

La Valeur Publique : Une Nouvelle Approche, Pour Une Gouvernance Collaborative

Oifa BOUZAIENE FRIDHI

*Institut Tunisien de la Compétitivité et des Etudes Quantitatives
Tunisie
olfabouzaienefridhi@gmail.com*

Abstract : Les questions relatives à la gouvernance collaborative nous invitent à revisiter les grilles de lecture traditionnelles et à adapter les outils d'analyse aux problématiques émergentes. Nos lectures et réflexions menées dans cet article nous conduisent à nous rattacher à la gestion de la valeur publique avancée par Moore (1995). Cette approche du management public mise sur le débat et la délibération pour atteindre l'intérêt général. Elle vise à instaurer une nouvelle approche de la participation pour la mise en place d'une gouvernance plus collaborative et plus ouverte où différents acteurs jouent un rôle déterminant dans le processus de prise de décision et dans la fourniture des services et biens publics.

Nous étudions la gouvernance collaborative sous l'angle de la valeur publique pour décrire le processus de création de valeurs qui émerge d'une interaction démocratique entre l'administration et le citoyen fondée sur la transparence, la participation et la collaboration.

Nous mobilisons, également, des outils théoriques pour délimiter le concept de la gouvernance collaborative, nous retenons trois approches pour l'explication de ce phénomène : la notion de la coproduction, l'innovation collaborative et l'approche participative. Les réflexions menées sur ces approches ont permis d'explicitier leur cohérence conceptuelle avec le management de la valeur publique. Nous avons également soulevé le rôle des différents acteurs de la société dans ce nouveau processus de création de valeurs publiques.

Keywords : management public, valeur publique, gouvernance collaborative, pratiques participatives.

I. INTRODUCTION

Devant les limites de la NGP, plusieurs pays ont commencé à amender les réformes de modernisation en s'inspirant des nouvelles approches de gestion publique. Ces dernières introduisent une nouvelle façon totalement différente de penser l'administration, et proposent une transition vers un nouveau modèle de gouvernance publique. Il est à souligner que cette nouvelle forme de gestion publique rompt avec la conception d'une administration en autarcie, en misant sur le pilotage à la fois vertical et horizontal dans une société dite «de réseau ». Les nouvelles recherches en gestion publique s'accordent aujourd'hui sur la spécificité des valeurs et des finalités des organisations publiques, et montrent comment le recours au concept de valeur publique peut apporter des réponses neuves et originales qui restituent le sens perdu de l'action publique.

A la lumière de ces nouvelles tendances, une nouvelle forme de gouvernance a émergé dite *Citizen Centered Collaborative Public, Management, partnership collaboration, Inclusive management* ou encore *Gouvernance collaborative* [1, 2,3]. Cette nouvelle gouvernance implique des réseaux de délibération et de production permettant aux citoyens d'intégrer leurs préférences et leurs aspirations dans le processus décisionnel afin de réaliser l'utilité publique. Dans ce contexte, cette nouvelle approche propose l'horizontalité des intérêts, où les différents acteurs non gouvernementaux sont perçus comme des sources de politiques novatrices, des possesseurs d'information et potentiellement comme des partenaires efficaces de l'action publique. Les intervenants agissent avec leurs propres outils et moyens d'action en collaboration avec le gouvernement pour participer à la prise de décisions et pour coproduire des biens et services.

Dans cet article, nous allons dans un premier temps, aborder la question des valeurs dans le management public en se basant sur les travaux de Moore [4] et sur son modèle de création de valeur publique. Nous exposons, également, une comparaison entre les trois approches de la gestion publique afin de dégager les principes qui édifient la supériorité de la valeur publique par rapport à ses antécédents. Dans un second temps, nous montrons la pertinence de la valeur publique pour les recherches en management public et jusqu'à quel point cette nouvelle forme de gestion pourrait-elle favoriser l'émergence d'une gouvernance en réseau. Finalement, nous mettons l'accent sur le rôle des différents acteurs de la société dans la fourniture des services et des biens publics et dans la co-élaboration des politiques publiques et comment le dialogue, la délibération et la coordination pourraient se traduire par des actions publiques qui généreront de la valeur.

1. LA NOUVELLE VALEUR PUBLIQUE : UNE ALTERNATIVE A LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Les valeurs sont d'un grand intérêt dans la vie sociale, économique et politique. Certains auteurs (Tocqueville, Weber et Durkheim, etc.) considèrent que les valeurs sont fondamentales pour expliquer l'organisation et le changement, au niveau des individus comme au niveau de la société. Les études actuelles en management public s'inspirent des travaux de Moore [4] sur la création de valeur publique où il propose d'évaluer la performance publique à partir des résultats économiques et non économiques générés à partir des actions et des politiques publiques.

A. La valeur : définition et formes concrètes

Toutes les sciences et les disciplines : psychologie, anthropologie, sociologie, etc., se sont appropriées du principe de la valeur pour son rôle important. En effet, les valeurs régissent les lois, les règles, les conventions et les coutumes. Elles caractérisent les individus ou les sociétés dans leur évolution au fil du temps et permettent d'expliquer les motivations de base qui sous-tendent les attitudes et les comportements.

Nombreuses sont les approches de valeurs qui ont émergé. Toutefois, la définition des valeurs dans les différentes disciplines a souffert de l'absence d'un consensus concernant la conception de valeurs de base, leur contenu et les interactions qu'elles engendrent entre elles. Dans ce contexte, la question de la valeur peut être très simple comme elle peut être extrêmement compliquée. En effet, les choix faits par les gens face à cette question se traduisent d'une façon claire dans leur vie sociale ou politique, ce qui rend le concept de la valeur simple. Toutefois, ce concept a soulevé des nouvelles polémiques riches et lourdes, ce qui lui donne cet aspect compliqué et ambigu.

Le psychologue Rokeach [5] donne la définition suivante de la valeur « Une croyance durable selon laquelle un mode spécifique de conduite ou un but de l'existence est personnellement et socialement préférable à d'autres conduites ou buts ». Quant aux Boudon et Bourricaud [6], ils présentent le concept de valeur comme étant « Des Préférences collectives qui apparaissent dans un contexte institutionnel et participent à sa régulation. Par ailleurs, Schwartz et Bilsky [7] proposent la valeur comme étant « Une adhésion des individus à des objectifs permettant de satisfaire des intérêts appartenant à des domaines motivationnels et ayant une importance plus ou moins grande dans la vie de tous les jours » Une définition plus récente est fourni par Rezsóhazy [8] « Ce que les hommes apprécient, estiment, désirent obtenir, recommandent, voire proposent comme idéal ».

