Dynamique de co-crédation des politiques publiques dans des contextes institutionnels complexes : le cas des Chemins de Compostelle en France et en Espagne

Dynamics of Co-Creation of Public Policies in Complex Institutional Contexts: The Case of the Camino de Santiago in France and Spain

Dinámica de co-creación de políticas públicas en contextos institucionales complejos: el caso de los Caminos de Compostela en Francia y en España

Thierry Lorey, Frédéric Dosquet, Youssef Errami et Sébastien Chantelot

Volume 23, numéro 3, 2019

Le management public entre confiance et défiance
Public Management Between Trust and Distrust
Gestión pública entre la confianza y la desconfianza

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1062211ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/1062211ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Résumé de l'article

Cette recherche étudie, dans le cas des Chemins de Compostelle, les conditions d'émergence d'une dynamique de co-crédation des politiques publiques dans des contextes institutionnels complexes. Par la mobilisation des concepts de co-crédation, de leadership et d'innovation managériale et d'une étude longitudinale intégrant 35 interviews, nos résultats montrent que : (1) la co-crédation des politiques publiques est un processus de long terme lié à la mutation du leadership des acteurs; (2) elle est rendue possible par l'émergence d'acteurs-frontières associatifs, vecteurs d'innovations managériales. Nous proposons une grille d'évaluation de la co-crédation publique ainsi qu'une typologie des innovations managériales.

Éditeur(s)

HEC Montréal
Université Paris Dauphine

ISSN

1206-1697 (imprimé)
1918-9222 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Lorey, T., Dosquet, F., Errami, Y. & Chantelot, S. (2019). Dynamique de co-crédation des politiques publiques dans des contextes institutionnels complexes : le cas des Chemins de Compostelle en France et en Espagne. *Management international / International Management / Gestión Internacional*, 23(3), 89-105. <https://doi.org/10.7202/1062211ar>

Tous droits réservés © Management international / International Management / Gestión Internacional, 2019

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Dynamique de co-cration des politiques publiques dans des contextes institutionnels complexes : le cas des Chemins de Compostelle en France et en Espagne*

Dynamics of Co-Creation of Public Policies in Complex Institutional Contexts: The Case of the Camino de Santiago in France and Spain*

Dinmica de co-creacin de polticas pblicas en contextos institucionales complejos : el caso de los Caminos de Compostela en Francia y en Espaa*

THIERRY LOREY

KEDGE B.S, Campus de Bordeaux

FRDRIC DOSQUET

ESC Pau Business School

YOUSSEF ERRAMI

ESC Pau Business School

SBASTIEN CHANTELOT

La Rochelle Business School

- Excelia Group

LEREPS, Universit Toulouse 1 Capitole

RSUM

Cette recherche tudie, dans le cas des Chemins de Compostelle, les conditions d'mergence d'une dynamique de co-cration des politiques publiques dans des contextes institutionnels complexes. Par la mobilisation des concepts de co-cration, de leadership et d'innovation managriale et d'une tude longitudinale intgrant 35 interviews, nos rsultats montrent que : (1) la co-cration des politiques publiques est un processus de long terme li la mutation du leadership des acteurs; (2) elle est rendue possible par l'mergence d'acteurs-frontires associatifs, vecteurs d'innovations managriales. Nous proposons une grille d'valuation de la co-cration publique ainsi qu'une typologie des innovations managriales.

Mots-Cls : co-cration, politique publique, leadership, innovation managriale, Chemins de Compostelle, acteur-frontire

ABSTRACT

This research analyses the emergence of the dynamics of co-creation of public policies within complex institutional contexts, by mobilizing the concepts of co-creation, leadership and managerial innovation, as well as undertaking a longitudinal study integrating 35 interviews. In the setting of the Camino de Santiago pilgrimage routes, our results show that: (1) the co-creation of public policies is a long-term process linked to changes in the leadership of the stakeholders; (2) this is made possible by the emergence of associative border actors, the agents of managerial innovation. We include an evaluation grid of public co-creation as well as a classification of managerial innovations.

Keywords: co-creation, public policy, leadership, managerial innovation, Camino de Santiago, boundary actor

RESUMEN

Esta investigacin estudia el caso de los Caminos de Compostela, las condiciones de emergencia de una dinmica de co-creacin de polticas pblicas en contextos institucionales complejos. A travs de la movilizacin de conceptos de co-creacin, de liderazgo y de innovacin en management, y de un estudio longitudinal que integra 35 entrevistas, nuestros resultados muestran que: (1) la co-creacin de polticas pblicas es un largo proceso ligado a la mutacin del liderazgo de los actores; (2) sta es posible a travs de la emergencia de actores-fronteras asociativos, vectores de innovacin en management. Proponemos una tabla de evaluacin de la co-creacin pblica, as como una tipologa de las innovaciones en management.

