



# **Dessiner le management public autrement Bilan et perspectives**

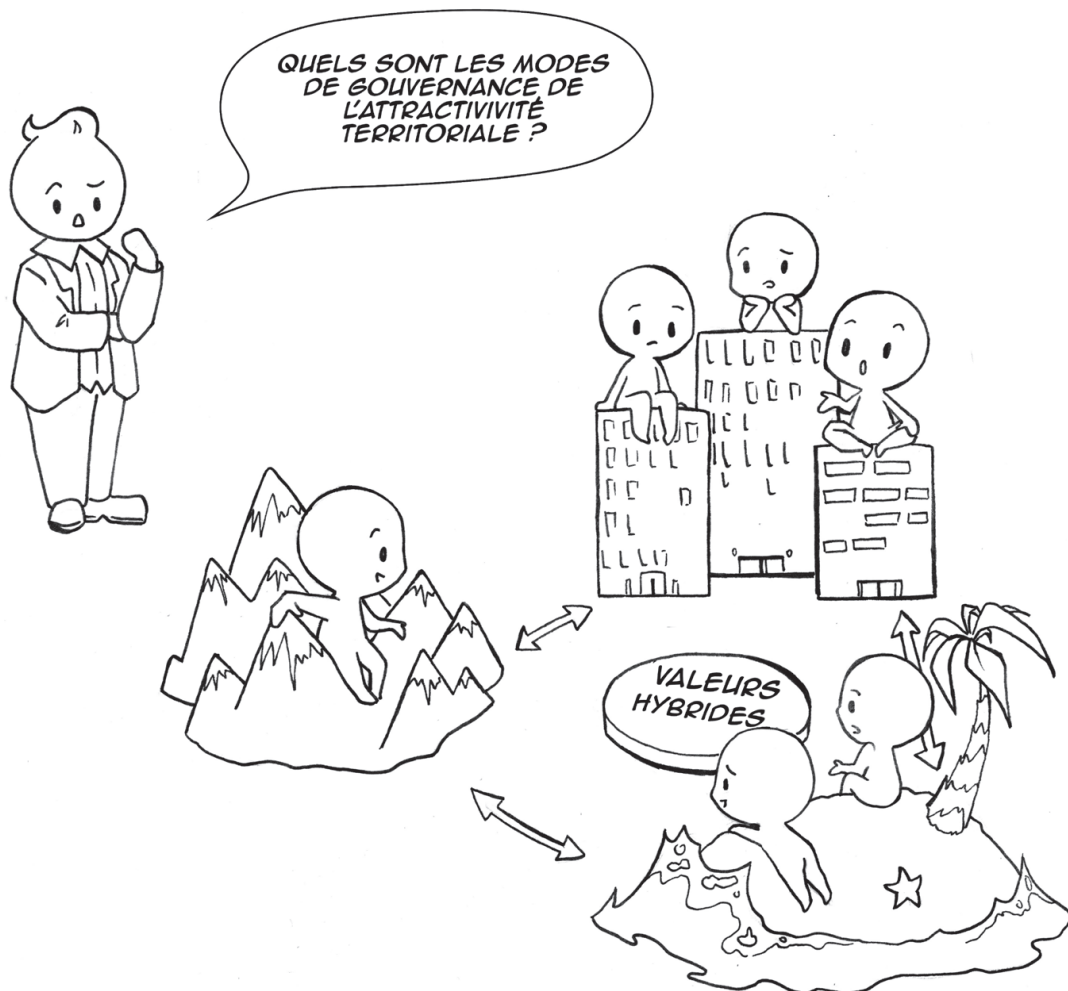
Solange Hernandez, Sophie Lamouroux et Edina Soldo



# Cocréer l'attractivité territoriale

## Quelles modalités de gouvernance

Christophe Alaux, Laura Carmouze, Thomas Reynoird



La gouvernance territoriale correspond aux modes de gestion à la fois opérationnels, stratégiques et politiques mis en œuvre par les acteurs qui co-construisent des politiques publiques à l'échelle locale. Ce mode de mise en œuvre plus horizontal de l'action publique se développe dans de nombreux secteurs (comme le développement économique, la culture, l'environnement...). Il favorise notamment l'implication d'acteurs issus de la société, par exemple les habitants et les entreprises.

Les démarches d'attractivité territoriale mobilisent de nombreux acteurs qui se regroupent souvent autour de démarches de marketing territorial. Ils participent ainsi aux phases de diagnostic, de définition d'une vision partagée, d'une réflexion marketing stratégique et d'une mise en œuvre opérationnelle des actions. Pour développer ces démarches, les territoires mettent en œuvre des modes de gouvernance très diversifiés qui présentent néanmoins une caractéristique commune : la création de nouvelles structures, souvent associatives, en dehors des collectivités territoriales, qui permettent une plus grande souplesse dans la gestion de ces projets collectifs.

Ces nouveaux modes de gouvernance interrogent également les modes de fonctionnement des collectivités territoriales et les relations qui s'y opèrent entre les élus et les managers. La mainmise du politique sur les sujets relatifs à l'attractivité (notamment l'économie, le tourisme, l'événementiel) se retrouve désormais confrontée à des formes de leadership bien plus collectifs qui intègrent de nouveaux acteurs tels que des chefs d'entreprise, des acteurs culturels, sportifs, environnementaux, etc.

Aborder la gouvernance territoriale sous l'angle des démarches d'attractivité et du marketing territorial qui y sont souvent associées permet d'observer les pratiques contemporaines de co-construction de l'action publique. Plus horizontales, moins polarisées sur les seules structures politico-administratives, plus ouvertes aux acteurs des secteurs marchands et non marchands, la gouvernance de l'attractivité territoriale est un excellent révélateur des modes de fonctionnement à l'œuvre dans « le management public local à la française ». Loin des modèles théoriques issus du *New Public Management* (NPM), ces modes de gouvernance de l'attractivité révèlent de modèles hybrides qui intègrent une gouvernance en réseau, plurielle, et interactive, qui s'appuie notamment sur les outils numériques.

La question à laquelle ce chapitre cherche à répondre est donc la suivante : quels sont les modes de gouvernance de l'attractivité territoriale ?

Pour y répondre, il s'agit d'abord d'identifier les parties prenantes impliquées dans la gouvernance de ces démarches d'attractivité territoriale, en prenant soin de revenir sur la définition des notions de gouvernance et d'attractivité territoriale (1.). Puis, cinq modes de management de la gouvernance de l'attractivité sont identifiés à l'échelle métropolitaine en fonction de critères spécifiques (2.). Enfin, la réflexion s'ouvre sur les perspectives d'une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs à travers l'identification des mécanismes de co-création de valeurs hybrides inhérentes à l'attractivité territoriale (3.).

## Les parties prenantes impliquées dans la gouvernance des démarches d'attractivité territoriale

Cette première partie revient d'abord sur les concepts controversés de gouvernance et d'attractivité territoriale en proposant des axes de lecture multidimensionnelle (1.1.). Puis, il s'agit d'identifier les parties prenantes à attirer et à retenir ainsi que les praticiens en charge de définir et de mettre en œuvre des stratégies d'attractivité territoriale (1.2.).



## De la gouvernance à l'attractivité territoriale, retour sur des concepts controversés

L'objectif consiste d'abord à clarifier le concept de gouvernance qui souffre d'un certain flou, puis de proposer une lecture mixte et multidimensionnelle de l'attractivité, en prenant soin de la distinguer de la compétitivité.

### Entre gouvernance à l'ère numérique, gouvernance en réseaux et nouvelle gouvernance publique

La gouvernance est un mot à la mode car elle renvoie à un concept maniable, qui cristallise de nombreuses controverses. C'est un « *mot-talisman paré de tous les fantasmes associés à l'action publique* » (Pitseys, 2010, p. 107). Selon Fabienne Leloup *et al.* (2005, p. 330), la gouvernance peut toutefois se comprendre comme :

Un processus non seulement de coordination des acteurs mais aussi d'appropriation des ressources et de construction de la territorialité. Dans ce contexte, le territoire ne se réduit pas à un simple échelon spatio-administratif, mais s'impose au contraire comme un construit social permanent, un processus de discrimination et de construction d'un « dedans » par rapport à un « dehors ».

Les écueils de l'emploi exhaustif du terme de gouvernance invitent à la prudence. Pour exemple, le Conseil de l'Europe propose un label d'excellence en matière de bonne gouvernance appelé *ELOGE*<sup>1</sup>, qui revendique la définition de « *bonnes pratiques* ». Toutefois, existe-t-il une bonne gouvernance ou plutôt, des modes de gouvernance adaptés selon les organisations, les territoires et les temporalités ?

« *L'intégration de la dimension territoriale et de ses contingences en termes de gouvernance stratégique, dans les travaux de recherche en gestion de l'équipe management public du CERGAM*<sup>2</sup>, fonde très certainement l'originalité de leurs approches » (Soldo, 2018, p. 42). L'objectif n'est donc pas de tendre vers un one best way appelant les principes d'une bonne gouvernance mais plutôt de promouvoir une adaptation des méthodes et des techniques de gouvernance selon le contexte (politique, économique, social...) dans lequel évoluent les territoires. Dans la littérature, trois formes de gouvernance post-NPM permettent de renouveler l'appréhension des méthodes et des techniques de guidance de l'action publique.