Lorsque des économistes se réfèrent à la valeur économique c'est toujours pour expliquer la formation et le niveau des prix. La valeur économique traite toujours des marchandises et de la nature de leurs prix que ce soit sous le nom de la théorie de la valeur-travail, ou qu'elle soit sous le nom de la théorie de la valeur utilité [9] Dans ce contexte, on définit la valeur économique comme « La valeur d'échange de biens et services, habituellement basée sur des indices sanctionnés socialement, en particulier des unités monétaires (...). On peut dire que la valeur économique est un indice indiquant dans quelle mesure un instrument est convertible en quelque chose ayant une utilité fondamentale » [10]. Dans la plupart des cas, tous les biens ayant une valeur intrinsèque ont automatiquement une valeur économique. Mais la valeur économique n'est pas fortement liée avec l'utilisation directe du bien [11]. Si le bien est plutôt consommé qu'échangé, sa valeur économique est amplement négligée. La valeur intrinsèque de la nourriture réside dans sa capacité à nourrir ou à donner du plaisir, donc sa valeur économique reflète son utilité pour l'échange.

Les économistes ont conçu les différentes théories en plaçant la valeur économique au cœur de leur approche des

prix, des salaires ou des profits. Ils pensent que cette approche doit servir les intérêts de telle classe sociale, ou de tel système de valeurs au sens moral et politique [9]. Anderson et Blandy [12] présentent, donc une analyse intéressante de la théorie des valeurs en économie. Il avance que les valeurs économiques sont essentiellement pluralistes, et il faut oublier les interprétations monistes de la valeur. En effet, l'évaluation des échanges, des produits et des services doit tenir compte d'autres normes que les normes commerciales où il faut passer à une analyse pluraliste de la valeur économique plus riche et généralement plus utiles.

B. La valeur publique : une valeur à part entière

La réflexion sur les valeurs a connu une résonance toute particulière au regard des courants théoriques du management public, suite aux débats sur l'échec de la gestion traditionnelle et de la nouvelle gestion publique.

Il est à souligner que le terme de « théorie » n'est pas le terme le plus approprié pour annoncer la venue de « la valeur publique », alors qu'elle avance une approche capable d'assembler les autres propositions de réforme [13]. Cette nouvelle conception de la gestion publique reste plus descriptive que théorique. Moore étant le principal promoteur de cette approche, présente la nouvelle valeur publique comme une solution à l'échec de la nouvelle gestion publique. Les recherches effectuées par Moore fournissent une vision nouvelle du management en élaborant le triangle stratégique de la valeur publique [4; 14].

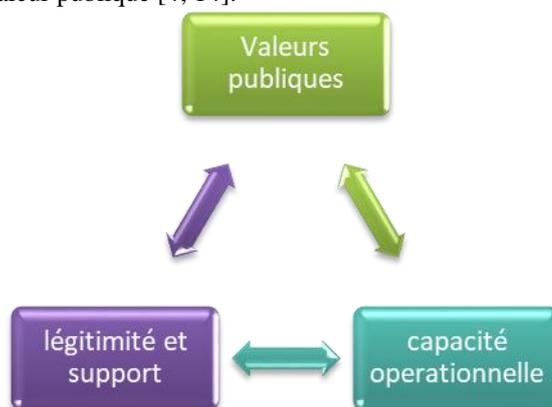


Figure 1: La mise en œuvre du processus de création de valeur publique (Adaptée à partir du triangle stratégique de Moore (1995))

La valeur publique est définie par Moore [4] comme étant le fruit des avantages générés par le gouvernement, elle vient comme réponse à l'inefficacité des mécanismes du marché de garantir la fourniture de services et biens publics de manière équitable. La valeur publique résulte non seulement de l'utilité directe de tels avantages, mais aussi de l'équité de leur fourniture et leur livraison aux citoyens.

Le triangle stratégique de la valeur publique de Moore [4] se base sur trois principes qui doivent s'exiger aux dirigeants politiques et aux gestionnaires des administrations publiques.

- *La définition de la valeur publique* : désigne la clarification des objectifs et des finalités des services qui

doivent créer de la valeur pour les citoyens et les différents acteurs de la société. Toutefois, la valeur publique n'est jamais définie une fois pour toute, ce qui lui attribue son caractère multidimensionnel. L'agent public doit jouer pleinement son rôle de manager pour que la valeur publique soit réellement prise en compte dans la production et la livraison des services publics.

- *La légitimité et le support* : le support des autorités publiques et des différents acteurs de la société est indispensable pour la création de la valeur. Réunir autant d'acteurs (citoyens, secteur privé, secteur public, société civile, etc.) aux intérêts diversifiés va légitimer les actions publiques à prendre pour la production et la livraison des services publics.
- *La capacité opérationnelle* : renvoie à la prédisposition de mobiliser des ressources financières, personnelles et technologiques pour générer de la valeur publique.

Il est à noter que la fonction publique, à travers les managers, les fonctionnaires et les structures administratives, joue un rôle important pour favoriser l'interdépendance de ces trois préoccupations dans la mise en œuvre [13].

Quand on traite des valeurs publiques, il faut distinguer les valeurs individuelles des valeurs de la société. A ce terme, on envisage deux définitions différentes de la valeur publique. Les valeurs publiques individuelles sont « Les préférences à contenu spécifique qu'ont les individus concernant, d'une part, les droits et avantages auxquels les citoyens peuvent prétendre et, d'autre part, les obligations attendues des citoyens et de leurs représentants désignés » [10].

Concernant les valeurs publiques d'une société « Elles sont celles fournissant un consensus normatif à propos : Des droits, avantages, et prérogatives auxquels les citoyens devraient (ou ne devraient pas) avoir droit, des obligations des citoyens envers la société, l'Etat et autrui, et des principes sur lesquels les administrations et les politiques devraient être fondées » [10].

Le problème qui se pose à ce niveau est l'identification et l'évaluation du meilleur moyen pour passer des valeurs publiques individuelles, déterminées facilement à travers des sondages d'opinion, des votes et parfois même des marchés, à la détermination des valeurs publiques d'une société [10]. En effet, les valeurs publiques qui sont détenues en commun ne représentent pas nécessairement tous les citoyens qui peuvent désapprouver la nature exacte ou le contenu de ces valeurs publiques [15].