Palabras Clave: co-creacin, poltica pblica, liderazgo, innovacin en management, Caminos de Compostela, actor-frontera

Les Chemins de Saint-Jacques reprsentent un continuum europen n pendant le Moyen ge. Si pendant des sicles, ils reprsentaient un phnomne religieux, ils sont devenus, «grce la Dclaration du Conseil de l'Europe en 1987 les positionnant comme le premier itinraire culturel europen, un

itinraire-symbole, vivant, vcu et vecteur d'une coopration culturelle pour la Grande Europe»¹. L'UNESCO a renforc cette premire accrditation en levant les Chemins de Compostelle au rang de patrimoine mondial, en 1992 pour l'Espagne et en 1998 pour la France. Ceci a contribu donner au plerinage,

* **Remerciements :** Nous tenons remercier Monsieur Fernando Cuevas, bilingue franais-espagnol et Professeur de Management l'ESC Pau BS, pour son aide trs prcieuse dans la traduction des entretiens en langue espagnole, ainsi que ses observations sur les diffrences politiques et culturelles entre la France et l'Espagne.

* **Acknowledgements:** We would like to thank Mr. Fernando Cuevas, bilingual French-Spanish and Professor of Management at ESC Pau BS, for his invaluable help in translating the interviews into Spanish, as well as his observations on the political and cultural differences between France and Spain.

* **Agradecimientos:** Queremos agradecer al Sr. Fernando Cuevas, bilinge francs-espaol y profesor de Gestin en ESC Pau BS, su inestimable ayuda para traducir las entrevistas al espaol, as como sus observaciones sobre las diferencias polticas y culturales entre Francia y Espaa

1. Site Web de l'ACIR (Agence de Coopration Interrgionale et Rseau Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle) : <http://www.chemins-compostelle.com/> un itinraire culturel europen

tombé en désuétude après la seconde guerre mondiale, une nouvelle notoriété internationale. Au 21^e siècle, les Chemins de Compostelle perdurent : ils empruntent en France cinq voies essentielles, qui se rejoignent à Saint-Jean-Pied-de-Port dans les Pyrénées-Atlantiques (voir figure 1). En Espagne, la principale voie utilisée par les pèlerins jusqu'à la destination finale, Santiago de Compostela, est le *Camino francés*. Il traverse les cinq Régions autonomes de l'Aragon, de la Navarre, la Rioja, la Castille et Léon, et bien sûr la Galice (voir figure 2).

Toutefois, depuis les années 2010, le management public des Chemins de Compostelle est mis en question sous l'effet d'une triple évolution.

Tout d'abord, l'accroissement de la fréquentation des Chemins de Compostelle se traduit par l'arrivée massive à Santiago de Compostela de plus de trois cents mille pèlerins venus du monde entier. Ceci est notamment dû à la diffusion planétaire de témoignages sur les Chemins de Compostelle par internet, des livres (Coelho, 1998) et des films (*The Way*²). Parallèlement, le pèlerinage s'est transformé, passant du religieux au tourisme et à la culture. De nouvelles motivations sont apparues : la quête de soi, la découverte du patrimoine, la pratique de la randonnée sportive. Au final, ces « nouveaux pèlerins » ont généré des problématiques d'accueil considérables pour les organisations et les pouvoirs publics. Les Chemins de Compostelle sont en effet passés en vingt ans d'un pèlerinage religieux à caractère local au statut de destination touristique mondiale.

Par ailleurs, les États français et espagnol sont confrontés à la mise en œuvre de politiques publiques complexes auprès d'une multiplicité d'acteurs. Cette complexité se traduit par l'existence d'acteurs à trois échelles (supranational, national, territorial), de quatre statuts (public, privé, associatif, religieux) et de quatre niveaux (voir annexe 4). *Le premier niveau* est composé par les acteurs supranationaux, nationaux ou religieux, que sont l'UNESCO, le Conseil de l'Europe, les États et l'Église. *Le deuxième niveau* est composé d'acteurs-frontières, notamment associatifs, qui ont acquis une légitimité auprès des acteurs de premier niveau pour devenir des interlocuteurs privilégiés. *Le troisième niveau* est constitué d'acteurs opérationnels comme les collectivités territoriales, les acteurs de l'économie touristique et du patrimoine et les mouvements associatifs liés à l'accueil. *Le quatrième niveau* est celui des acteurs de base : ce sont les pèlerins (incluant les touristes).

Enfin, les États français et espagnol doivent faire face à deux défis. Côté français, des tensions apparaissent entre l'État et l'UNESCO : s'élevant contre les insuffisances de protection du patrimoine, cette dernière menace de ne pas renouveler la labellisation du site. Côté espagnol, c'est l'action dynamique mais partielle de la région de Galice qui est mise en question : concentrée sur le site de Compostelle, elle ne prend pas suffisamment en compte le continuum « Chemins de Compostelle ».