Tout d'abord, la gouvernance à l'ère numérique (appelée aussi *Digital Era Governance*) émerge face aux changements liés aux TIC (Technologies de l'Information et de la Communication) et à leur traitement, du fait de la rupture engendrée par l'utilisation d'internet, des réseaux sociaux et de la décentralisation des bases de données. Des questions apparaissent au niveau de la transparence, de la démocratie, et plus largement, des relations qu'entretient l'État avec ses partenaires publics et privés. La convergence entre transformations numériques et transformations organisationnelles s'accroît à tel point qu'il est désormais impossible de penser l'organisation de l'État sans sa numérisation (Matyjazik et Guenoun, 2019). Pour définir la gouvernance à l'ère numérique, trois critères fondamentaux sont retenus (Dunleavy *et al.*, 2006, p. 480) : la réintégration des activités, une vision holistique des besoins engendrant

1 Pour plus d'informations : <https://www.coe.int/fr/web/good-governance/12-principles-and-elope>.

2 Centre d'Études et de Recherche en Gestion d'Aix-Marseille.

des transformations globales inter-organisationnelles, et la transition vers des activités numériques pour accompagner les changements organisationnels. Pour exemple, le projet innovant *Datasud*<sup>3</sup>, porté par la région Sud Provence-Alpes-Côte d'Azur et le CRIGE (Centre Régional de l'Information Géographique) Provence Alpes-Côte d'Azur, propose la mutualisation d'une infrastructure de données à l'échelle régionale. Tout acteur public ou privé peut publier et (ou) télécharger des données sur l'agriculture, l'aménagement, la citoyenneté, la formation, la mobilité, etc.

Ensuite, la gouvernance en réseaux (appelée aussi *Network Governance*) se focalise sur les relations entre les différentes organisations (publiques et privées) et les citoyens et citoyennes, dans le cadre de la définition et de la mise en œuvre des politiques publiques (Klijn et Koppenjan, 2016). Cette forme de gouvernance peut donc faire écho aux dispositifs de participation citoyenne qui se sont développés depuis quelques décennies dans de nombreux pays tels que par exemple les jurys citoyens en Allemagne et au Danemark notamment et, les budgets participatifs au Brésil, aux États-Unis, en Europe... (Michels, 2011). La gouvernance en réseaux s'envisage comme une réponse possible face à la complexité des processus de gouvernance de l'action publique ; complexité notamment due à une participation accrue des citoyens et citoyennes dans la prise de décision publique locale et nationale.

Enfin, la nouvelle gouvernance publique (appelée aussi *New Public Governance*) appelle à construire l'action publique collectivement et par délibération. « *Elle est fondée sur l'existence d'un État pluriel et pluraliste et elle cherche à comprendre l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans ce contexte*<sup>4</sup> » (Osborne, 2006, p. 381). Cette nouvelle forme de gouvernance repose sur deux aspects complémentaires (Bovaird, 2005) : l'obtention de résultats en matière de qualité de vie et la mise en œuvre de processus d'interaction entre les différents acteurs concernés par les politiques publiques. L'attention est alors portée sur les processus et les résultats des prestations de services publics. La diversité des acteurs participant collectivement à l'élaboration et la mise en œuvre des services publics requiert une gouvernance inter-organisationnelle (Osborne, 2006).

Après avoir clarifié le concept de gouvernance en présentant trois formes de gouvernance post-NPM, l'attractivité territoriale s'envisage comme un concept mixte et multidimensionnel.

### L'attractivité territoriale comme concept mixte et multidimensionnel

Le concept d'attractivité est devenu un concept fourre-tout du fait de son succès dans les classements et les palmarès à la fois nationaux et internationaux des villes, et ce depuis une décennie (Cusin et Damon, 2010). Au fil des années, l'évolution sémantique a conduit le monde académique, professionnel et journalistique à préférer le terme *attractivité* à celui de *compétitivité*, en négligeant toutefois leur différence. Sarah Serval (2015, p. 37) précise que :

---

3 Le projet reçoit la participation financière de l'État et du Conseil départemental des Hautes-Alpes. Pour plus d'informations : <https://www.datasud.fr/les-donnees-en-region/presentation-du-projet-datasud/>.

4 Traduction libre de : « it is predicated upon the existence of a plural state and a pluralist state and it seeks to understand the development and implementation of public policy in this context » (Osborne, 2006, p. 381).

L'attractivité implique la captation de flux externes [qui renvoient à un développement exogène] alors que la compétitivité implique la qualité des flux internes [qui renvoient à un développement endogène]. L'attractivité et la compétitivité sont deux directions possibles du développement territorial.

Concept mixte et multidimensionnel, l'attractivité renvoie à ce qui est attractif et elle se définit alors, dans le sens courant, comme « *ce qui exerce ou est capable d'exercer une attraction* » (Site CNRTL<sup>5</sup>, 2020). Son usage « *désigne à la fois de l'attrait et de l'attraction pour des populations, des professions, des implantations* » (Cusin et Damon, 2010, p. 26). Serval (2015) distingue quant à elle deux registres de l'attractivité, l'un comportemental, l'autre attitudinal ; ce qui en fait un concept mixte. D'une part, le registre comportemental renvoie à une dimension physique, qui fait référence à l'attraction et la rétention de ressources (humaines, financières, matérielles, immatérielles). Pour exemple, le territoire est attractif s'il parvient à attirer des capitaux, des touristes et (ou) des résidents qu'il sait ancrer et fixer sur l'espace et dans le temps. D'autre part, le registre attitudinal fait référence à une dimension psychologique, qui renvoie à l'attrait et à la séduction, c'est-à-dire à l'influence que le territoire peut avoir sur l'attitude des individus, en éveillant leur intérêt. Pour exemple, le territoire est attractif s'il rayonne hors de ses frontières. Selon Jacques Poirot et Hubert Gérardin (2010, p. 27), l'attractivité territoriale se définit alors comme :

La capacité d'un territoire à être choisi par un acteur comme zone de localisation (temporaire ou durable) pour tout ou partie de ses activités ; cette attractivité est une attractivité perçue qui n'implique que des personnes physiques, des individus, des ménages ou des équipes, par exemple des équipes dirigeantes d'une entreprise ou d'une administration publique.

Quelle est la différence entre attractivité économique et attractivité résidentielle ? Au début des années 1980, l'attractivité résidentielle est perçue comme un « *sous-produit de l'attractivité économique* » (Noisette et Vallérugo, 2010, p. 247). L'attractivité économique a pour objectif d'accueillir et de retenir des dirigeants d'entreprises, d'associations, ou encore d'ONG (Organisations Non Gouvernementales), mais aussi des personnes qualifiées qui travaillent pour ces organisations et, des touristes (*ibid.*). L'attractivité résidentielle se comprend quant à elle comme la capacité d'un territoire à attirer et retenir des populations nouvelles, en leur offrant une qualité de vie ainsi qu'une capacité d'emploi (*ibid.*).

Si « *le paradigme relationnel suggère de se concentrer sur l'attractivité interne en complément de l'attractivité externe* » (Alaux et al., 2015, p. 67), une logique d'interdépendance engage l'attractivité territoriale dans une complémentarité entre l'attractivité économique et l'attractivité résidentielle. De plus, dans un contexte de concurrence exacerbée, Soldo (2018, p. 127) théorise l'Attractivité Territoriale Durable (ATD), qui repose sur une dialectique entre attractivité externe (attraction d'entreprises et de touristes) et interne (qualité de vie des citoyens et des résidents) et recouvre trois dimensions : l'attractivité économique, l'attractivité politique et l'attractivité sociétale. Ainsi, l'attractivité territoriale poursuit des finalités multiples parce qu'elle cherche à favoriser le développement territorial au sens large.

---

5 Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales : <https://www.cnrtl.fr/definition/attractif>.

Le Tableau 1 présente une synthèse des thèses et des HDR (Habilitation à Diriger les Recherches) soutenues à l'IMPGT (Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale), qui correspond à l'axe management public du CERGAM, traitant de l'attractivité territoriale.

Tableau 1. Synthèse des thèses et HDR soutenues à l'IMPGT traitant de l'attractivité territoriale.

AUTEUR	THÈSE ou HDR	DATE	TITRE
<b>Edina SOLDO</b>	Thèse	2007	L'évaluation stratégique des politiques culturelles : une approche financière et par les pratiques
<b>Pierre-Joseph BRETECHE</b>	Thèse	2011	Actions publiques et territoires innovants, analyse de la construction des chemins de la compétitivité par les managers territoriaux : le cas du pays d'Aix
<b>Charlène ARNAUD</b>	Thèse	2012	Approche fonctionnelle dynamique du portefeuille territorial d'événements culturels : manager la proximité pour une attractivité durable du territoire
<b>Sarah SERVAL</b>	Thèse	2015	Les managers territoriaux face à l'attractivité durable de leur territoire : comment favoriser l'ancrage territorial des filiales étrangères ? Une perspective ago-antagoniste
<b>Edina SOLDO</b>	HDR	2018	Vers une théorisation de l'attractivité territoriale durable
<b>Christophe ALAUX</b>	HDR	2018	Vers un management public créateur de valeur : les nouveaux apports du marketing public à l'attractivité des territoires
<b>Laura CARMOUZE</b>	Thèse	2020	L'intégration des relations inter-organisationnelles entre les métropoles et les régions : processus de structuration des stratégies d'attractivité territoriale

Source : Auteurs.

Quelles parties prenantes à attirer temporairement ou durablement et quels praticiens en charge des démarches d'attractivité territoriale ?

Afin d'identifier les parties prenantes (internes et externes), publiques et privées, impliquées dans la gouvernance des démarches d'attractivité, l'objectif est double : identifier les parties prenantes de l'attractivité économique et résidentielle, et mettre en lumière celles qui sont engagées dans des stratégies d'attractivité régionale à travers le rôle qu'y joue le territoire.

Les parties prenantes susceptibles d'être attirées et retenues par un territoire, entre attractivité économique et résidentielle

Les parties prenantes regroupent « tout individu ou groupe qui peut affecter ou être affecté par la réalisation des buts de l'organisation » (Freeman, 1984, p. 25). La théorie des actionnaires (appelée aussi *shareholders theory*) apprécie l'organisation comme un groupement d'agents, dont les relations sont régies par des contrats et tendent à privilégier les intérêts de leurs actionnaires (Friedman, 1962). *A contrario*, la théorie des parties prenantes (appelée aussi *stakeholder theory*) envisage l'organisation comme un ensemble d'intérêts coopératifs et compétitifs qui invitent à une

performance multidimensionnelle (c'est-à-dire à la fois financière, économique, sociale et écologique) (Martinet et Reynaud, 2015, p. 303). En cohérence avec une lecture multidimensionnelle de l'attractivité, les parties prenantes sont envisagées à l'aune de la *stakeholder theory*.