Chaque citoyen a sa propre perception de la valeur générée par l'action publique alors qu'en fin de compte, cette question relève du jugement collectif. L'ampleur de la valeur varie en fonction de l'opinion des groupes d'intérêts et de leur place dans la hiérarchie, et peut changer selon les attentes et le contexte. Ainsi, les gestionnaires publics doivent prêter attention aux attentes des citoyens et des différents acteurs à l'égard [15].

La création de la valeur publique s'appuie sur la capacité des administrations publiques à mettre en œuvre des actions. Les décideurs doivent être en mesure de concevoir, de planifier et d'évaluer quel type d'action doit être mis en œuvre

afin de générer de la valeur. Ils doivent aussi tenir compte des attentes de chaque groupe qui bénéficiera des actions entreprises afin de déterminer quelle sera la nature de valeur créée et quelles mesures généreront ces valeurs [16].

Dans cet ordre d'idées, la création de la valeur publique repose sur la réalisation d'utilités publiques qui dépend des actions choisies à partir d'un éventail d'interventions qui repose largement sur la construction de réseaux de prestations. Par conséquent, il faut que l'intervention publique aboutisse absolument à des résultats socio-économiques positifs. Cette nouvelle approche du management public permet de mesurer la contribution du partenariat entre citoyens et professionnels des services publics en termes de création de valeurs publiques [17, 18,19]. L'accent mis sur la création de valeurs publiques peut avoir des conséquences qui certainement auront un poids.

C. *La valeur publique : une réponse aux limites des modèles antérieurs du management public*

Les concepteurs de la NGP affirment que la gestion de la valeur publique est un défi à ne pas sous-estimer. Le concept de la valeur publique représente « un défi philosophique tel qu'on ne l'a pas vu depuis les théories néolibérales et du *public choice* qui ont révolutionné la gestion publique dans les années 1980 » [20]. Dans ses principaux objectifs, la nouvelle valeur publique va au-delà des concepts classiques, et s'avance sur un territoire totalement différent de la gestion traditionnelle et de la nouvelle gestion publique. Dans l'administration traditionnelle, l'intérêt public est défini par les politiciens ou les experts alors que les administrés n'arrivent pas à contribuer à la détermination des objectifs et des intérêts publics. Concernant la nouvelle gestion publique, la définition des intérêts publics repose sur une agrégation des préférences individuelles réalisée par des politiciens et des gestionnaires à partir des attentes des consommateurs. Cependant, dans le management de la valeur publique, seule la concertation et les réflexions délibératives sur les inputs et les coûts peuvent permettre d'approcher l'intérêt public [13].

Sur le plan des objectifs, la gestion de la valeur publique se distingue à la fois de l'approche traditionnelle et de la nouvelle gestion publique, elle mise plutôt sur le débat et sur la prise en compte des processus pour atteindre l'intérêt général [4]. En outre, les gestionnaires sont appelés à jouer non seulement un rôle d'exécution, mais aussi de pilotage pour assurer la création de la valeur publique pour les différents acteurs de la société, alors que, dans les anciennes formes de management, le rôle du fonctionnaire se limite à assurer le respect des règles et des procédures et à garantir la réalisation des objectifs. Le concept de l'éthos public renvoie à l'objectif de répondre non seulement aux besoins des individus, mais aussi de la communauté. Dans la mesure où la valeur publique est respectée, la livraison des services publics peut être assurée par des entités externes à l'appareil de l'Etat, comme des organisations de la société civile et le secteur privé [4].

Par ailleurs, la valeur publique tient compte des avantages que procure l'action publique aux différents acteurs de la société, elle accorde une importance particulière aux intérêts des groupes intervenants. En effet, les aspirations et les

attentes respectives à l'égard du gouvernement détermine la répartition de la valeur entre les multiples intervenants. Toutefois, si on considère que la valeur publique est unidimensionnelle, on ne va pas tenir compte de tous les intérêts des parties prenantes. Ainsi, pour intégrer les aspirations des citoyens dans le processus décisionnel et dans le choix des politiques publiques, des dispositifs participatifs doivent être mis en place en incitant à la construction d'une coalition des parties prenantes (usagers, société civile, secteur privé, etc.).

II. LA GOUVERNANCE COLLABORATIVE A LA LUMIERE DE L'APPROCHE DE LA VALEUR PUBLIQUE

L'offre des services n'est plus une justification suffisante pour l'intervention publique financée par les citoyens. La polémique sur les services publics soulève des questions beaucoup plus importantes concernant les effets sociaux et économiques. Il est plutôt question de déterminer si les services publics génèrent de la valeur publique. Cette évaluation elle-même ne peut être réalisée qu'en faisant intervenir les différents acteurs de la société pour échanger les idées et les différents points de vue concernant les actions et les politiques publiques [1].

D'après ce qui précède, la gestion de la valeur publique est fondée sur le dialogue entre les différents acteurs. De cette manière, la valeur publique est construite collectivement par la délibération, impliquant les fonctionnaires et les principaux intervenants. En d'autres termes, la création de la valeur publique repose sur des processus permettant de concevoir et de délivrer des services qui reflètent les préférences des usagers, des institutions et d'autres parties prenantes. Stocker [1] avance qu'il existe des résultats en termes de valeur publique qui ne peuvent être réalisés autrement que par l'approche collaborative.

Dans cet ordre d'idée, plusieurs auteurs tels que Stoker [1] Benington et Moore [14] ou encore Levesque [13] se sont inspirés des travaux pionniers de Moore [4] pour proposer le paradigme de gestion de la valeur publique comme le modèle de management public qui favorise l'émergence d'une gouvernance en réseau.

A. La genèse du concept de la gouvernance collaborative et revue des apports contributeurs

Pour la construction du cadre conceptuel de la gouvernance collaborative sous l'angle de la valeur publique, nous nous appuyons sur trois apports principaux : La notion de la coproduction [20, 21, 22], les innovations collaboratives [13; 23] et l'approche participative [24]. Par le premier apport, nous essayons d'identifier les potentialités offertes par la collaboration avec les usagers comme moyen d'améliorer les services publics. Le deuxième apport nous aide à comprendre comment l'innovation collaborative permettra de créer une connaissance sociale à travers la délibération et le dialogue entre les acteurs du réseau. Le troisième apport permet d'analyser l'articulation entre les politiques publiques et le processus participatif.