FIGURE 1
Les cinq principaux Chemins de Compostelle traversant actuellement la France

[Source : ACIR Compostelle 2015] : voie de Tours, voie de Vézelay, voie du Puy, voie d'Arles et de Toulouse; la cinquième voie est celle des Piémonts Pyrénéens

2. *The Way* est un film américain sur les Chemins de Compostelle avec l'acteur Martin Sheen. Il a contribué à attirer de nombreux pèlerins anglo-saxons.

FIGURE 2
Espagne : les cinq Rgions autonomes traverses par les Chemins de Compostelle :
Aragon, Navarre, La Rioja, Castilla y Leon, Galice

Source : <http://www.compostelle-paca-corse.info>, site de l'Association Provence-Alpes-Cte d'Azur-Corse des Amis des Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle et de Rome

Ces trois phnomnes conjugus ont entran des interrogations sur l'efficacit des modes de gouvernance tablis par les tats franais et espagnol en faveur des Chemins de Compostelle. Ils posent la question de la co-construction des politiques publiques sur le long terme entre les tats et les acteurs impliqus. Ils supposent galement une transformation du leadership public et une **nouvelle dynamique de co-cration des politiques publiques**. Celle-ci devrait se traduire par la mise en uvre d'un leadership fdrant tous les acteurs impliqus, et par la mise en uvre d'innovations managriales capables d'animer le fonctionnement des acteurs plusieurs niveaux et de rpondre aux problmes concrets.

Torfining *et al.* (2016, p. 8) dfinissent la co-cration comme « *un processus par lequel deux ou plusieurs acteurs publics et privs tentent de rsoudre un problme, un dfi ou une tche partage par un change constructif de connaissances, de ressources, de comptences et d'ides qui amliorent la production de la valeur publique en termes de visions, de plans, de politiques, de stratgies, de cadres rglementaires ou de services* ». Toutefois, ce concept de co-cration ncessite d'tre mieux caractris en termes de dfinition et d'mergence, notamment dans le cadre des Chemins de Compostelle, qui symbolisent la complexit des politiques publiques. En effet, le phnomne Compostelle possde plusieurs dimensions : religieuse, touristique, culturelle, politique, conomique et sociale. Notre **problmatique** est donc la suivante : **comment caractriser le concept de co-cration des politiques publiques et sa dynamique d'mergence dans le cadre du management des Chemins de Compostelle ?** Elle interroge

la transformation ncessaire du leadership public (Chantelot et Errami, 2015) et la capacit d'introduction de nouvelles formes d'innovations managriales pour piloter l'action publique (Djellal et Gallouj, 2012). Elle se dcline en deux questions de recherche :

- **Comment caractriser le leadership des tats franais et espagnol et leur capacit de co-cration des politiques publiques en faveur des Chemins de Compostelle ?** La co-cration implique en effet la ncessit de fdrer les diffrents types d'acteurs publics, privs et associatifs, dans une logique de gouvernance cooprative et de mise en uvre d'innovations managriales. Elle appart donc sous de multiples formes. Toutefois, il n'existe pas date de grille d'valuation de la co-cration des politiques publiques mettant en jeu les diffrents types d'acteurs, le processus de mise en uvre et le niveau des interactions entre parties prenantes.

- **Comment analyser la dynamique de co-cration publique des tats franais et espagnol via les concepts « d'innovation managriale » et « d'acteurs-frontires » ?** Ces deux concepts ont t dcrits globalement par plusieurs chercheurs (Mol et Birkinshaw, 2006; Schneider, 2009; Morse, 2010; Chantelot et Errami, 2015). En effet, la sophistication croissante de ce type de politiques rend trs difficile sa concrtisation selon la seule vision du dcideur public (Morse, 2010). Ainsi, l'volution de certains acteurs oprationnels en acteurs-frontires, en capacit d'exploiter les potentiels collectifs de cration de nouvelles connaissances, de solutions alternatives et de fertilisation des comptences (Schneider, 2009) constitue-t-elle la cl de vote de la co-cration des politiques publiques ? Si oui, au prix du dveloppement de quel(s) type(s) d'innovation ?

Notre plan est divisé en trois parties : nous mobilisons tout d'abord le concept central de **co-crédation des politiques publiques** proposé par Torfing *et al.* (2016). Ensuite, à partir d'une étude longitudinale de trois ans (2014-2016) et l'interview de toutes les catégories d'acteurs, nous présentons nos résultats en deux axes : la capacité des États français et espagnol à co-crédation des stratégies avec les autres acteurs; puis le développement progressif de la co-crédation de politiques publiques en faveur des Chemins de Compostelle. Il est à noter que par souci de concision, nous n'aborderons l'Église que dans le cadre de ses relations avec les États. Enfin, nos contributions théoriques sont présentées : d'une part, nous proposerons une grille théorique de qualification et d'évaluation de la co-crédation publique (voir tableau 3); d'autre part, nous définirons une typologie de l'innovation managériale (voir tableau 5) à partir d'une caractérisation des acteurs-frontières (tableau 4).