Après avoir clarifié ce qu'est une partie prenante, quelles sont celles qui sont susceptibles d'être attirées temporairement ou durablement sur un territoire ? Poirot et Gérardin (2010) recensent deux types de parties prenantes susceptibles d'être attirées par un territoire : les personnes physiques disposant d'un logement ou pas sur le territoire (1), les responsables et les équipes dirigeantes des organisations (par exemple des administrations, des entreprises et des associations) (2). La Figure 1 présente les différentes parties prenantes à attirer sur un territoire, que ce soit temporairement ou durablement.

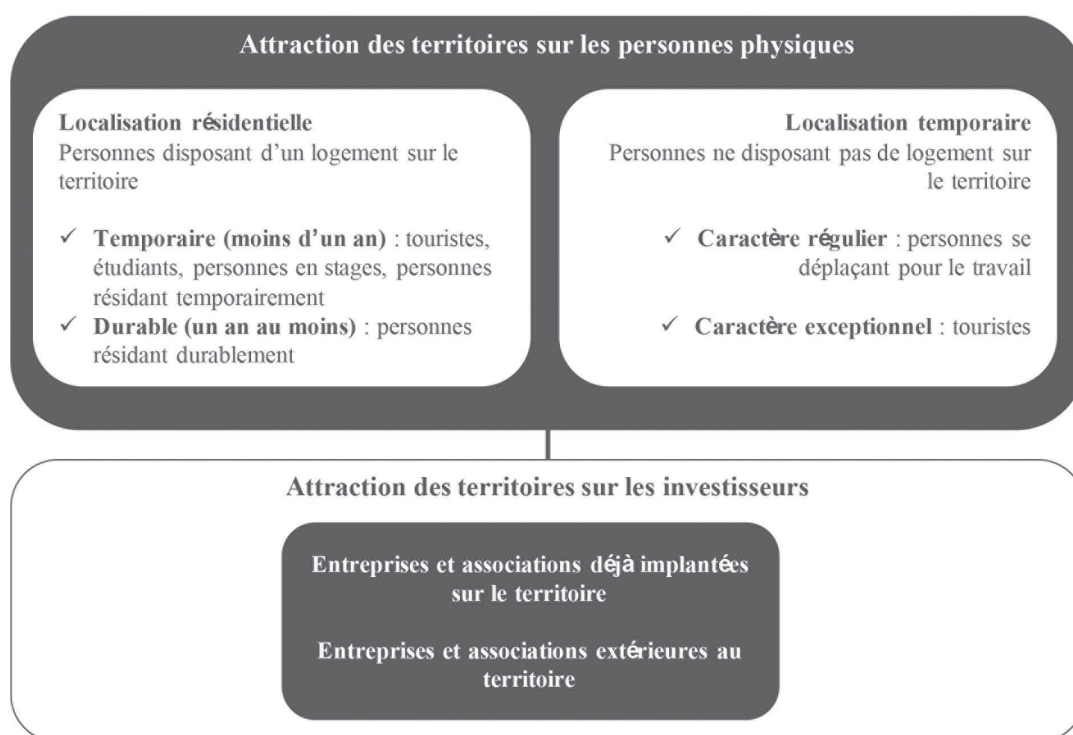


Figure 1. Parties prenantes à attirer temporairement ou durablement sur un territoire.  
Source : Figure réalisée à partir d'une synthèse de Poirot et Gérardin (2010, p. 28-30).

### Le partage d'un terrain de recherche pour identifier les praticiens en charge des stratégies d'attractivité régionale

L'Encadré 1 est tiré d'une recherche de Serval et Carmouze (2018), qui fait le lien entre les dimensions de la *strategy-as-practice* (praxis, pratiques et praticiens) et les rôles des territoires. Le focus est porté sur le lien entre les praticiens chargés de définir et de mettre en œuvre les stratégies<sup>6</sup> d'attractivité régionale au sens des SRDEII (Schémas Régionaux de Développement Économique d'Innovation et d'Internationalisation) et le rôle de filtre interprétatif du territoire.

6 Nous ne faisons pas de différence entre stratégie d'attractivité et démarche d'attractivité.



**Encadré 1. Praticiens impliqués dans les stratégies d’attractivité régionale**

L’acte 3 de la décentralisation renforce les interactions entre les échelons territoriaux à travers notamment la mutualisation de certaines compétences (comme le développement économique) et l’essor des métropoles. Les stratégies d’attractivité territoriale prennent alors la forme de stratégies dites ouvertes à la fois sur leurs parties prenantes internes et externes (Chesbrough et Appleyard, 2007). Dès lors, comment expliquer ce différentiel d’ouverture d’une stratégie territoriale à l’autre dans le cadre de l’élaboration des SRDEII ? La littérature récente reste silencieuse en la matière, qui plus est en contexte territorial et public. Les concepts clés portés à l’étude sont les éléments de la *strategy- as-practice* (praxis, pratiques et praticiens) confrontés aux rôles du territoire.

La stratégie d’accès au réel repose sur une étude de cas multiples (Yin, 2018), à travers l’examen de quatre cas de stratégies d’attractivité territoriale (les SRDEII étant compris comme des discours institutionnels formalisant les stratégies d’attractivité régionale). La collecte des données qualitatives repose sur la réalisation de vingt-neuf entretiens semi-directifs visant à interpréter la signification des phénomènes décrits par les répondants (Leavy, 2014). Le traitement des données relève de la méthode de Gioia *et al.* (2013) et répond à une analyse de contenu thématique (Miles *et al.*, 2014). Le Tableau 2 détaille le nombre des répondants et leurs références.

Tableau 2. Répartition des répondants de l’échantillon

Territoires	Échelons	Nb. de répondants	Références des répondants
<b>Aix-Marseille-Provence</b>	Métropole	4	M1.1 ; M1.2
	Région	3	R1.1 ; R1.2 ; R1.3
<b>Brest</b>	Métropole	3	M2.1 ; M2.2
	Région	4	R2.1 ; R2.2 ; R2.3
<b>Grand Lyon</b>	Métropole	4	M3.1
	Région	4	R3.1 ; R3.2 ; R3.3
<b>Auvergne-Rhône-Alpes</b>	Métropole	3	M4.1 ; M4.2 ; M4.3
	Région	4	R4.1 ; R4.2 ; R4.3 ; R4.4

Source : Tableau tiré de Serval et Carmouze (2018, p. 11)

Les résultats mettent en lumière les parties prenantes impliquées dans la gouvernance des stratégies d’attractivité territoriale. Les verbatim recueillis se focalisent d’une part sur les praticiens, c’est à dire les acteurs publics et privés impliqués dans les stratégies d’attractivité territoriale, et d’autre part, sur le rôle de filtre interprétatif du territoire. C’est ce que met en lumière le Tableau 3.

PRATICIENS	
Acteurs politiques	« Quand les couleurs politiques sont différentes, parfois cela peut être compliqué mais ce n'est pas toujours le cas » <b>Entretien R1.2</b> « Sans poser les bases de la solution, elle n'est pas d'ordre technique, elle est un peu d'ordre institutionnel. L'essentiel est que les solutions soient portées par les acteurs politiques » <b>Entretien R3.2</b>
Monde des affaires	« Nous avons un énorme plaisir à travailler avec les entreprises. C'est aussi un énorme plaisir du monde économique à travailler à cette échelle-là, considérant que l'échelle du bassin d'emploi était vraiment la leur en termes de vécu » <b>Entretien M2.1</b> « La politique économique de la métropole est depuis très longtemps pilotée par un groupe de gouvernance qui inclut le MEDEF, la chambre de commerce, la chambre des métiers etc. » <b>Entretien M3.1</b>
Organisations publiques	« Les volets métropolitains sont intégrés au SRDEII*, et les métropoles concernées sont le Grand Nancy, l'Euro-métropole de Strasbourg, et bientôt Metz métropole et pourquoi pas Reims » <b>Entretien R4.2</b> « La stratégie d'attractivité se construit en priorité avec nos homologues des métropoles et d'autres collectivités » <b>Entretien R1.2</b>
Société civile	« Nous avons des ateliers territoriaux dans les territoires, qui tentent d'associer le plus grand nombre d'acteurs. Pour le SRDEII, la dimension association du grand public a été renforcée via une consultation internet » <b>Entretien R4.1</b> « Le troisième volet de la stratégie d'attractivité se focalise sur l'approche par cible client. Ce qu'il nous importe de connaître, ce sont donc les besoins des familles, des jeunes etc. » <b>Entretien R3.2</b>
Acteurs hybrides	« La stratégie d'attractivité a permis de réunir des acteurs tels que les pôles de compétitivité » <b>Entretien R2.1</b> « Pour mettre en œuvre la stratégie d'attractivité, nous agissons de concert avec l'agence régionale pour l'innovation et l'internationalisation » <b>Entretien M1.1</b>
RÔLE DE FILTRE INTERPRETATIF DU TERRITOIRE	
Objet frontière	« Nous avons déjà une volonté de métropolisation mais nous n'avons, au regard des textes, pas la taille requise en matière de nombre d'habitants. Par contre nous exerçons déjà toutes les compétences d'une métropole. Donc Brest s'est énormément battue pour obtenir ce statut, car si nous ne l'obtenions pas, c'était tout la pointe Bretagne qui se trouvait déclassée » <b>Entretien M2.1</b> « Plus vous avez une giga région et plus on va avoir des espaces qui sont « balkanisés », qui risquent, au bout du compte, d'être les grands laissés pour compte car plus rien ne fait sens » <b>Entretien R4.1</b>
Identité collective du territoire	« Nous avons une culture du partenariat et du consensus qui remonte à plus d'un demi-siècle, même encore plus loin selon certains experts. L'un des exemples est la création du comité d'étude et de liaisons des intérêts bretons créés en 1950 » <b>Entretien R2.3</b> « Suite aux deux groupes identitaires que l'on a menés lors de la création de la marque, on a pu se rendre compte que les alsaciens étaient considérés comme des gens sérieux, qui respectaient leurs engagements, et qui faisaient un travail de qualité, non pas que les habitants d'autres territoires ne le soient pas ! On avait donc pas mal de choses qui étaient très intéressantes en termes de perception du territoire » <b>Entretien R4.3</b>
Légende : *Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation	

Source : Tableau tiré de Serval et Carmouze (2018, p. 19)

Les stratégies d'attractivité s'ouvrent sur une diversité de parties prenantes telles que les organisations publiques, le monde des affaires (entreprises, associations et chambres de commerce), la société civile (les citoyens et citoyennes) et les acteurs hybrides (pôles de compétitivité et agences). Les modes d'implication de ces parties prenantes dans la gouvernance des stratégies d'attractivité varient notamment entre du partage d'information, différentes formes de consultations reposant sur l'usage de plateformes numériques, etc.

