de la valeur mais elles **offrent un potentiel de valeur** (une proposition de valeur) aux usagers. Ce potentiel est perçu et interprété différemment selon les individus et leur contexte social. Cette proposition de valeur, à laquelle peuvent participer en amont les usagers via des processus de co-conception et de co-production, émane bien des organisations publiques mais elle va être modifiée, façonnée et actualisée via les interactions de service (la co-expérience) qui se nouent entre l'utilisateur et le prestataire de service. La valeur publique se crée aussi dans l'usage (co-crédation) et est fortement influencée par les représentations, les valeurs et les rationalités individuelles. Osborne associe donc aux différentes étapes du processus de production et

de consommation des services publics trois types de valeur susceptibles d'être créées par les usagers : la valeur dans la production, la valeur dans l'utilisation et la valeur dans le contexte.

Cette conception originale des services publics, apparentés à des processus co-construits, génère des implications théoriques et conceptuelles fortes. Premièrement, la performance du service public devient un construit subjectif qui résulte des interactions entre l'utilisateur et le prestataire du service. Deuxièmement, la rencontre entre l'utilisateur et le prestataire de service public représente le moment clé où se crée cette performance. **Si la qualité et la performance d'un service public reposent en amont sur la capacité des organisations publiques à appréhender et répondre à des besoins sociaux, elles sont aussi déterminées en aval par la rencontre et les interactions se nouant entre l'utilisateur et le prestataire de services publics.** L'implication des agents publics dans la gestion de cette relation apparaît dès lors comme un déterminant clé de la performance publique. Troisièmement, cette nouvelle approche pose les micro-fondations de l'action publique mais aussi de la création de valeur publique. Selon Osborne, dans l'approche classique de l'administration publique cette valeur relève d'une rhétorique, d'un consensus normatif autour de grands principes et bénéfiques sociétaux, à savoir l'équité, l'inclusion, ou encore l'intérêt général. Selon l'approche processus, la valeur publique est subjective et contingente à la situation, à l'expérience, aux caractéristiques de l'utilisateur mais aussi à l'écosystème de services publics dans lequel il évolue.

3. L'approche écosystémique de l'action publique

Cependant, si cette relation dyadique est importante, Osborne insiste sur le fait que, les politiques publiques étant conçues et produites par des réseaux d'acteurs et d'organisations, la création de valeur s'opère aussi à un niveau inter organisationnel et doit être appréhendée à travers le concept d'interactions multiples (Strokosh et Osborne, 2020 ; Osborne et al., 2020a et b, Bovaird et al., 2019). Il propose donc un modèle d'analyse qui intègre une **conception systémique, interactive et complexe de la valeur publique conçue comme multidimensionnelle, contextuelle (pas nécessairement consensuelle), subjective et se construisant à trois niveaux interdépendants.**

- A un niveau micro, et selon la relation dyadique, la valeur publique prend forme lorsque l'utilisateur rencontre et interagit avec l'offre de service public.
- A un niveau méso, la valeur créée résulte des interactions entre des acteurs, des ressources, des technologies et des organisations qui évoluent au sein d'un écosystème de services publics. S'inspirant de Moore (2002), Osborne affirme la dimension sociétale et macro de la cocréation de valeur. De ce fait, l'action et la valeur publique ne sont plus le résultat d'organisations publiques isolées, mais de systèmes complexes constitués d'échanges inter-organisationnels. Ces réseaux d'interactions combinent et intègrent des ressources, des acteurs et des organisations selon des relations de nature collaborative et partenariale, mais aussi conflictuelle et antagoniste. Dans ce cadre, la co-gouvernance apparaît comme un levier clé de la création de valeur.
- Les décisions et actions entreprises à un niveau macro et les interactions qu'elles génèrent entre institutions sont, elles aussi, créatrices de valeur et susceptibles d'interagir avec les processus de création de valeur des niveaux micro et méso. Osborne promeut de ce fait l'idée d'une valeur publique qui se construit (plus qu'elle ne se décrète), se façonne, se modifie, et qui est contestée au sein de ses réseaux d'interactions. Il réaffirme en outre la place centrale de l'utilisateur au sein d'un écosystème des services publics qui englobe tous les acteurs clés (individus et organisations) ainsi que les éléments essentiels à leur mise en œuvre : les ressources, les infrastructures, les lieux, les normes sociétales.