Fondements conceptuels

LE CONCEPT DE CO-CRÉATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Définition du concept de co-crédation et implications

Dans le domaine des politiques publiques, l'organisation publique parvient difficilement à fédérer seule les différentes parties prenantes, pourtant nécessaires à la matérialisation de sa vision. Le manager public est ainsi amené à considérer la présence et le positionnement d'acteurs multiples dotés de pouvoirs et de compétences fractionnés (Hernandez, 2008), œuvrant dans des territoires encore non institutionnalisés et qui appellent le recours à des mécanismes de management spécifiques.

Ainsi, les impératifs d'un environnement dont la complexité et le dynamisme ne font qu'augmenter, imposent la mobilisation de différents acteurs pour faire face aux nouveaux défis du développement local (Zardet et Noguera, 2013). Les acteurs privés recouvrent dès lors un rôle fondamental dans le choix des priorités du territoire, dans la conception et le pilotage des projets, tandis que les notions d'image du territoire et de son identité sont de plus en plus perçues sous l'angle de la concurrence et du marché (Le Galès, 2003). Les interactions collaboratives dans les réseaux et les partenariats semblent ainsi relever d'une dynamique de co-crédation des politiques publiques (Torfing *et al.*, 2016), reprenant les aspects fondamentaux de la « nouvelle gouvernance publique » proposée par Osborne (2006, 2010), tout en la dépassant.

En effet, les pratiques de co-crédation mobilisent les expériences, les ressources et les idées d'une pluralité d'acteurs publics et privés dans la création de solutions publiques nouvelles et adaptées aux attentes des différentes parties prenantes (Torfing *et al.*, 2016). La dynamique de co-crédation reprend ainsi les cinq éléments caractéristiques de la « nouvelle gouvernance » annoncés par Chappoz et Pupion (2013) : les projets et les actions concrètes reposent sur une vision stratégique dotée de sens et partagée par les différents acteurs; ces derniers, individus et groupes, affectés ou impactant le devenir de l'action publique engagée, se trouvent impliqués dans sa mise en œuvre; l'émergence d'une gouvernance contractuelle prenant fréquemment la forme d'un réseau; l'introduction de modèles et d'outils d'évaluation des politiques publiques en termes d'efficacité, d'efficience et de mesure d'impact, dans

une logique d'*accountability*; la constitution d'un périmètre institutionnel et territorial définissant les acteurs concernés par la politique publique initiée.

Dans le même sens, le concept de co-crédation reprend les caractéristiques des partenariats public-privé qui reposent, selon Giauque (2009), sur des relations de coopération entre acteurs publics, acteurs privés et éventuellement acteurs associatifs; coopération au sein de laquelle ces acteurs peuvent réaliser leurs propres objectifs, tout en travaillant de manière commune sur la base de synergies potentielles, en partageant responsabilités, chances et risques, selon un contrat de coopération formalisé.

Cette cohabitation dans la gouvernance publique rompt avec la vision classique des secteurs publics comme seuls fournisseurs de biens publics, ainsi qu'avec l'idée, plus récente, selon laquelle la concurrence entre acteurs publics et privés constitue la clé pour fournir des services publics meilleurs et moins coûteux (Torfing *et al.*, 2016). Elle offre ainsi une alternative prometteuse au « Nouveau Management Public », qui introduit souvent une tentative de changement trop rapide ou trop radical au niveau institutionnel (Mazouz *et al.*, 2012), et dont les échecs sont relayés par de nombreux travaux, en raison de sa négligence de la pluralité des acteurs capables d'améliorer le secteur public, à la fois dans les pays développés (Hood et Dixon, 2015) et en développement (Errami et Cargnello-Charles, 2016).

La dynamique de co-crédation remplace ainsi les monopoles de service public et la concurrence public-privé par la collaboration multi-acteurs et, ce faisant, transforme toute la perception du secteur public (Torfing *et al.*, 2016). Ces dynamiques relationnelles d'échange et de négociation dans des réseaux regroupant des acteurs hétéroclites correspondent, d'une part, à la contestation du pouvoir coercitif des politiques publiques (Chappoz et Pupion, 2013) et imposent, d'autre part, l'émergence de normes nouvelles de conduite partagée (Giauque, 2009).