Le territoire recouvre quant à lui un contenu symbolique et joue ainsi un rôle de filtre interprétatif, car il facilite la création de sens pour et par les parties prenantes. Le territoire reste le support autour duquel se construit le sens de l'action, et ce, bien qu'il ne dispose pas d'une identité territoriale forte. Pour exemple, les cas numéro trois et numéro quatre renvoient à deux régions nouvellement créées (Auvergne-Rhône-Alpes et Grand Est), qui ne disposent que de peu, voire pas, d'identité régionale. Pour autant, les réalités symboliques territoriales que sous-tendent ces territoires jouent un rôle de filtre interprétatif pour les parties prenantes, améliorant leurs interactions.

Enfin, dans le but de légitimer l'action publique (nationale et locale), les citoyens et citoyennes sont de plus en plus intégrés dans des dispositifs de participation citoyenne (Zumbo-Lebrument, 2017). Cette implication citoyenne dans la prise de décision publique est donc désormais un enjeu auquel doivent faire face les managers et managers territoriaux et les élus locaux en charge des démarches d'attractivité territoriale.

Après avoir clarifié les concepts de gouvernance et d'attractivité, puis identifié les parties prenantes à attirer temporairement ou durablement, ainsi que les praticiens en charge de ces démarches, quelles formes de gouvernance peuvent être identifiées ?

## Typologie des modes de management de la gouvernance de l'attractivité à l'échelle métropolitaine

La Chaire Attractivité et Nouveau Marketing Territorial<sup>7</sup> (AetNMT) est hébergée depuis le mois de janvier 2015 à l'Institut de Management Public et Gouvernance Territoriale (IMPGT), et dirigée depuis cette même période par le Professeur Alaux. Ce modèle original de Chaire collaborative de territoire est financé par trente territoires français (des villes, des métropoles, des départements et des régions) ainsi que des entreprises. Grâce aux échanges avec son réseau d'experts en attractivité territoriale, la Chaire AetNMT permet de dégager une typologie des formes de gouvernance de l'attractivité à l'échelle métropolitaine internationale.

Les modèles de gouvernance de l'attractivité des territoires ont évolué vers des structures de plus en plus transversales qui regroupent un grand nombre de parties prenantes. Pour porter ces projets, les plus grandes métropoles européennes se sont aussi parfois dotées de structures transversales en charge de l'attractivité territoriale : *Berlin et Partners*, *Amsterdam Marketing* (devenue *Amsterdam et Partners*), *London et Partners*, *Hambourg Marketing*, *Stockholm*, *Toulouse*, etc.

7 Chaire Attractivité et Nouveau Marketing Territorial : <https://anmt.univ-amu.fr/>.

Différentes caractéristiques de la gouvernance territoriale se retrouvent dans la gouvernance de l'attractivité (pluralité des acteurs et des secteurs). D'autres sont plus spécifiques comme le rattachement à une fonction de marketing territorial.

Tout d'abord, la gouvernance s'étend à de nombreux secteurs d'activités tels que l'économie, le tourisme, etc. Ensuite, la gouvernance s'élargit aux entreprises, c'est le cas du modèle berlinois d'attractivité économique, rassemblant deux cent quatre-vingts entreprises. De plus, la gouvernance revêt des dimensions politique, stratégique et opérationnelle : chaque modèle de gouvernance combine des acteurs politiques du territoire associés à des agences qui mettent en œuvre la stratégie et la déclinent en plans opérationnels. De même, la gouvernance peut être rattachée au marketing territorial autour d'une marque d'attractivité unique.

Sur la base de ces caractéristiques, cinq formes de gouvernance ressortent de l'analyse des pratiques et sont donc tour à tour présentées : la gouvernance en mode projet (2.1.), l'animation d'un programme au sein d'une structure existante (2.2.), la création d'une organisation de *branding* (2.3.), les structures en holding (2.4.) et les structures fusionnées (2.5). Ces formes de gouvernance sont identifiées en fonction de quatre critères :

- la présence d'une marque d'attractivité bannière (modèles 2,3,4 et 5) ;
- la création de structures dédiées (modèles 3,4 et 5) ;
- le degré d'intégration des secteurs d'activité dans une structure (modèles 4 et 5) ;
- la présence d'activités hors rayonnement du territoire (modèles 4 et 5).

### La gouvernance en mode projet : le cas d'*Oslo Brand Alliance*

Partant du constat qu'Oslo et sa région n'avaient pas d'image au plan international, les collectivités locales et l'Agence régionale de développement économique ont mis en place une stratégie de marketing territorial afin de renforcer l'attractivité globale du territoire, la coopération internationale et la fierté des habitants. Les objectifs principaux sont donc d'attirer les talents, les investisseurs et les visiteurs.

La particularité de cette démarche mise en œuvre en janvier 2016 est de fonctionner en mode projet, en favorisant la collaboration entre trois structures déjà existantes au sein d'*Oslo Brand Alliance* :

- *Oslo Region Alliance* : une association collaborative et politique qui regroupe quatre-vingts collectivités des environs d'Oslo, c'est la force motrice de cette gouvernance ;
- *Visit Oslo* : l'organisme en charge de l'attractivité touristique de la métropole ;
- *Oslo Business Region* : l'agence de développement économique de la région.

Trois structures sont donc en charge de la définition et de la mise en œuvre de la stratégie partagée. Elles mènent des actions communes et disposent de budgets dédiés. En 2016, le budget était financé par vingt-cinq collectivités et s'élevait à 476 000 euros. En 2017, les collectivités finançaient un budget à hauteur de 860 000 euros.

Cette démarche d'attractivité est également spécifique car elle revendique l'absence de marque territoriale. Des valeurs communes sont communiquées sous l'angle du *storytelling* mais il n'existe pas de bannière commune à l'ensemble des entités qui constituent ce groupe projet.



## L'animation d'un programme collectif dans une structure existante : le cas d'*Only Lyon* au sein de l'ADERLY

La gouvernance de l'attractivité se regroupe derrière une bannière commune pour les différents secteurs de l'attractivité : la marque d'attractivité du territoire. Les structures d'attractivité déjà existantes ne fusionnent pas et ne créent pas de nouvelle structure dédiée à la marque. Cette dernière est hébergée dans une structure déjà existante. C'est le cas du programme *Only Lyon hébergé* au sein de l'ADERLY (Agence pour le Développement Économique de la Région Lyonnaise).

La communauté urbaine de Lyon est créée en 1969 sous la forme d'un établissement public de coopération communale. Elle prend le nom de « Grand Lyon » en 1991. Le 1<sup>er</sup> janvier 2015 naît une collectivité territoriale française à statut particulier, créée par la fusion de la communauté urbaine de Lyon et du conseil départemental du Rhône sur les cinquante-neuf communes qui composent le territoire ; cette collectivité, considérée comme une métropole continue de s'appeler « Grand Lyon ».

En 2007, Grand Lyon est la première métropole française à adopter une stratégie de marketing territorial, et ce à partir d'un modèle de gouvernance innovant alliant des acteurs publics et privés. En effet, la métropole souffre d'un déficit d'image et de notoriété compte tenu du fait que le Grand Lyon ne parvient pas à mettre en lumière ses atouts et ses forces. Le but de la stratégie est d'améliorer l'image de la métropole à l'échelle nationale et internationale afin d'attirer des touristes ainsi que des investisseurs pour accroître son développement économique. La structure en charge de définir et de mettre en œuvre cette stratégie de marketing territorial est l'ADERLY. Inspirée des démarches internationales (par exemple celles d'Amsterdam et de New York), le programme *Only Lyon* regroupe treize partenaires institutionnels et quinze entreprises économiques, actifs à l'international.

Ce mode de gouvernance innovant, qui repose sur l'animation d'un programme collectif, implique tous les acteurs, tant au niveau stratégique qu'opérationnel, et fait le succès de la stratégie d'attractivité Grand Lyonnaise.

## La création d'une structure de *branding* : le cas d'Eindhoven 365

Ce mode de gouvernance se structure également autour d'une marque commune d'attractivité. Une structure est spécialement créée pour être dédiée à cette marque. Elle travaille essentiellement sur le marketing, la réputation et l'image tout en servant de cadre collectif pour le travail de l'ensemble des acteurs de l'attractivité. En France, *Hello Lille* est sur le même format avec un travail collectif porté aussi vers les habitants, le tourisme et le développement économique.