Le modèle relationnel d'Osborne affirme que la valeur publique est façonnée par les interactions entre les niveaux micro, méso et macro qui génèrent en leur sein leurs propres interactions. Cependant, l'auteur reste vague sur la nature de ces interactions inter-niveaux et sur la manière dont elles s'articulent entre elles et génèrent de la valeur. A l'analyse, si elle représente des avancées certaines

dans la compréhension de la valeur et de l'action publiques, l'approche écosystémique d'Osborne pose finalement plus de questions qu'elle n'apporte de réponses : comment la valeur individuelle est-elle façonnée par la valeur produite collectivement au niveau des écosystèmes et par celles déterminée par les méta normes sociétales produites au niveau national ? Comment ces différents niveaux s'articulent-ils entre eux ? Comment se régulent, s'organisent et fonctionnent ces écosystèmes publics ? Si les valeurs publiques sont contingentes aux individus, à leurs expériences et leurs caractéristiques, comment peut-il exister des valeurs publiques partagées et acceptées qui les transcendent ? Peut-il exister plusieurs niveaux de valeurs publiques, certaines étant normées et d'autres spécifiques ? De plus, comme le reconnaît Osborne, la co-construction est un processus risqué, long, incertain et fortement consommateur de temps et de ressources (Bovaird et al., 2019). Elle suppose donc un fort taux de confiance dans les relations. Or, **la question du développement et du management de la confiance n'est pas abordée par Osborne** qui admet la faible diffusion de son modèle dans les pratiques actuelles et l'existence d'intérêts divergents parfois difficilement conciliables au sein de ces écosystèmes.

Conclusion

Osborne est l'un des pionniers du Post-New Public Management. Avec la NGP ou d'autres concepts, il renouvelle une gouvernance axée sur la culture et les valeurs publiques que le NPM avait mis à mal. Le sens de l'action publique, l'implication des organisations participantes, ou encore la collaboration entre acteurs, y sont privilégiés pour rétablir une « éthique commune » et une « culture de cohésion » dans le secteur public.

Pour autant, ces développements laissent la place à plusieurs prolongements de recherche, qu'Osborne qualifie d'énigmes, en particulier la nature et les dimensions de la « valeur » dans le contexte des services publics, l'équilibre entre la valeur individuelle et sociétale, l'impact des multiples parties prenantes impliquées dans la prestation sur la détermination de la valeur, ou encore les processus par lesquels les utilisateurs de services et les citoyens apprennent à créer de la valeur. Autant de pistes qui incitent les chercheurs et les praticiens à prolonger les recherches d'Osborne, à la fois de manière théorique, conceptuelle et/ou opérationnelle, pour mieux définir, comprendre et mettre en œuvre des formes innovantes de management public.

Références

- Bovaird T., Flemig S., Loeffler E. et Osborne S.P. (2019), How far have we come with co-production— and what's next?, *Public Money & Management*, Vol. 39-4, p.229-232.
- Carassus D., Samali Y. et Guenoun M. (2017), Looking for savings in local governments: what devices to what rationalities? More control or more steering?, *Gestion et Management Public*, Vol.5-4, p.9-39.
- Hood C. (1991), A Public Management for All Seasons?, *Public Administration*, Vol. 69, p.3-19.
- Lindsay C., Osborne S.P. et Bond S., (2014), The New Public Governance and Employability Services in an Era of Crisis: Challenges for Third Sector Organizations in Scotland, *Public Administration*, Vol. 92-1, p.192-207.
- McLaughlin K., Osborne S.P. et Ferlie E. (2002), *New Public Management: Current Trends and Future Prospects*, Routledge
- Moore, M. (1995), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Osborne S.P. (2010b), Delivering Public Services: time for a new theory?, *Public Management Review*, Vol. 12-1, p.1-10.
- Osborne S.P. (2017), From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?, *Public Management Review*, Vol. 20-2, p.225-231.

Osborne S. et Strokosch K. (2013), It takes two to tango? Understanding the co-production of public services by integrating the services management and public administration perspectives, *British Journal of Management*, Vol. 24-S1, p.S31-S47.

Osborne S.P., Cucciniello M., Nasi G et Strokosch K. (2020a), New development: Strategic user orientation in public services delivery—the missing link in the strategic trinity?, *Public Money & Management*, Online publication, DOI: 10.1080/09540962.2020.1758401

Osborne S.P., Radnor Z. et Nasi G. (2012), A New Theory for Public Service Management? Toward a (Public) Service-Dominant Approach, *American Review of Public Administration*, Vol. 43-2, p.135-158.

Osborne S.P., Radnor Z. et Strokosch K. (2016), Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment?, *Public Management Review*, Vol. 18-5, p. 639–653.

Osborne S.P., Strokosch K., Radnor Z. et Nasi G. (2020b), Pour des services publics résilients et durables, *Actions publique – Recherches et pratiques*, N°8, p.5-13.

Osborne S.P. (2006), *The New Public Governance?*, *Public Management Review*, Vol. 8-3, p. 377-387.

Osborne S.P. (2010a), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*, Routledge, New York.

Osborne S.P., Radnor Z., Vidal L. et Kinder T. (2015), The SERVICE framework, *British Journal of Management*, Vol. 26- 3, p.424-438.

Strokosch K. et Osborne S.P. (2020), Co-experience, co-production and co-governance: an ecosystem approach to the analysis of value creation, *Policy & Politics*, Vol. 48- 3, p.425-442.