La co-crédation présente l'avantage de capter la pluralité des parties prenantes, publiques et privées, travaillant à résoudre, dans une logique de gouvernance coopérative, des problèmes, des attendus et des défis des politiques publiques. Elle permet également de révéler le potentiel d'innovation qui se crée lorsque différents acteurs, cherchant à résoudre des problèmes communs, sortent de leur zone de confort et s'engagent dans des processus d'apprentissage mutuel et transformateur (Torfing *et al.*, 2016).

LEADERSHIP PUBLIC ET CO-CRÉATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

L'élaboration et la bonne conduite des politiques publiques dans des contextes institutionnels fragmentés exigent une transformation profonde du leadership public (Chantelot et Errami, 2015). De nombreux travaux sur le leadership se sont intéressés d'une manière classique aux dirigeants et aux actions qu'ils conduisent pour motiver leurs équipes dans le sens du changement de comportements escompté (Northouse, 2004). Cette conception du leadership, si elle reste adaptée dans les contextes intra-organisationnels, ne permet pas en revanche de discerner les relations de collaboration et de partenariats inter-organisationnels (Vangen & Huxham, 2011). De nombreux travaux se sont intéressés aux formes que doit revêtir ce leadership (Torfing *et al.*, 2016; Chantelot et Errami, 2015). Nous en présentons une synthèse dans le tableau 1.

TABLEAU 1
Les formes de leadership public

Le leadership politique délibératif (Lees-Marchment, 2016)	Le leadership par la coordination relationnelle (Gittel, 2005)	Le leadership distribué (Pearce et Conger, 2003)	Le leadership horizontal (Denis, Langley & Sergi, 2012)	Le leadership intégrateur (Morse, 2010 Crosby et Bryson, 2010; Page, 2010, Chantelot et Errami, 2015)
Cherche à intégrer un large spectre d'acteurs intérieurs et extérieurs au gouvernement dans la réflexion pour anticiper et résoudre les problèmes présents et futurs.	S'attache à encadrer le processus, à engager les participants et à faciliter la communication qui leur permet de comprendre comment leurs propres actions font partie d'une collectivité plus vaste.	S'intéresse à la délégation de la responsabilité du leadership à des participants expérimentés et dignes de confiance. La responsabilité du leadership n'incombe pas aux seuls dirigeants et aux agents publics, mais peut aussi être déléguée aux citoyens et aux intervenants privés qui participent à la co-création de nouveaux systèmes de service public.	Vise à créer un objectif commun et à résoudre les conflits émergents dans un groupe, tout en respectant les spécificités de ses membres ainsi que leurs points de vue, leurs connaissances et leurs compétences individuelles.	S'impose pour la conception institutionnelle de plateformes collaboratives, la convocation et la motivation des acteurs pertinents et affectés. Il vise à résorber les déséquilibres, une meilleure gestion des risques associés à l'innovation et la mise en place de systèmes de responsabilisation qui permettent de suivre les intrants, les produits et les résultats des efforts de collaboration

Source : Auteurs

La dynamique de co-cration appelle un leadership public permettant l'organisation d'une nouvelle gouvernance au niveau du territoire visant concevoir, encadrer, soutenir et intervenir dans les rseaux de gouvernance, tout en respectant leur capacit d'autorgulation (Torfing *et al.*, 2016). Dans ce sens, le concept de « leadership public intgrateur » permet d'approcher, au-del du rle des acteurs individuels, celui de la structure et des processus issus de la collaboration (Morse 2010; Chantelot et Errami, 2015). En effet, selon Morse (2010, p. 235), le « *leadership public intgrateur* » correspond au « *processus par lequel plusieurs acteurs avec des intrts multiples crent une vision commune et travaillent ensemble pour crer de la valeur publique (le bien commun ou l'intrt public)* ». Il s'appuie sur l'enactment des acteurs autour d'une vision intgrative par la dfinition d'objectifs partags qui vont inciter le projet collaboratif. Il s'agit par ailleurs de l'volution d'un entrepreneuriat public plus individuel et hroque ncessaire la conduite des activits, suscitant peu de doute collectif, vers un entrepreneuriat collectif plus systmique et plus adapt pour la concrtisation d'une vision partage (Hafsi et Bernier, 2005). Le rle du « sommet » du systme apparit ainsi fondamental puisqu'il doit assumer le leadership proactif, associant une dimension symbolique (pour stimuler l'innovation et dlimiter les contours du risque) et encourageant l'initiative inter-organisationnelle (voir tableau 1).

Au final, la co-cration implique la ncessit de fdrer les diffrents types d'acteurs dans une logique de gouvernance coprative et de mise en uvre d'innovations managriales. Elle apparit comme multiple. En consquence, nous proposerons dans notre section « Discussion et contributions thoriques » une grille d'valuation de la co-cration des politiques publiques.