Eindhoven 365 est une structure associative créée par la ville en 2011 pour mener une stratégie de marketing territorial autour de la marque Eindhoven dont le nouveau design fut lancé en 2013. Confrontée à la crise et à des délocalisations à la fin des années 80, Eindhoven s'est engagée dans une politique de développement des services en recherche et développement rendus aux industries *high tech* qui nécessitent une main-d'œuvre hautement qualifiée. L'agglomération d'Eindhoven est relativement petite avec ses 227 000 habitants.

Elle doit faire face à une forte concurrence pour attirer des talents, que ce soient des techniciens, des ingénieurs, ou encore des designers. Pour pallier le manque de main d'œuvre et faciliter les interactions qui sont à l'origine des innovations, Eindhoven cherche à attirer trois types de talents : les *Tech Starters*, c'est à dire les ingénieurs, les *City Explorers*, qui correspondent aux designers, et les *Bright Talents*, qui font le lien entre les deux précédents. Pour les séduire, elle mise sur un *branding* autour de l'image d'une ville innovante, dynamique, collaborative et où se partage la connaissance.

Eindhoven 365 est dotée d'un budget de 9 millions d'euros (seuls 450 000 euros viennent de subventions). Elle a pour mission de favoriser la reconversion de la ville, c'est-à-dire son passage d'une économie industrielle à une économie de services à forte valeur ajoutée. Selon le classement de l'INSEAD (Institut Européen d'Administration des Affaires) de 2017 (*Global Talent Competitive Index*<sup>8</sup>), Eindhoven figurait à la neuvième place des villes les plus attractives au monde pour les talents, juste derrière Paris et Los Angeles.

### Une structure en holding avec une organisation sectorielle : le cas de Stockholm

Les modes de gouvernance en holding se réunissent autour d'une maison-mère et de filiales ; similairement aux modèles des grandes firmes multinationales. Il n'y a pas de fusion de l'ensemble des entités qui composent cette gouvernance transversale, mais création d'une structure-mère qui coordonne l'ensemble, souvent autour de la définition d'une vision partagée, d'une marque et d'actions communes de marketing territorial.

Stockholm a pour ambition d'attirer des touristes et des investisseurs chez elle et dans les communes environnantes afin d'en faire une région leader en Europe en matière de croissance soutenable, qui renvoie au développement durable. Pour ce faire, Stockholm s'est dotée d'une structure dédiée à l'attractivité de la ville et de sa région, soit cinquante-trois communes et un territoire peuplé de 3,7 millions de personnes. Grâce à cette holding, la ville définit la stratégie d'attractivité, coordonne les actions de seize filiales sectorielles, et gère une marque de territoire. L'objectif est aussi de gagner en cohérence et donc de mutualiser les ressources des cinquante-trois communes partenaires. En 2015, soixante-dix personnes sont chargées de définir et de mettre en œuvre la stratégie de marque de Stockholm avec un budget global de vingt-quatre millions d'euros.

Pourquoi la gouvernance est-elle considérée comme originale ? La stratégie d'attractivité est définie par les élus locaux, c'est-à-dire le *City Council*. Le Bureau des directeurs est assez restreint puisqu'il compte dix personnes, et sa composition est assez diverse du point de vue des sensibilités politiques. Le *City Council* détient deux entreprises : la *Stockholm Stadshus Corporation* qui a en charge la coordination des seize filiales et la *Stockholm Business Region* qui traduit les orientations politiques du bureau afin de définir la stratégie d'attractivité. Ces deux entreprises sont assistées par deux organes, qui se chargent de la mise en œuvre de la stratégie de marque. *Invest Stockholm* s'occupe du volet économique, avec les municipalités partenaires, et *Visit*

---

8 Global Talent Competitive Index : <https://gtcistudy.com/>.

*Stockholm* prend en charge le volet touristique. Ce type de gouvernance originale, que l'on retrouve à Hambourg ou à Berlin, recherche les avantages de la fusion sans en avoir les inconvénients éventuels, c'est-à-dire une perte de lisibilité sectorielle de la structure.

Les structures fusionnées :

l'agence d'attractivité de la métropole de Toulouse

Les modes de gouvernance fusionnée regroupent dans une même structure l'ensemble des entités qui composent cette gouvernance transversale de l'attractivité. Des expertises métiers diversifiées, une gestion intégrée du marketing et, éventuellement, de la marque d'attractivité s'y retrouvent. Très fréquemment, des entreprises sont associées à ces modes de gouvernance auxquels elles contribuent financièrement. *Amsterdam marketing*, devenu récemment *Amsterdam et Partners* est l'une des premières structures correspondant à ce format. *London et Partners* est également sur ce modèle fusionné.

Le cas français s'illustre par la structuration de l'agence d'attractivité de Toulouse métropole qui a été créée en 2016 sous la forme d'une Société d'Économie Mixte. Elle est issue de la fusion de trois entités : l'office de tourisme, le convention bureau (qui s'occupe des événements professionnels, appelés aussi MICE<sup>9</sup>) et l'agence de développement économique (*Invest in Toulouse*). Avec un budget de 7 millions d'euros auquel contribuent une centaine d'entreprises et une équipe d'une cinquantaine de personnes, cette agence remplit différentes missions marketing, touristiques, économiques, mais également celle d'accueillir les sociétés de productions audiovisuelles pour faciliter les tournages de séries, de films ou de documentaires.

Après avoir présenté une typologie des cinq modes de gouvernance de l'attractivité métropolitaine, nous analyserons par la suite quels en sont les mécanismes sous-jacents ?

## Vers une gouvernance multi-niveaux et multi-acteurs de l'attractivité territoriale : mécanismes de co-crédation de valeurs hybrides

La gouvernance des démarches d'attractivité est à la fois multi-niveaux (macro, méso et micro) et multi-acteurs (parties prenantes publiques, privées et citoyens). Pour favoriser ces interactions, les mécanismes de co-crédation de valeurs reposent sur une dialectique entre valeurs publiques et privées d'une part (3.1.), et des dimensions conflictuelles, normatives et collectives, actionnables par les managers territoriaux et les élus locaux d'autre part (3.2.).

### Co-crédation des valeurs hybrides sous-jacentes aux démarches d'attractivité, entre valeurs publiques et privées

Afin de comprendre le processus de co-crédation de valeurs hybrides inhérentes aux démarches d'attractivité territoriale, il s'agit d'abord d'identifier les contributions

---

9 Meetings, Incentive, Conferences, Exhibitions / Events.

de la littérature pour les envisager de manière complémentaire. Pour précisions, la co-création se comprend comme une création collective intra-organisationnelle et inter-organisationnelle entre les parties prenantes publiques et privées du territoire. La valeur publique se décomposant en plusieurs valeurs, l'objectif est ensuite de cerner l'univers des valeurs hybrides propres aux démarches d'attractivité territoriale.

Comme exposé précédemment, la gouvernance des démarches d'attractivité s'appréhende à l'aune de trois formes de gouvernance post-NPM. En cohérence avec ce paradigme émergent qui tend à pallier les dérives internes et externes du NPM (Matyjazik et Guenoun, 2019), le management de la valeur publique offre un cadre unificateur, adaptable à la gouvernance des démarches d'attractivité territoriale (Soldo, 2018 ; Alaux, 2018).

Pour identifier le processus de co-création des valeurs, quatre contributions majeures de la littérature sur la valeur publique peuvent être identifiées (Carmouze, 2020) :

- une conceptualisation de la valeur comme étant celle qui est créée et (ou) ajoutée par les activités des managers publics (Moore, 1995) ;
- des valeurs publiques envisagées comme le fruit d'un consensus entre les organisations de la sphère publique, dans le but de s'entendre sur les principes démocratiques qui permettent de définir ces valeurs et de les atteindre (Bozeman, 2007) ;
- des valeurs publiques considérées comme ce qui caractérise la qualité de la relation entre un individu et la société, à un instant précis, en fonction de critères à la fois psychologiques, individuels et subjectifs issus de l'expérience (Meynhardt, 2009) ;
- une valeur publique envisagée comme une construction alternative et améliorée pour expliquer le bien-être du public par sa contribution à la sphère publique (Benington, 2010).

L'objectif n'est pas de prendre part à ce débat mais de souligner les niveaux d'analyse macro (à l'échelle de la société au sens large, et à l'échelle de la sphère publique en particulier), méso (à l'aune des managers publics) et micro (se focalisant sur les individus) de la co-création des valeurs publiques, et ce, afin de les envisager de manière complémentaire. D'ailleurs, Christophe Alaux (2018, p. 98) précise le caractère hybride des valeurs propres à l'attractivité territoriale comme le fruit des interactions des valeurs publiques et privées :

Pour analyser la création de valeur dans le secteur public, on ne peut intégrer la seule action des organisations publiques. Cela reviendrait à supposer qu'elles sont les seules créatrices de valeur publique. Peut-être en sont-elles les seules garantes, mais on ne peut pas objectivement leur en attribuer le monopole de création. L'attractivité touristique d'un territoire dépend tout autant de leur action structurante que de celle des hôteliers, des restaurateurs ou d'autres actions menées par des acteurs privés pour organiser un événement culturel ou sportif par exemple. Il faut donc élargir le cadre parfois étroit d'un objet d'étude centré sur les seules organisations et politiques publiques. Il faut également réfléchir aux interactions entre ces valeurs privées et ces valeurs publiques.

Jorgensen et Bozeman (2007) identifient soixante-douze valeurs publiques du fait de la complexité du système d'échange de valeurs dans lequel s'inscrit l'action



publique. La co-crédation des valeurs publiques s'envisage comme le fruit de multiples échanges entre différents acteurs publics et privés. D'ailleurs, « *de manière linéaire, l'ensemble correspond à la somme des parties (par exemple 1 + 1 = 2) mais, de manière complexe, le tout est supérieur à la somme des parties (par exemple 1 + 1 = 3)*<sup>10</sup> » (Carmouze et Sandry, 2020, p. 402). La Figure 2 adapte la structure complexe de l'univers des valeurs publiques aux démarches d'attractivité territoriale.