1) Origine et évolution du terme « coproduction »

Pendant les années soixante-dix, le terme de la coproduction est apparu pour désigner, à l'origine, la participation directe des citoyens à la production des services dans le secteur public et le secteur privé [21]. Toutefois, cette notion a été peu utilisée pendant les années suivantes. La coproduction n'a pas, au début, suscité l'intérêt des décideurs publics car elle était surtout comprise sous l'angle du bénévolat, ce qui n'était pas compatible avec les principes du marché. Par conséquent, les potentialités offertes par la collaboration avec les usagers comme moyen d'améliorer des services n'ont pas été pleinement explorées [25].

Dans la littérature, on trouve différentes définitions de la coproduction. Ces définitions avancent que les citoyens et les usagers forment potentiellement une ressource des services publics, ce qui constitue une révolution intéressante dans un contexte où la diminution des ressources représente une contrainte à l'efficacité des administrations publiques.

Selon Pollitt et al. [26] le terme de coproduction sert à désigner les approches fondées sur la collaboration en impliquant les citoyens et la société civile. La coproduction signifie : la conception et la fourniture d'un service public en installant des partenariats avec des professionnels des services. Leadbeater et Cottam [27] avancent que la coproduction s'éloigne du modèle d'un mandant-agent et s'appuie sur la contribution volontaire d'individus travaillant avec les prestataires de services publics. Pendant la dernière décennie, la discussion sur la réforme des services publics s'est focalisée sur l'amélioration de l'efficacité de la chaîne de valeurs du secteur public, en s'inspirant du modèle du secteur privé [28]. La coproduction rend le système plus efficace et mieux apte à répondre aux besoins de la population [29].

Plusieurs pays ont reconnu le potentiel novateur de la coproduction des services publics et l'ont adopté en tant qu'élément clé de la réforme. La coproduction souligne le rôle de la participation des citoyens pour améliorer la qualité des biens publics. Actuellement, il devient de plus en plus impératif de comprendre de quelle façon les gouvernements peuvent développer les démarches de coproduction. Les pratiques de coproduction mises en place en Australie, au Royaume-Uni et aux États-Unis montrent que cette nouvelle approche de la production accorde aux citoyens un rôle important dans la prestation des services publics [17]. Dans ce sens, Norman [20] avance que la coproduction permet aux citoyens et aux usagers de participer plus directement à l'offre des services publics. Ils prennent donc en charge des activités dont s'occupaient précédemment les organismes publics. Par conséquent, ils contribuent à la fourniture des services publics au lieu d'en être simplement les bénéficiaires [28, 29].

Les diverses définitions de coproduction montrent une évolution vers une plus grande participation des citoyens [30]. L'OCDE [31] définit la coproduction comme étant un mode de planification, de conception, de fourniture et d'évaluation des services publics en s'appuyant sur un apport direct des citoyens, des usagers des services et des organisations de la société civile. Cette définition met en exergue une gamme très étendue de pratiques qui dépasse les partenariats contractuels établis avec le secteur privé. Cette nouvelle approche de la

production renvoie à une invitation pour contribuer à l'offre des services publics [29]. La participation dans la production des services publics peut prendre plusieurs formes : la participation volontaire qui est une des formes d'interactions entre les différents partenaires les plus anciennes. Bien qu'elle soit un facteur essentiel de l'idée de coproduction avec les citoyens, elle n'a pas suscité l'intérêt des réformateurs de l'administration publique. Une seconde forme de participation est apparue avec le développement de partenariat avec des organisations de la société civile, elle implique des accords de type contractuel ou semi-contractuel [29].

Certains pays ont fait appel à la coproduction pour réduire les dépenses incombant au budget public, et pour remédier aux défaillances des services publics [31]. Décidément, la coproduction permet de renforcer l'efficacité des politiques et des services publics, en intégrant les attentes des citoyens et en instaurant de nouveaux processus organisationnels et managériaux.

Manifestement, le terme de coproduction n'est pas nouveau, il a évolué parallèlement à l'évolution des théories et des pratiques de la gestion publique. Ce qui est nouveau, et constitue l'axe de la présente recherche est l'attention apportée à la participation des citoyens et des usagers en tant que source d'innovation dans le processus de création de valeur publique.

2) *Le concept des innovations ouvertes et collaboratives*

Dans l'approche de la valeur publique, l'innovation fait appel aux usagers et autres parties prenantes. Nambisan [32] définit l'innovation collaborative « Comme orientée vers l'extérieur pour résoudre des problèmes dans le secteur public en mobilisant les ressources et la créativité des réseaux de citoyens et les réseaux des organisations privées et d'économie sociale afin d'amplifier ou d'améliorer la vitesse des innovations et ainsi l'ampleur et la qualité des résultats ou des solutions ». Plus précisément, l'innovation collaborative peut être spécifiée par une vision et une conscience sociale partagée. La capacité de créer une connaissance sociale à travers le dialogue entre les différents acteurs permettra d'atteindre les objectifs et les buts partagés qui vont renforcer le réseau [33]. Par ailleurs, une architecture de participation doit être mise en place pour fournir les mécanismes de gouvernance aux participants. Cette architecture de participation favorise une meilleure distribution des bénéfices et des récompenses sur tous les membres du réseau [13].

En somme, les innovations collaboratives vont encourager la délibération et la coconstruction d'une politique publique [34]. Elles sont ajustées aux usagers et à leur communauté, et elles assurent de meilleures conditions de réussite [35]. Les innovations collaboratives s'adaptent à des services publics multidimensionnels. Les différents participants que ce soit les usagers, les citoyens, les gestionnaires et les politiciens sont impliqués dans les activités d'innovation en raison des différentes ressources mobilisées.

3) *L'approche de la participation publique*

Le processus de décision dans le modèle traditionnel de l'administration publique est rationnel puisqu'il repose sur

l'expertise des agents publics. Les citoyens sont exclus car ils ne répondent pas aux critères de compétence et d'expérience, ce qui protège les intérêts des experts et ceux des dirigeants dans l'élaboration de l'action publique. En ce sens, dans le modèle traditionnel de l'administration publique, le processus de décisions où les gouvernements font face à un déficit de capacité, serait antidémocratique. Actuellement, ce fonctionnement suscite des critiques de la part des organisations, des citoyens et des institutions internationales. Pour remédier à ces problèmes, on propose de valoriser les dispositifs participatifs qui débouchent sur un consensus collectif, et ce à travers les discussions et les échanges publics d'idées. Dans ce cadre, le rôle du fonctionnaire passe de celui de contrôleur à celui d'aidant, de facilitateur ou de fonctionnaire citoyen [36].