Co-cration, innovation managriale et acteur-frontire

LE CONCEPT D'INNOVATION MANAGRIALE

Nous notons dans ce sens que trs peu de travaux s'intressant l'innovation sont consacrs l'tude de l'innovation managriale,

notamment dans le cadre de processus relationnels (Crossan et Apaydin, 2010). Ce constat est d'autant plus marquant lorsqu'il s'agit de caractriser les processus relationnels innovants dans le contexte public. Pourtant, l'mergence de pratiques transorganisationnelles nouvelles, destines animer les interactions entre acteurs aux enjeux partiellement divergents, constitue une question fondamentale de la littrature du management public (Zardet et Noguera, 2013).

L'innovation managriale est susceptible de modifier le design de l'organisation et de ses processus, la diffrence de l'innovation technologique (Bouckaert et Halligan, 2008; Damanpour, 1991). Elle impacte la prise de dcision par son effet direct sur la collecte et l'usage de l'information et sur l'allocation et la gestion des ressources organisationnelles (Damanpour et Schneider, 2008; Walker, 2006). Elle renvoie, selon Mol et Birkinshaw (2006, p. 25), « *la mise en place de pratiques, de processus, de structures de management nouveaux, significativement diffrents des normes habituelles* ». Elle correspond ainsi la capacit de dvelopper des politiques publiques plus *bottom up*, plus hybrides (Chantelot et Errami, 2015), mettant en lumire de nouvelles conceptions institutionnelles (Torfing *et al.*, 2016).

Mme si elle est de nature tacite la plupart du temps (Birkinshaw *et al.*, 2008), car lie aux relations entre les acteurs de l'cosystme, l'innovation managriale n'en demeure pas moins capitale. Pourtant, « *le management de l'innovation est bien des gards la pice manquante du puzzle de l'innovation* » (Mol et Birkinshaw, 2006, p. 26), car les relations semblent constituer encore la « dimension oublie » de l'innovation (Chanlat, 1990). Il apparit ncessaire de formuler une typologie des innovations managriales pour rpondre la complexit croissante des politiques publiques et la dynamique d'institutionnalisation de ces nouvelles formes de coopration.

LE CONCEPT D'ACTEUR-FRONTIRE

Il reste que les acteurs du milieu du systme, ces organisations intermdiaires jouant le rle d'organisations-frontires (Morse, 2010), sont les principaux pourvoyeurs de la crativit

organisationnelle de l'entrepreneuriat public. L'espace occupé par les acteurs-frontières dans ces réseaux constitue ainsi *a minima* un terrain d'entente pouvant réduire la complexité et les difficultés à réguler les formes nouvelles de coordination (Chantelot et Errami, 2015), notamment en évitant d'effrayer les acteurs du réseau et de générer des oppositions féroces (Torfing *et al.*, 2012). Par sa position centrale, l'acteur-frontière maîtrise le contexte local du territoire et permet la création d'une proximité institutionnelle entre les différents acteurs dont le niveau d'intervention, les modes de fonctionnement, les conventions et les routines diffèrent grandement (Giauque, 2009). Ils agissent ainsi pour l'invention de solutions nouvelles, par association et fertilisation des compétences qu'aucun acteur n'aurait réussi seul (Schneider, 2009).

Dès lors, dans les contextes de co-crédation des politiques publiques comprenant des acteurs hétérogènes, les pouvoirs publics ont intérêt à identifier ces acteurs-frontières, c'est-à-dire les collectifs (associations, communautés, etc.) pouvant assumer un rôle de catalyseur au niveau institutionnel et structurel (Morse, 2010). En effet, en raison de la difficulté de fédérer les différentes parties prenantes nécessaires pour mettre en œuvre leur vision politique, les pouvoirs publics sont contraints d'évoluer vers un « leadership intégrateur » (Morse, 2010; Crosby et Bryson, 2010; Page, 2010) laissant plus de place aux acteurs-frontières, en leur conférant de plus en plus une « compétence du général » (Mayntz, 1983). Ces derniers assument ainsi un « leadership novateur », opérationnel et créatif, dans la conduite de la politique publique (Chantelot et Errami, 2015), mais pouvant le cas échéant, être débordés (Gadille *et al.*, 2013), au prix de déloyautés partielles ou d'une mise en concurrence des acteurs-frontières.

Au final, ceci interroge sur la dynamique d'émergence du leadership des acteurs-frontières nécessaire à la co-construction partagée par les acteurs de la politique publique engagée.