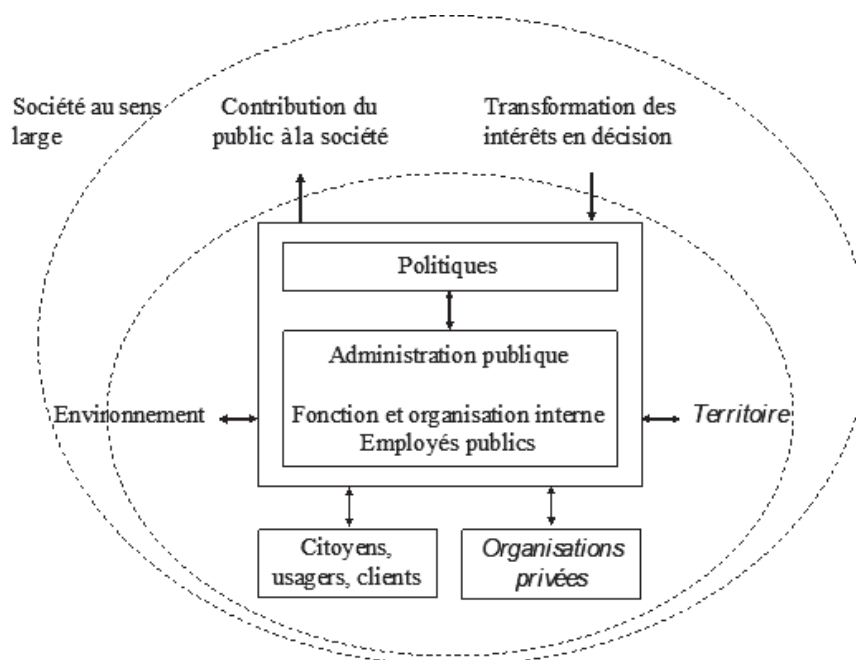


Figure 2. L'univers des valeurs publiques inhérentes aux démarches d'attractivité territoriale.

Source : Figure adaptée de Jorgensen et Bozeman (2007, p. 359).

Après avoir apprécié le mécanisme de co-crédation des valeurs hybrides dans un contexte post-NPM comme une dialectique entre valeurs publiques et privées sous-jacentes aux démarches d'attractivité, quels mécanismes complémentaires peuvent être actionnés par les managers territoriaux et les élus locaux ?

### Valeurs conflictuelles, normatives et collectives, des mécanismes actionnables par les managers territoriaux et les élus locaux

Christophe Alaux (2018, p. 98) souligne le caractère contingent du processus de co-crédation de valeurs, synthétisé dans la Figure 3 :

La création de valeur publique se décomposerait en différentes valeurs que décrit Benington (2009) : écologiques, politiques, économiques, sociales et culturelles. Nous les décomposons en trois catégories de valeurs : privées individuelles, outcomes collectifs, et valeurs universelles [...]. Selon le service public délivré ou la politique publique concernée, chaque élément de cette valeur publique globale ne sera pas forcément présent.

10 Traduction libre de : « in a linear way, the whole corresponds to the sum of the parties (e.g. 1 + 1 = 2) but in a complex way the whole is more than the sum of the parts (e.g. 1 + 1 = 3) » (Carmouze et Sandry, 2020, p. 402).

## Cocréer l'attractivité territoriale

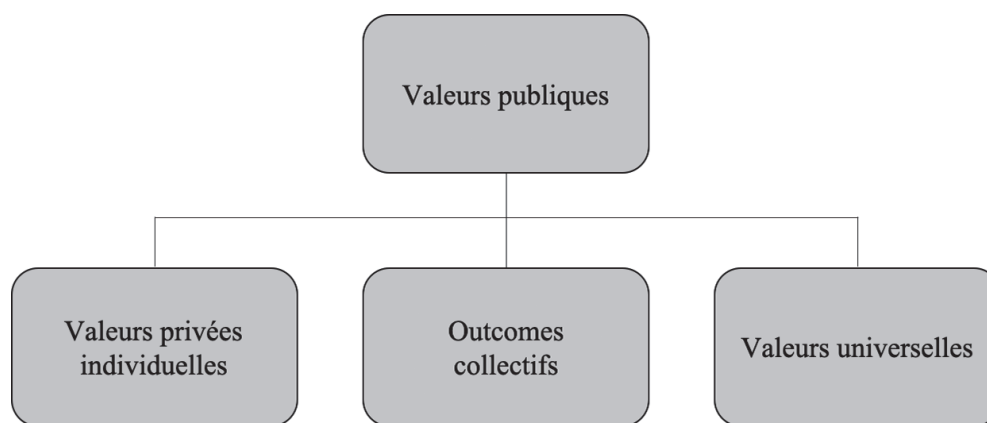


Figure 3. Les dimensions de la valeur publique.  
Source : Figure tirée d'Alaux (2018, p. 97).

L'Encadré 2 est tiré de la thèse de Carmouze (2020) qui analyse l'influence de l'intégration des relations inter-organisationnelles entre les métropoles et les régions sur le processus de structuration des stratégies d'attractivité territoriale. Le focus est porté sur la co-crédation de valeurs hybrides comme mécanisme de gouvernance de ces stratégies.

### Encadré 2. La co-crédation de valeurs normatives, conflictuelles et collectives comme mécanisme de gouvernance des stratégies d'attractivité

Entre 2016 et 2018, les organisations publiques locales françaises ont vécu des vagues de réformes successives qui ont transformé le paysage public local. Le nombre de régions est passé de vingt-deux à treize en 2016 (sans compter les territoires d'outre-mer) et vingt-deux métropoles ont été créées entre 2014 et 2018. Les managers territoriaux et les élus locaux des métropoles et les régions sont désormais contraints par la loi NOTRe<sup>11</sup> de définir et de mettre en œuvre conjointement les stratégies d'attractivité territoriale. La question qui se pose est celle de l'intégration (plus ou moins forte) de ces relations entre des organisations (pour certaines) récemment formées, permettant d'apprécier les modes de gouvernance des stratégies d'attractivité territoriale.

La méthode qualitative déployée repose sur une étude cas multiple (Yin, 2018), composée de quatre couples métropole-région. La collecte des données qualitatives est réalisée grâce à soixante-huit entretiens semi-directifs (Leavy, 2014) menés auprès de managers territoriaux (n=soixante) et d'élus locaux (n=huit) en charge de la définition et de la mise en œuvre des stratégies d'attractivité territoriale. Pour mettre en lumière la gouvernance de l'attractivité comme un processus de co-crédation multi-niveaux et multi-acteurs des valeurs publiques, le focus sera porté sur un couple métropole-région et dix-huit entretiens. Le traitement des données relève d'une analyse de contenu thématique (Miles *et al.*, 2014). Le Tableau 4 synthétise les dimensions qualitatives et quantitatives du couple métropole-région porté à l'étude.

11 Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Tableau 4. Dimensions qualitatives et quantitatives du couple métropole-région étudié

CAS N°2			
DIMENSIONS	INDICATEURS	MÉTROPOLE	RÉGION
Sociodémographique	Nombre d'habitants	208 595	3 318 904
	Superficie	218 km <sup>2</sup>	27 208 km <sup>2</sup>
	Densité	956 hab./km <sup>2</sup>	122 hab./km <sup>2</sup>
Institutionnelle	Nbr. de métropole, d'EPCI* et de commune	Nbr. de commune : 8	Nbr. de métropole : 2 Nbr. d'EPCI : 59
	Statut	Métropole de droit commun	Région non fusionnée
Budgétaire	Budget	386 000 000	1 321 000 000
Politique	Majorité politique	Identique depuis la création de la métropole le 01/01/2015	
Socioéconomique	Nombre d'emplois	105 774	1 305 851
	Taux de chômage	15,4%	12%
Environnementale	Qualité de l'air en métropole et Taux de boisement en région	21 jours/an > ou = 6	14%
	Part de l'agriculture biologique dans la surface agricole utile	5%	5,9%
Qualité de vie	Caractéristiques des métropoles et attachement aux régions	Bonne santé	77%
<b>SOURCES</b>			
<p><b>Dimension sociodémographique</b> : chiffres INSEE 2017 pour les régions   chiffres INSEE 2016 pour les métropoles</p> <p><b>Dimension politique</b> : Président du conseil métropolitain et Président du conseil régional du même parti politique ou de partis politiques différents</p> <p><b>Dimension budgétaire</b> : chiffres 2017 (étude de la Chaire Attractivité et Nouveau Marketing Territorial pour la région SUD)</p> <p>Dimension socioéconomique : nombre d'emplois 2015 du Commissariat général à l'égalité des territoires   taux de chômage 2016 de l'Observatoire des territoires (moyenne nationale : 14,1%)</p> <p><b>Dimension environnementale</b> : indice ATMO de qualité de l'air 2017 de l'Observatoire des territoires (nombre de jours par an où l'indice est médiocre, mauvais ou très mauvais c'est-à-dire &gt; ou = à 6 avec une moyenne nationale de 85 jours/an &gt; ou = à 6)   taux de boisement 2016 de l'Institut national de l'information géographique et forestière (étude « Portrait forestier des treize régions métropolitaines » avec une moyenne nationale : 30%)   part de l'agriculture biologique dans la surface agricole utile 2017 de l'Observatoire des territoires (moyenne nationale : 6,4%)</p> <p><b>Dimension qualité de vie</b> : caractéristiques des métropoles 2020 de la Fédération Nationale des Agences d'Urbanisme (étude « Métroscope ») et attachement aux régions 2019 de l'Institut Montagne (étude « La France en morceaux »)</p>			
Légende : *Établissement Public de Coopération Intercommunale			

Source : Carmouze (2020, p. 366).