L'analyse des mesures des politiques publiques peuvent être très utiles pour mieux comprendre les spécificités des dispositifs participatifs et leurs articulations avec les autres instruments de l'action publique [37]. Howlett [38] avance que les dispositifs participatifs sont des instruments procéduraux qui agissent directement sur les comportements des acteurs des politiques publiques. Ils leur donnent accès à de nouvelles ressources leur permettant, ainsi, de se positionner dans un processus de prise de décision ou dans la coopération d'une politique publique [38]. Quant aux instruments substantifs, ils affectent directement la fourniture et la livraison de biens et de services dans une société.

Les pratiques participatives sont composées de dispositifs qui assurent l'accès à l'information et de dispositifs qui permettent aux citoyens d'assister et de coopérer pour la mise en place des actions publiques. Le gouvernement mobilise ces instruments procéduraux pour définir un nouveau cadre d'action pour les acteurs qui cherchent à participer dans le processus décisionnel. En d'autres termes, les actions participatives facilitent la prise de la décision publique. L'aménagement des espaces de réflexions est indispensable pour permettre aux citoyens l'accès à l'information et l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, les dispositifs participatifs, liés au contexte local, vont pousser à implanter la démocratie au cœur du fonctionnement de l'administration publique.

La réussite de la mise en œuvre de la gouvernance collaborative ne peut se réaliser que dans le cadre de la gestion de la valeur publique, ce qui est d'autant plus important que les concepts sous-jacents de transparence, de participation et de collaboration jouent le rôle de mécanismes générateurs de valeurs qui permettent d'établir les cheminements qui relient l'action publique à la valeur qu'elle crée.

La transparence : l'accès à l'information détenue par le gouvernement est la pierre angulaire de la démocratie et de la participation des citoyens. Les politiciens et les fonctionnaires ne peuvent être tenus responsables que si la transparence et l'imputabilité forment la base pour informer les citoyens.

Ferranti et al. [39] définit la transparence comme étant « La disponibilité en quantité croissante d'information récente, complète, pertinente, hautement rigoureuse et fiable sur les activités gouvernementales au profit de la population ». En

effet, le gouvernement doit mettre à disposition et rendre public des informations concernant la gestion des affaires locales portant sur l'intérêt général. Ces informations doivent être suffisantes, rigoureuses et accessibles pour permettre aux citoyens d'évaluer le rendement des gouvernements qu'ils ont élus. Les citoyens ne participent pas directement à la prise de décision, que lorsqu'ils sont informés. L'information est nécessaire pour la formulation des préférences, la participation au processus décisionnel et l'évaluation des choix. Cependant, être informé ne donne pas automatiquement aux citoyens la possibilité d'intervenir dans le processus décisionnel ou dans la coélaboration d'une politique publique.

La participation publique : est une forme de démocratie qui s'inscrit entre la démocratie représentative et la démocratie directe, elle s'insère entre l'élection des représentants du peuple et la décision directe des citoyens sur certaines actions et politiques publiques. La participation publique permet à un plus grand nombre de citoyens de s'associer dans la définition et la mise en œuvre d'un projet collectif. La démocratie participative implique les populations locales dans les décisions et les actions publiques liées au développement de leurs communautés. Dans ce contexte, la gestion de la valeur publique, faisant appel à une capacité d'échange très étendue, affirme que la démocratie représentative doit être complétée par la démocratie participative où la coordination entre les différents acteurs sera assurée par l'administration publique [40].

Dans certains cas, si la démocratie représentative fonctionne, alors la participation du public peut devenir inutile. Il est donc recommandé d'identifier les conditions de la participation publique puisqu'il ne s'agit pas de participer pour le seul but de participer, il faut plutôt penser à la richesse de la pratique démocratique. En effet, les initiatives de participation doivent être prises pour que l'engagement citoyen aboutisse à la résolution des problèmes économiques et sociaux.

La collaboration : constitue une forme de participation démocratique qui diffère considérablement des autres pratiques participatives courantes. Elle n'a jamais fait partie de la théorie politique démocratique, contrairement à la transparence et la participation, bien qu'elle constitue une forme de participation beaucoup plus riche. Dans ce qui suit, nous allons définir ce nouveau concept, et nous allons présenter ses différentes formes afin de saisir sa contribution dans le processus participatif.

La collaboration s'appuie sur la capacité des différents acteurs de la société de penser et d'agir ensemble pour accroître l'efficacité des gouvernements [41]. La collaboration offre aux administrations publiques la possibilité de s'enraciner dans l'interaction sociale avec les citoyens qui discutent des enjeux d'intérêt commun. Dans ce contexte, les débats se transforment généralement en occasions pour échanger des points de vue. Les acteurs engagés dans les services publics peuvent participer à la coproduction d'un service et peuvent aussi collaborer à la mise en place d'une politique publique en concertation avec les élus et les représentants de l'administration publique [42].

Les réflexions menées sur l'innovation collaborative, la coproduction et la participation publique ont permis d'explicitier leur cohérence conceptuelle avec le management de la valeur publique. Ces courants cherchent à apporter de nouvelles méthodes pour améliorer l'efficacité des organisations publiques. Ils tentent de redéfinir les frontières entre l'État et les différents acteurs de la société en les associant en tant que partenaires à l'action publique. Le recours aux nouvelles approches participatives et collaboratives apporte des réponses créatives pour bâtir un secteur public plus efficient et plus efficace.

B. *Concept et Principe de la gouvernance collaborative*

Dans ce nouveau contexte politique en pleine mutation, des réseaux et des partenariats se sont développés mettant en jeu, à côté des administrations publiques, des intervenants non gouvernementaux qui ont montré une grande capacité à faire face aux problèmes. Ces intervenants peuvent profiter des connaissances de leurs partenaires locaux pour trouver des solutions aux problèmes que les gouvernements ne réussissent pas à régler eux-mêmes de façon efficace.