Méthodologie

Notre recherche est longitudinale : elle s'est déroulée sur trois ans (2014-2015-2016). Cette dimension temporelle est fondamentale car elle nous a permis de comprendre l'évolution du jeu des acteurs. Elle est exploratoire et s'appuie sur les méthodes qualitatives, car celles-ci sont les plus adaptées pour comprendre les motivations des acteurs d'un projet territorial (Charreire-Petit et Durieux, 1999). Notre démarche méthodologique est abductive, « c'est-à-dire qu'elle procède par allers-retours successifs entre le travail empirique effectué et les théories et concepts mobilisés, pour appréhender les situations empiriques étudiées, et en construire des représentations intelligibles, en vue de la construction progressive de connaissances en relation avec des savoirs déjà admis » (Gavard-Perret *et al.*, 2008, p. 30). Ainsi, dans notre cas, nous avons mis en œuvre un travail continu d'approfondissement des concepts de co-crédation et d'innovation managériale, à partir des trois étapes empiriques successives de notre recherche (2014, puis 2015 et enfin 2016), en France et en Espagne. L'abduction est un mode d'inférence bien adaptée pour une recherche exploratoire (Hlady-Rispal et Jouison-Laffite, 2014), notamment dans le cas du management des organisations sur un territoire donné et de l'analyse des relations entre les parties prenantes (Dechamp et Szostak, 2016).

Notre recherche terrain s'est déroulée sur trois ans avec, pour chaque année, une phase spécifique. Elle a mobilisé quatre chercheurs de disciplines connexes (management des organisations, économie créative, marketing territorial, marketing politique) (Lorey, Dosquet, Estellat, 2016). Le protocole a associé trois techniques complémentaires : entretiens individuels semi-directifs, observation participante et analyse de données secondaires.

Premièrement, trente-cinq entretiens individuels semi-directifs d'une durée d'une à trois heures ont été réalisés en trois phases (21 en 2014 en France, 7 en 2015 en France également, puis 7 en 2016 en Espagne). Ce grand nombre d'interviews s'explique pour trois raisons : (a) l'identification progressive sur trois ans de nouveaux acteurs émergents; (b) la multiplicité et la complexité des parties prenantes évoluant à différents niveaux; (c) l'existence de politiques différentes en France et en Espagne. En France tout d'abord, dans une première phase, en 2014, différents acteurs territoriaux des régions du sud-ouest (Toulouse et département des Pyrénées-Atlantiques), de l'État français et du Conseil de l'Europe ont été interrogés, soit : offices du tourisme (4), collectivités territoriales et direction du patrimoine (6), l'association ACIR (2), associations bénévoles (6), la Fédération européenne des Chemins de Saint-Jacques (1), autorités religieuses (2), et également des pèlerins (7, dont 3 étrangers). La genèse du cas s'est faite à partir d'entretiens auprès des pèlerins et des responsables des refuges d'accueil, sur les communes françaises limitrophes de l'Espagne, et notamment Saint-Jean-Pied-de-Port (Pays basque). Ils ont permis de comprendre leurs motivations, mais aussi de mieux cerner la mutation de la nature du pèlerinage. Puis des entretiens complémentaires avec des responsables d'associations, maires de communes et offices de tourisme locaux, ont permis de comprendre les problèmes de coordination territoriale qu'impliquait la gestion d'un nouvel afflux international de pèlerins. De manière spécifique, les entretiens réalisés en 2015 en France durant la deuxième phase ont permis d'approfondir le rôle joué par des acteurs régionaux et institutionnels clés *a priori* « légitimes » (l'ACIR, Conseil de l'Europe, l'Église). En Espagne ensuite, en 2016, dans une troisième phase, sept longs entretiens (entre 2 et 3 heures) ont été réalisés en Galice et en Aragon, en privilégiant des contacts de haut niveau (tourisme : directeur du Xacobeo de Galice; Europe et Église : ancien directeur espagnol du Patrimoine culturel au Conseil de l'Europe), des acteurs émergents (deux responsables de l'Association des Villes de Compostelle en Espagne), deux membres d'associations bénévoles des Amis de Saint-Jacques, ainsi que le maire d'une ville étape.

Trois guides d'entretiens spécifiques ont été réalisés : deux pour la France (à destination, d'une part, des acteurs opérationnels et nationaux/supranationaux et d'autre part, des pèlerins) et le troisième pour l'Espagne. Ce dernier tient compte de l'organisation d'un État décentralisé dans la péninsule ibérique. La structure schématique de ces guides d'entretien est précisée en annexe 3. Pour rendre la lecture plus facile dans la partie « Résultats », les entretiens ont été codifiés par pays (« F » pour France et « E » pour Espagne), et par types d'acteurs (exemples : « F », office du tourisme, n° 1 à n° 4; « E », Association des Villes de Compostelle, n° 1 à n° 2; voir annexe 1A et 1B).