Le Tableau 5 présente quant à lui les fonctions et les références des dix-huit managers territoriaux et des élus locaux interviewés.

Tableau 5. Fonctions et références des personnes interviewées

Échelons	Fonctions	Vagues de collecte	Nombres de répondants	Références des répondants
<b>Métropole</b>	Manager territorial	n°1 : 10/2017 à 12/2018	3	M2.1, M2.2, M2.3
		n°2 : 10/2019 à 20/2020	4	R2.1, R2.2, R2.3, R2.4
	Élu local	n°2 : 10/2019 à 20/2020	1	EM2
<b>Région</b>	Manager territorial	n°1 : 10/2017 à 12/2018	4	2M2.1, 2M2.2, 2M2.3, NM2.5
		n°2 : 10/2019 à 20/2020	5	2R2.1, 2R2.2, 2R2.3, 2R2.4, RM2.5
	Élu local	n°2 : 10/2019 à 20/2020	1	ER2

Les références des entretiens qui commencent par « 2 » : personnes identiques à celles de la vague n°1

Les références des entretiens qui commencent par « X » : nouvelle personne qui occupe le poste de la personne interviewée lors la vague n°1 mais qui est partie

Les références des entretiens qui commencent par « N » : nouvelles personnes

Source : Tableau adapté de Carmouze (2020, p. 321-323).

Les résultats montrent que la gouvernance des stratégies d'attractivité territoriale repose sur un travail collectif, permettant de favoriser la découverte d'une solution originale (créativité) grâce à des valeurs hybrides. C'est ce que souligne la Figure 4 issue du codage des entretiens du cas exposé précédemment.

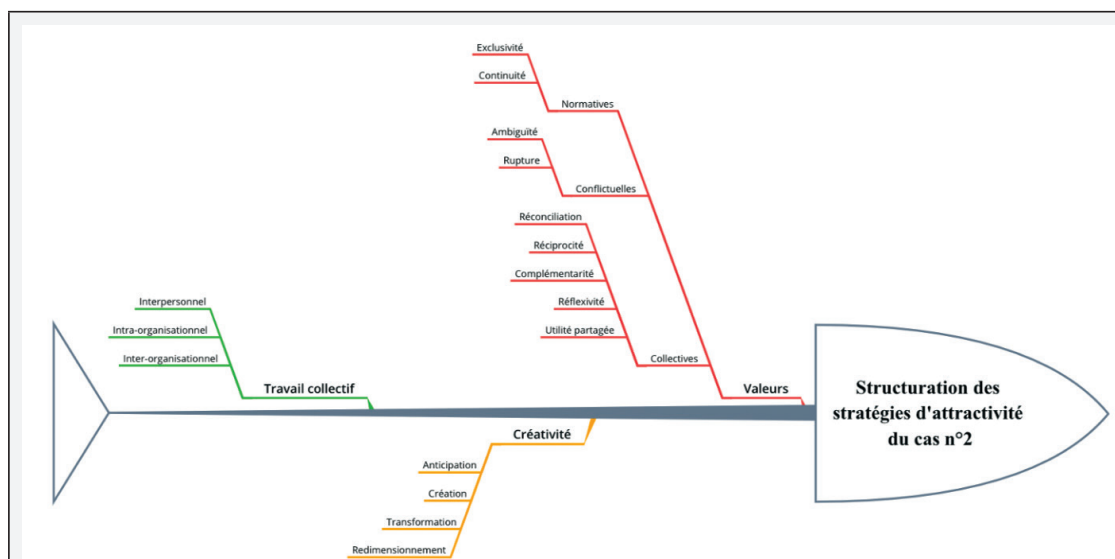


Figure 4. Caractéristiques de la gouvernance des stratégies d'attractivité.

Source : Carmouze (2020, p. 430).



Enfin, le Tableau 6 permet d'illustrer la complexité de la gouvernance des stratégies d'attractivité grâce à la co-crédation de valeurs normatives (exclusivité et continuité), conflictuelles (ambiguïté et rupture) et collectives (réconciliation, réciprocité, complémentarité, réflexivité et utilité partagée).

Tableau 6. Les valeurs conflictuelles, normatives et collectives issues de la gouvernance des stratégies d'attractivité illustrées par des verbatim.

<b>VALEURS</b>	<b>Normatives</b>	<b>Exclusivité</b>	<p>« Ce sont des partenaires de la marque uniquement. Ceux qui ne sont pas partenaires aujourd'hui ils ne peuvent pas rentrer dans ce groupe-là. » <b>(2R2.1)</b></p> <p>« On aurait pu imaginer qu'avec la loi NOTRÉ*, que la région fasse des deux métropoles, puisqu'il y en a deux dans [la région du cas n°2], un partenaire privilégié si tu veux, sur lesquels elle teste un certain nombre de choses, avec lesquelles elle ait une relation privilégiée et quitte à aller voir dans un second temps les autres EPCI**. » <b>(2M2.1)</b></p>
		<b>Continuité</b>	<p>« On a obtenu ce label donc on reste dans la course si je peux dire, puisqu'on est une parmi les treize capitales French Tech en France. » <b>(2M2.3)</b></p> <p>« Depuis 2017 on était déjà positionné sur les cinq secteurs d'activité sur lesquels nous sommes toujours, qui sont les énergies marines, les réseaux externes intelligents, la cyber sécurité, le numérique et comment le numérique transforme les industries agroalimentaires et l'agriculture. » <b>(2R2.3)</b></p>
	<b>Conflictuelles</b>	<b>Ambiguïté</b>	<p>« [La métropole du cas n°2] qui n'avait pas forcément naturellement le statut de métropole s'est battue énormément pour obtenir ce statut, dès la première journée, avec beaucoup de travail, de lobbying et d'amendements pour l'obtenir. Nous nous appelions déjà X à l'époque. Nous avons donc déjà une volonté de métropolisation mais nous n'avions, au regard des textes, pas la taille requise en matière de nombre d'habitants par contre nous exerçons déjà toutes les compétences d'une métropole. Donc [la métropole du cas n°2] s'est énormément battue pour obtenir ce statut sur un constat simple, non pas que l'on soit pour ce phénomène de métropolisation, mais sur le fait que si on ne l'était pas, c'est toute [la région du cas n°2] qui se trouverait déclassée. On avait une responsabilité dans ce domaine, pour quelque part capter un certain nombre de choses et faire qu'on reste en ligue 1. » <b>(M2.1)</b></p> <p>« On voit bien encore aujourd'hui que la région oscille entre une vision de son rôle de chef de file, comme un rôle "c'est moi le chef et je décide ce qui est bon pour la région et les autres suivront" et des politiques de co-construction. » <b>(M2.1)</b></p>
		<b>Rupture</b>	<p>« C'est tout un travail stratégique global, une stratégie d'attractivité globale, un positionnement global sur le territoire. La ville centre a une problématique de commerce de centre-ville. Et ben elle veut travailler toute seule sur sa problématique du centre-ville sans se rallier et sans utiliser les premiers travaux de la stratégie de la métropole sur le marketing territorial du territoire. » <b>(2M2.2)</b></p> <p>« En fonction des élections, c'est toujours un moment particulier dans la vie démocratique, qui fait qu'on peut très bien tomber sur une équipe qui ne veut rien entendre de l'ancienne équipe et qui ne vous demande rien. » <b>(2M2.1)</b></p>
		<b>Réconciliation</b>	<p>La métropole du cas n°2 cherche à « réconcilier l'urbain et le rural entre le territoire industriel et le territoire environnant qui était plus agro-industriel, et moins tourné vers la mer, moins tourné vers l'innovation et les technologies. » <b>(M2.3)</b></p> <p>« Cela ne nous empêche pas de nous disputer ou de nous chamailler tous les jours en local. Avant d'aller porter une parole il y aura des modifications de texte. On va bien se chamailler, mais une fois qu'on va prendre une position, on va tous la défendre. » <b>(EM2)</b></p>