Les nouveaux enjeux, qualifiés d'enjeux horizontaux, ne peuvent pas être accomplis par les pratiques traditionnelles. Ils trouvent plutôt leur place dans le cadre d'une gouvernance collaborative où les efforts pour l'élaboration d'une politique publique peuvent nettement porter ses fruits. En effet, la collaboration semble viser plutôt la finalité, elle mise peu sur les structures administratives et les procédures à adopter. Dans ce contexte, le gouvernement assure plutôt le pilotage des réseaux de délibérations et le maintien de la capacité du système. Il joue un rôle de centre nodal au sein d'un réseau d'intervenants œuvrant dans un cadre de politiques publiques.

L'objectif de la gouvernance collaborative est d'évoluer vers une mentalité axée, davantage, sur la collaboration et le partenariat. Cette nouvelle conception du fonctionnement en réseau représente une rupture importante avec le passé pour les États qui, traditionnellement, assuraient la mise en œuvre des politiques publiques tout en assumant eux-mêmes la responsabilité de leurs initiatives.

La composition de gouvernance collaborative diffère de celle de l'administration traditionnelle, elle fait appel à une structure régionale et décentralisée qui favorise la coordination des décisions politiques sur le terrain. Les intervenants ne sont pas forcés de suivre l'orientation fixée au sommet, au contraire ils contribuent activement dans le l'élaboration des politiques locales. En résumé, on assiste à une mutation du système gouvernemental qui devient un système complexe appelant une multitude d'acteurs [13]. Les acteurs engagés dans les services publics ont plusieurs missions : ils participent à la coproduction d'un service et collaborent à la mise en place d'une politique publique en concertation avec les représentants de la haute administration publique [42].

Par ailleurs, Stocker [1] propose d'explorer les hypothèses qui marquent les différents territoires occupés par le paradigme :

- La recherche de la valeur publique détermine les orientations et les interventions publiques.

- La légitimité est accordée à un large éventail de parties prenantes.
- Une approche ouverte et de partenariat dans l'achat où la production de services est encadrée par l'éthique du service public.
- Une approche souple et axée sur l'apprentissage pour faire face au défi de la prestation des services publics

Concernant le processus de fourniture des services publics, il est représenté comme un cycle à plusieurs étapes : planification, conception, fourniture et évaluation.



Figure 2: Passage d'un modèle traditionnel de fourniture des services à un modèle reposant sur l'activité conjointe des citoyens et des usagers.

Source: Pollitt et al. (2006)

La Figure 2 représente le processus de fourniture des services publics sous l'angle de la collaboration. L'analyse des pratiques de la coproduction laisse conclure que la collaboration avec les citoyens, à chacune des étapes de la planification et de la fourniture des services, est obligatoire pour parvenir à une efficacité dans la fourniture des services publics. Le classement des activités conjointes par étape ou par fonction montre que la notion de coproduction avec la société civile recouvre trois types différents de co-activité [25].

- La co-gouvernance : La société civile participe à la planification et à la fourniture des services publics
- La co-gestion: Les organisations du secteur associatif produisent les services en collaboration avec l'État.

- La co-production: Les citoyens produisent, au moins en partie, leurs propres services.

Par ailleurs, la gouvernance collaborative regroupe une multitude d'interactions complexes, novatrices et fort différentes l'une de l'autre, elle dépasse de loin le simple modèle constitué de mécanismes de consultations. Les formes de gouvernance varient selon la façon dont laquelle le gouvernement amorce des partenariats. De plus, les interactions engendrées par la collaboration peuvent largement varier d'une juridiction à une autre. En effet, le contexte local joue un rôle important dans la détermination du degré de la collaboration.

III. LES ACTEURS DE LA GOUVERNANCE COLLABORATIVE

Piloter en fonction de la valeur publique est un nouveau modèle de gestion qui cherche à élargir le rôle des intervenants pour relever le défi de la gestion publique [14]. Les gestionnaires publics sont appelés à travailler de façon plus efficace avec les élus et les différents acteurs de la société, et à développer une dimension non économique dans l'évaluation de l'exécution des services publics [4].

L'évolution récente du management public souligne que tous les acteurs de la société doivent être engagés dans un dialogue. Dans ce contexte, l'administration publique, les élus, les citoyens, la société civile et les acteurs internationaux doivent s'approprier progressivement de nouveaux principes d'actions propres à la participation publique. Tous les acteurs doivent jouer un rôle actif dans ce nouveau processus de création de valeur. La réalisation des objectifs escomptés dépend de l'engagement des différents acteurs de la société.

A. Les dirigeants publics et politiques

Les politiciens et les fonctionnaires sont légitimes dans leurs interventions publiques étant donné que le gouvernement est élu. En revanche, les autres acteurs de la société (les partenaires commerciaux, la société civile, les professionnels, les utilisateurs et les organismes de réglementation) ne bénéficient pas d'un statut spécifique pour agir dans les décisions du gouvernement [11]. La gestion de la valeur publique va offrir une nouvelle conception de la légitimité des parties prenantes qui sont impliquées dans les décisions publiques. Cette nouvelle approche qui s'appuie sur la coalition des acteurs publics et privés pour le développement de réseaux, réaffirme le rôle de l'État pour plus de coopération et pour une meilleure coordination des activités [43].

La gestion de la valeur publique repose sur un échange continu avec la hiérarchie, cela suppose informer de son action tant à l'égard des institutions démocratiques qu'à l'égard des citoyens. Il devrait y avoir des systèmes de suivi et de contrôle pour s'assurer que l'agent public joue le rôle de coordinateur plutôt que celui d'un simple dirigeant. En effet, son rôle est beaucoup plus profond puisqu'il est obligé de mobiliser les compétences pour le mener à rejoindre le processus démocratique. Les gestionnaires dans l'administration publique doivent se mobiliser pour jouer autant un rôle de pilotage que d'exécution. Leurs actions sont menées pour assurer la création de la valeur publique, puisque cette dernière

peut être fournie non seulement par le secteur public, mais aussi par des entités externes comme les citoyens, les organisations de la société civile, le secteur privé et les ONG.

Moynihan [44] propose de s'intéresser aux raisons qui vont pousser les agents publics à opter pour la participation, alors que cette dernière comporte des risques importants pour ces acteurs. Certaines recherches montrent que l'éducation et la sensibilisation des agents publics ne sont pas les mesures les plus importantes à prendre pour qu'ils acceptent le concept de la participation publique. Ce sont plutôt les arrangements politiques et le design des dispositifs participatifs qui sont les plus importants, puisqu'ils pousseront les agents publics à avoir confiance dans l'aptitude des citoyens à participer à l'action publique. Les recherches témoignent que les fonctionnaires perçoivent la participation publique comme une des réformes les plus importantes auxquelles ils doivent s'adapter. Ils sont appelés à jouer un rôle central dans la construction d'une communauté de participants inclusive et fonctionnelle où ils sont chargés de piloter des réseaux, tout en assurant le maintien de l'équilibre global du système.

Par ailleurs, dans la gestion de la valeur publique, le système politique est conçu en tant que mécanisme de coordination sociale. Contrairement aux modèles de l'administration traditionnelle et de la nouvelle gestion publique, cette nouvelle approche de la gestion publique ne limite pas le politique à un espace spécifique. En effet, le système politique invite tout d'abord les différents acteurs de la société à collaborer et incite donc à valoriser les qualités humaines et leurs expériences. En outre, la flexibilité de la prise de décision politique permet de faire face à l'incertitude et au changement inattendu, ce qui rend le système politique un mécanisme d'adaptation essentielle dans un monde incertain. Enfin, en invitant les gens à collaborer, le système politique permet de mettre en place un processus de production sociale où les intérêts sont réunis pour atteindre des objectifs globaux [11].

Des études empiriques affirment que les forums participatifs ont permis d'établir un partenariat entre les agents locaux et les citoyens dans les actions publiques locales [45]. Toutefois, le nouveau rôle de pilote reste difficile pour les agents publics puisque la collaboration reste conditionnée à l'adoption d'une vision commune de la participation publique.

B. Les citoyens et la société civile

L'évolution du management public, en s'appropriant de plus en plus de nouvelles idées comme la coproduction, la participation citoyenne et la gouvernance en réseau, a renouvelé le rôle des citoyens dans la production des biens et des services publics. De même que la liberté d'association a contribué à structurer et à émanciper la société civile. Le rôle de cette dernière n'a cessé d'évoluer, elle devient, de plus en plus, active dans la vie publique et politique.

La société civile devient particulièrement importante pour la vie locale, car elle implique les citoyens directement dans la gestion des affaires qui les concernent. Elle les incite à être plus proches de l'administration en accompagnant l'action

publique par des programmes d'information, de sensibilisation et d'initiation des citoyens à la vie publique.

Il est à souligner que la citoyenneté n'est plus un ensemble de règles juridiques mais plutôt des pratiques et des actions concrètes menées par les citoyens. A la différence de la démocratie représentative où la citoyenneté s'exerce par une démarche passive en participant politiquement par le vote, la démocratie participative repose sur un comportement actif des citoyens. La citoyenneté devient le lien social et politique qui associe tout individu à l'État, et lui permet d'exercer tous ses droits et obligations civils et politiques. Dans ce contexte, les citoyens font valoir leurs points de vue et contribuent activement à la gestion des affaires locales. Ceci dépend du contexte politique et de l'engagement des citoyens qui peuvent s'organiser à travers la société civile.

IV. CONCLUSION

Malgré que la nouvelle gestion publique ait favorisé la diffusion d'un ensemble d'innovations dans l'administration publique et dans les services publics, les réformes adoptées ont révélé leurs limites. Les gouvernements se tournent vers la recherche de nouvelles méthodes pour améliorer leur efficacité. Ils tentent de redéfinir les frontières entre l'État et les différents acteurs de la société en les associant en tant que partenaires à l'action publique. Le recours aux nouvelles approches participatives et collaboratives apporte des réponses créatives pour bâtir un secteur public plus efficient et plus efficace.

Ces nouvelles approches posent le problème de leur incohérence avec la nouvelle gestion publique. Le paradigme de la valeur publique est apparu donc pour favoriser au mieux l'émergence d'une gouvernance collaborative. En reposant sur un système de dialogue et d'échange, il intègre les aspirations et les attentes de toutes les parties prenantes et permet en conséquence d'espérer un rendement supérieur des politiques publiques. Cela est d'autant plus important que la gouvernance collaborative fait appel à une panoplie d'acteurs non gouvernementaux différents : les usagers individuels, les citoyens, les organisations du secteur associatif, etc. Cette nouvelle approche du management public met l'accent sur les pratiques participatives comme étant des mécanismes dont dispose le gouvernement pour générer plus de valeurs publiques.

Dans cet ordre d'idées, la gouvernance collaborative repose sur des processus d'échange très étendus entre les gouvernants et les gouvernés pour la réalisation de l'utilité publique. En effet, la nature et l'ampleur des défis auxquels sont confrontés les gouvernements les amènent à reconnaître qu'il est impératif d'instaurer un fonctionnement en réseau pour la fourniture des services publics. Les relations de partenariat peuvent aider à améliorer le bien-être social et individuel et à résoudre des problèmes complexes, elles viennent pour améliorer et renforcer les approches en matière de réforme et d'innovation dans les organismes publics. Les gains d'efficacité obtenus grâce à l'introduction de la concurrence, et à l'établissement de partenariats avec le secteur privé ont incité à mettre l'accent sur la collaboration avec les citoyens,

en tant que moyen potentiel de poursuivre la transformation des services publics. Par ailleurs, les approches fondées sur le partenariat avec les citoyens peuvent soutenir d'autres approches adoptées pour améliorer les services telles que l'utilisation des nouvelles technologies dans l'administration publique, l'instauration du gouvernement ouvert, les transformations de structure organisationnelle et des mentalités dans les administrations publiques. La création de valeur publique représente la meilleure justification pour stimuler et pousser de telles transformations dans le fonctionnement de l'administration publique. En conséquence, les pouvoirs publics doivent reconnaître que l'approche collaborative peut contribuer à l'amélioration concrète des résultats des politiques publiques et de la qualité des services publics et assurer la diffusion de ces innovations dans les administrations.

Toutefois, la mise en œuvre de ces innovations dans le secteur public est très compliquée au niveau des processus et des finalités. Pour ces raisons, il ne faut pas que les spécialistes de l'innovation négligent le domaine de l'administration publique, particulièrement s'ils veulent édifier une théorie de l'innovation valable au-delà du seul secteur privé.