<b>VALEURS</b>	<b>Conflictuelles</b>	<b>Réciprocité</b>	<p>« Nous avons aussi deux ententes conventionnelles et conventionnées avec des villes moyennes. On a une entente avec X et une entente avec X et X, des villes moyennes de notre cercle d'influence. Et puis enfin on a un contrat de réciprocité qui a dû être je crois le premier en France ou le deuxième en France, le contrat de réciprocité urbain - rural avec un EPCI du centre ouest de la région qui recoupe à peu près quatre EPCI, cent mille habitants, ce sont des petits EPCI et nous avons donc un contrat de réciprocité ville - campagne pour effectivement avoir des échanges notamment en matière d'ingénierie puisque ces territoires ont du mal à trouver leur ingénierie. » <b>(NM2.4)</b></p> <p>« On mène une action, alors c'est un salon international qui a lieu en France à Nîmes et qui s'appelle le forum international de la cyber sécurité où nous avons mis en place depuis l'édition 2019 un partenariat avec la métropole X qui s'avère être vraiment le territoire où se concentre la plupart des forces en matière de cyber sécurité au niveau de la région. (...) Sur la cyber-sécurité, ce que nous avons engagé pour les missions 2020, c'est aussi un partenariat avec la métropole X mais aussi avec [la métropole du cas n°2]. » <b>(2R2.3)</b></p>
		<b>Complémentarité</b>	<p>« Je pense qu'on aurait pu se dire, on aurait dû se dire que le principe de subsidiarité permettait une vraie réflexion. On est allé voir du côté de Nuremberg en Allemagne où ils ont un système comme ça de coopération territoriale avec les Länder et les communes, dans lesquelles ils entrent dans un sujet en se disant "une personne publique ne doit pas faire quelque chose qu'une autre personne publique fait déjà. Et dans ce cas, faisons jouer la subsidiarité." C'est-à-dire venons en complément de la personne publique qui est déjà sur un truc. » <b>(NM2.4)</b></p> <p>« C'est vraiment le tout début de la démarche puisque, quand le dossier sera monté, on aura des négociations avec le préfet de région pour suivre les réflexions, l'élaboration des projets qui font l'objet du soutien de l'État et des collectivités. » <b>(2M2.3)</b></p>
		<b>Réflexivité</b>	<p>« On a travaillé au printemps 2018 et on a actualisé à l'été 2019, on a recensé les besoins qu'étaient ceux de nos développeurs éco en disant : "exprimez-nous ce qu'à votre niveau est un besoin du quotidien, sur du foncier, de l'immobilier, de l'attractivité, des politiques maires, de l'aménagement" que sais-je. » <b>(2R2.2)</b></p> <p>« C'est vraiment la logique de cette campagne et du coup, comme on l'avait fait pour la première phase, c'est qu'on a quelques visuels qui sont prédéfinis mais après, les territoires peuvent s'en saisir et puis les adapter et puis mettre le nom de leurs intercommunalités, de leurs métropoles, et puis avoir des messages un peu plus adaptés sur des besoins qui peuvent être plus précis selon les besoins des territoires. » <b>(ER2)</b></p>
		<b>Utilité partagée</b>	<p>« C'est même plus l'entreprise qui recrute. Ce sont les territoires qui aident les entreprises, leurs entreprises à mettre un discours territorial à recruter. Là tu as un intérêt à créer quand même une sorte de discours argumenté, qui doit être le plus commun et le plus partagé possible, repris par tous, pour que tout le monde tire sur le même temps, sur les mêmes arguments. Moi c'est ce que j'appelle la valeur ajoutée territoriale. » <b>(2M2.2)</b></p> <p>« C'est vraiment pour répondre aux besoins des entreprises régionales qui pourront comme dans la précédente campagne reprendre les visuels officiels ou créer leurs propres visuels pour émettre leurs propres messages de recherche de candidats à des postes. Et puis le plan d'action de diffusion de la campagne est beaucoup plus ciblé sur les réseaux sociaux pour pouvoir cibler les cibles professionnelles et pas le grand public, on l'avait fait précédemment » <b>(2R2.3)</b></p>
		<p>Légende : *Nouvelle Organisation Territoriale de la République et **Établissement Public de Coopération Intercommunale</p>	

Source : Tableau adapté de Carmouze (2020, p. 431-432).

Les trois dimensions de la valeur publique (valeurs privées individuelles, *outcomes* collectifs et valeurs universelles) s'adaptent donc au regard du contexte spécifique de la gouvernance des démarches d'attractivité, permettant de dégager trois catégories de valeurs complémentaires, actionnables par les managers et manageuses territoriaux et les élus locaux : les valeurs normatives, conflictuelles et collectives.

## Conclusion

L'objectif de ce chapitre est de répondre à la question suivante : quels sont les modes de gouvernance de l'attractivité territoriale ?

Tout d'abord, la gouvernance de l'attractivité territoriale s'adapte en fonction des contextes culturels territoriaux et des objectifs poursuivis. Les différents modes de management illustrent cette contingence, même si certains éléments communs se retrouvent dans de nombreuses démarches : la multiplicité des acteurs, la transversalité des secteurs concernés et la création de structures dédiées à l'attractivité et au marketing territorial.

Dès lors, ces modes de gouvernance correspondent aux nouvelles modalités de co-construction de l'action publique qui viennent supplanter les approches NPM centrées essentiellement sur la performance. Elles peuvent être appréhendées sous l'angle du management de la valeur publique. En effet, pour produire une valeur hybride à la fois privée pour certaines cibles, mais aussi publique pour les citoyens et citoyennes, il faut associer un grand nombre d'acteurs pour mieux appréhender les différentes logiques à l'œuvre dans les organisations. Dès lors, le management de cette valeur publique devient un processus décisif dans l'atteinte des objectifs d'attractivité fixés par les acteurs du territoire. Des valeurs de collaboration sont donc requises pour permettre un travail de co-construction qui fera émerger des projets portés par des structures d'attractivité plus souples, moins politisées et centrées sur la création de valeur publique.

De plus, le marketing territorial accompagne souvent cette réflexion autour de la création de valeur territoriale. Loin d'un simple transfert des modèles marketing issus du secteur marchand, il s'enrichit de la complexité des écosystèmes de gouvernance et sert de fil conducteur tout au long du travail collectif. Il ne constitue pas une finalité mais bien un moyen de répondre à ces enjeux d'attractivité territoriale. Au-delà du marketing des territoires, il s'agit d'un vrai management marketing des territoires sous l'angle de l'attractivité et de la création de valeur. Autour de la gouvernance de l'attractivité et du marketing territorial, les différentes démarches métropolitaines intègrent une dimension tactique dans l'élaboration des projets et des modèles de gouvernance. Ainsi, les modèles de gouvernance très macro évoluent vers des modèles de plus en plus micro où le sens du détail importe parfois plus que le modèle global.

Enfin, les relations entre les acteurs et le leadership collectif qui s'en dégage sont des éléments clés dans la capacité de mobilisation de ces démarches d'attractivité territoriale. Est-ce la clé d'une attractivité performante ? Si une gouvernance active et adaptée est bien un élément clé, elle n'est pas forcément la garantie d'une démarche réussie. Quels qu'en soient les résultats, et notamment ceux qui seront observés sous l'angle d'indicateurs d'attractivité strictement quantitatifs, cette gouvernance démontre avant tout la capacité d'un territoire à produire une intelligence collective sur ces sujets. Cette intelligence collective est en soi un résultat qui pourrait même être considéré comme un objectif spécifique, et non un simple facteur de performance des démarches d'attractivité des territoires.

# Table des matières

Avant-propos	7
Robert Fouchet (†)	
Préface	9
Solange Hernandez, Sophie Lamouroux, Edina Soldo	
Introduction générale	11

## Questionner autrement

Céline Du Boys, Léonard Gourbier, Marcel Guenoun, Anaïs Saint-Jonsson, Emil Turc	
Performance publique, un impératif ambigu	23
Djelloul Arezki, Ismail Bouhachm, Laura Carmouze, Edina Soldo	
Territoire et Valeur(s) publique(s), plaidoyer pour une approche à la Dewey	45
Céline Du Boys, Markolf Jossou, Raphaële Peres, Bruno Tiberghien	
Risques et crises, entre vulnérabilités territoriales et capacités de résilience	67
Camille Fiore, Solange Hernandez, Emmanuelle Moustier, Flore Tissone	
Durabilité et transition environnementale, quels arbitrages pour quelles politiques publiques	87
Mathilde Dougados, Bérénice Kübler, Emil Turc	
Bureaucratie, vers une hybridation des structures organisationnelles	111

## Manager autrement

Mathilde Dougados, Audrey Rivière, Khaled Sabouné	
Définir le profil du manager public de demain	129



Laura Beton-Athmani, Mathilde Dougados, Audrey Riviere, Khaled Sabouné Gérer le sens au travail dans les établissements sanitaires, sociaux et médico-sociaux (ESSMS)	147
Christophe Alaux, Laura Carmouze, Thomas Reynoird Cocréer l'attractivité territoriale, quelles modalités de gouvernance	167
Raphaële Peres, Anaïs Saint Jonsson, Sarah Serval Innover, une réponse face aux <i>wicked problems</i>	189
Laurine Basse, Nadia Boulmakoul, Solange Hernandez, Sarah Serval Manager les paradoxes, pour une adaptation des pratiques et outils de gestion	205
Conclusion générale	227
Bibliographie générale	229
Marius Bertolucci, Thomas Eisinger Annexe	259
Les auteurs	269

# Dessiner le management public autrement

## Bilan et perspectives

### ESPACES PUBLICS

Passages, territoires, rencontres, émulation, « Espaces Publics » rassemble les expressions métaphoriques et matérielles de l'action ouverte sur les sociétés contemporaines.

Dans cet ouvrage, l'équipe des chercheurs de l'IMPGT propose un bilan des travaux de l'École aixoise en management public et dessine de nouvelles perspectives de recherche et d'actions. Une certaine *dés-organisation* s'observe dans le champ du management public. Or, l'incompréhension conduit à l'impuissance et nourrit des dysfonctionnements démocratiques, décisionnels, budgétaires ou humains. Cet ouvrage décrypte ce domaine en perpétuel mouvement. La première partie révèle un foisonnement d'idées, des ambiguïtés sur le sens de la performance, des contradictions sur les finalités du management public, de la complexité territoriale, des spécificités à intégrer ou encore des arbitrages à réaliser. Les organisations et les acteurs sont donc réinterrogés et leurs réponses ne vont pas de soi. La seconde partie propose des pistes. Sans prétendre à l'exhaustivité, elle montre que le métier du manager public est à repenser, que les modes de gouvernance sont à adapter, que des réponses inédites sont à inventer, et ce dans tous les domaines de l'intervention publique. De nouveaux enjeux, souvent paradoxaux, apparaissent. Mais les managers ne sont pas sans ressources. Cet ouvrage s'appuie sur de nombreuses références bibliographiques et plusieurs études de terrain. Les points de vue et les paroles des acteurs y occupent une place substantielle. Tous ceux qui s'intéressent au management public, et évidemment les managers, trouvent ici des pistes de réflexion et d'action concrètes pour les aider au quotidien.

*Solange HERNANDEZ, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, CERGAM, Aix-en-Provence, France*

*Sophie LAMOUREUX, maître de conférences HDR en Droit public, IMPGT, Aix-Marseille Université, Université de Toulon, Univ Pau & Pays Adour, CNRS, DICE, Aix-en-Provence, France*

*Edina SOLDO, professeure en sciences de gestion, IMPGT, Aix-Marseille Université, chercheure au CERGAM, membre de l'InCIAM, Aix-en-Provence, France*