REFERENCES

- [1] Stoker G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? *The American Review of Public Administration*. 2006; 36(1):41-57...
- [2] Paradesse C, Bleiklie I, Enders J. Reform policies and change processes in Europe. In *International perspectives on the governance of higher education 2009* Mar 28 (pp. 114-132). Routledge..
- [3] Bourque D. Concertation et partenariat : entre levier et piège du développement des communautés. PUQ; 2008.
- [4] Moore MH. *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press; 19950.
- [5] Rokeach M. A Theory of Organization and Change Within Value - Attitude Systems 1. *Journal of social issues*. 1968 Jan; 24(1):13-33.
- [6] Boudon R, Bourricaud F. De la Domination avec un grand D. *Revue française de sociologie*. 1984;25(2):330-1.M. Shell. (2002) IEEEtran homepage on CTAN. [Online]. Available: <http://www.ctan.org/tex-archive/macros/latex/contrib/supported/IEEEtran/>
- [7] Schwartz SH, Bilsky W. Toward a theory of the universal content and structure of values: Extensions and cross-cultural replications. *Journal of personality and social psychology*. 1990 May;58(5):878. "PDCA12-70 data sheet," Opto Speed SA, Mezzovico, Switzerland.
- [8] Rezsóhazy R. *Sociologie des valeurs*. Armand Colin; 2006 Mar 3..
- [9] Gadrey J. Des facteurs de croissance des services aux rapports sociaux de service. *Revue d'économie industrielle*. 1988;43(1):34-48.
- [10] Bozeman B. *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Georgetown University Press; 2007 Oct 24..
- [11] Goss S. Making local governance work: networks, relationships, and the management of change. Basingstoke: Palgrave; 2001.
- [12] Anderson M, Blandy R. Academic Economics on Trial: The Value of Economists' Opinions. *The Australian Quarterly*. 1993 Apr 1;65(1):482-97.
- [13] Lévesque B. Une gouvernance partagée et un partenariat institutionnalisé pour la prise en charge des services d'intérêt général. *CRISES, Centre de recherche sur les innovations sociales*; 2007 Jan.
- [14] Benington J, Moore MH, editors. *Public value: Theory and practice*. Macmillan International Higher Education; 2010 Nov 30.
- [15] Harrison T, Guerrero S, Burke G, Cook M, Cresswell A, Helbig N, Hrdinová J, Pardo T. La transparence gouvernementale et le cybergouvernement: les enjeux démocratiques selon une perspective publique. *Télescope: Revue d'analyse comparée en administration publique*. 2012;18(1-2):1-20.
- [16] Lorino P. A la recherche de la valeur perdue: construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public. *Politiques et management public*. 1999;17(2):21-34.
- [17] Alford J. Public value from co-production by clients. *Public sector*. 2009 Dec;32(4):11.
- [18] Löffler E, Watt P. Understanding the efficiency implications of co-production.
- [19] Rhodes RA, Wanna J. The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. *Australian Journal of Public Administration*. 2007 Dec;66(4):406-21.
- [20] Pollitt C. *Managerialism and the public services: The Anglo-American experience*. Blackwell; 1990.
- [22] Bozeman B. La publicitude normative: comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché. *Politiques et management public*. 2007;25(4):179-211.
- [23] Bommert B. Collaborative innovation in the public sector. *International public management review*. 2010 Jan 1;11(1):15-33.
- [24] Lascoumes P, Simard L. L'action publique au prisme de ses instruments. *Revue française de science politique*. 2011;61(1):5-22.
- [25] Pestoff V, Brandsen T. Public governance and the third sector: opportunities for co-production and innovation?.
- [26] Pollitt C, Bouckaert G, Löffler E. Making quality sustainable: Co-design, co-decide, co-produce and co-evaluate.
- [27] Leadbeater C, Cottam H. The user generated state: Public services 2.0. *Public Matters: The renewal of the public realm*. 2007:95-116.
- [28] Löffler E, Watt P. Understanding the efficiency implications of co-production (2009)
- [29] Boyle D, Harris M. The challenge of co-production. London: new economics foundation. 2009 Dec;56:18.
- [30] Cummins J, Miller C. Co-production, social capital and service effectiveness. London: OPM. 2007 Oct.
- [31] OCDE. (2014). Ensemble pour améliorer les services publics: Partenariat avec les citoyens et la société civile, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264168237-fr>
- [32] Nambisan S. Transforming government through collaborative innovation: IBM Centre for the Business of Government Research Report. 2008
- [33] Chappoz Y, Pupion PC. Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales. *Gestion et management public*. 2013;2(4):1-4.
- [34] Klein JL, Camus A, Jetté C, Champagne C, Roy M. La transformation sociale par l'innovation sociale. PUQ; 2016 Jan 6.
- [35] Hartley J. Public and private features of innovation. In *Handbook of innovation in public services 2013* Mar 29. Edward Elgar Publishing.
- [36] Cooper KJ, Browder DM. Preparing staff to enhance active participation of adults with severe disabilities by offering choice and prompting performance during a community purchasing activity. *Research in developmental disabilities*. 2001 Jan 1;22(1):1-20.
- [37] Elliott OV, Salamon LM. *The tools of government: A guide to the new governance*. Oxford University Press; 2002 Feb 22.
- [38] Howlett M. *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge; 2019 Jan 18..
- [39] De Ferranti D, Jacinto J, Ody AJ, Ramshaw G. How to improve governance: a new framework for analysis and action. *Brookings Institution Press*; 2009 Sep 1.
- [40] Côté L, Lévesque B. État stratège et participation citoyenne. PUQ; 2011Apr22
- [41] Ranson S, Stewart J. *Management for the public domain: enabling the learning society*. Macmillan International Higher Education; 1994 Dec 7.
- [42] Jetté C. Les organismes communautaires et la transformation de l'État-providence: Trois décennies de coconstruction des politiques publiques dans le domaine de la santé et des services sociaux. PUQ; 2008 Mar 9.
- [43] Van de Walle S, Hammerschmid G. The impact of the New Public Management: Challenges for coordination and cohesion in European public sectors. *Halduskultuur*. 2011 Oct 1;12(2).
- [44] Moynihan DP. Normative and instrumental perspectives on public participation: Citizen summits in Washington, DC. *The American Review of Public Administration*. 2003 Jun;33(2):164-88.
- [45] Wagenaar H. Governance, complexity, and democratic participation: How citizens and public officials harness the complexities of neighborhood decline. *The American Review of Public Administration*. 2007 Mar;37(1):17-50.