Les trente-cinq entretiens ont tous été retranscrits. Une analyse thématique de contenu, manuelle, à la fois horizontale et verticale, a été mise en œuvre afin de mettre en exergue les thèmes et les sous-thèmes, les concepts clés et les catégories

de sens. De manire spcifique, les entretiens en espagnol ont fait l'objet d'une traduction en franais en direct ou en diffr, par un cinquime chercheur en management, bilingue, et prsent durant tous les entretiens en Espagne. Au pralable, une double codification a t mise en uvre en deux temps : tout d'abord, pour les entretiens en langue franaise, partir d'une confrontation entre deux des quatre chercheurs impliqus, afin d'viter toute fausse interprtation. Ensuite, pour les entretiens en langue espagnole, avec les deux chercheurs prcdemment cits, ainsi que le chercheur de langue hispanique. Le schma de codage a t bti partir de trois niveaux, savoir les types d'acteurs (exemples : « A1 E Fra » pour tat franais », « A2 Col » pour « collectivits territoriales », « A3 Pel » pour plerins), puis les thmes et enfin les sous-thmes voqus. Ainsi pour l'acteur UNESCO (A1 Uno), les thmes sont cods en UNO1 et UNO2 (respectivement « accrditation » et « renouvellement des accrditations »), et les sous-thmes sont subdiviss entre tat franais (« UNO1 A E Fra ») et tat espagnol (« UNO1 B E Esp »). De ce fait, l'analyse verticale complmentaire (par exemple sur l'tat franais cod « E Fra ») a permis d'assurer la cohrence de l'analyse.

Deuximement, des observations participantes ont t ralises en France et en Espagne dans les deux rgions transfrontalires.

En France tout d'abord, les communes de Saint-Jean-Pied-de-Port et Navarrenx reprsentent pour les plerins le carrefour de trois des principaux Chemins (voie de Tours, de Vzelay et du Puy-en-Velay), et galement des villages de dpart pour le franchissement des Pyrnes et l'entre en Espagne. Deux des chercheurs se sont immergs pendant une semaine, en mai 2014, dans un refuge communal. Ils ont pu observer le comportement des plerins de toutes nationalits, valuer leurs conditions d'hbergement, discuter avec des bnvoles chargs de l'accueil, mais aussi des commerants et des responsables de chambres d'htes. Cette phase terrain a t codifie sur des carnets de notes et a fait l'objet d'une centaine de photos. Ensuite, en Espagne, en juin 2016, trois chercheurs, dont un de langue espagnole, ont effectu une observation participante pendant trois jours dans la ville de Jaca (Aragon). Cette ville constitue une tape historique des Chemins de Compostelle en tant la porte d'entre en Espagne des plerins franchissant les Pyrnes par le col du Somport. Les chercheurs ont pu discuter avec des plerins de toutes nationalits et valuer leurs conditions d'hbergement et de transport. Ces observations ont t retranscrites sous la forme de notes de terrain intgrant des cadres de recueil de donnes. Elles ont t compltes par la prise de photos emblmatiques.

Troisimement, de multiples donnes secondaires actuelles ou historiques ont t collectes et analyses durant les annes 2014, 2015, 2016 et dbut 2017. Nous avons slectionn, en annexe 2, les huit documents les plus significatifs. Tout d'abord au niveau supranational : sites et bulletins thmatiques de l'UNESCO, du Conseil de l'Europe, et de l'glise. Ensuite en France : contrat de convention tat-ACIR 2015, tudes de la prfecture de la rgion Midi-Pyrnes, dossier d'inscription des Chemins de Compostelle au patrimoine mondial de l'Unesco. Enfin en Espagne : sites internet des acteurs du territoire, documents juridiques ou historiques des Rgions autonomes.

Au final, la confrontation des trois techniques a permis de rpondre aux critres de triangulation des donnes (Miles et Huberman, 1994) et d'assurer la fiabilit et la validit des rsultats.

Rsultats

Nous prsentons nos rsultats en deux parties : nous tudions tout d'abord le leadership des tats franais et espagnol et leur capacit de co-construction des politiques publiques. Nous analysons ensuite la dynamique de co-cration des deux tats dans les politiques publiques des Chemins de Compostelle : celle-ci passe par la dsignation ou l'mergence d'acteurs-frontires, principaux vecteurs des innovations managriales indispensables la dynamique de co-cration.

Leadership des acteurs et capacit de construction des politiques publiques

Conceptuellement, l'tat franais est un tat centralis unitaire (Thalieu, 1994), mme si la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 prcise que « l'organisation de l'tat franais est dsormais dcentralise ». Ceci fait suite aux diffrentes sries de lois sur la dcentralisation (acte 1 : 1982-2003, acte 2 : 2003-2007, acte 3 : 2010-2015)³. Pourtant, le caractre centralis de l'tat franais est voqu plusieurs reprises par les acteurs des Chemins.

L'TAT FRANAIS : UN LEADERSHIP ET UNE CO-CRATION EN QUESTION AVANT 2015

Le leadership de l'tat franais sur le management des Chemins de Compostelle est mis en cause par deux phnomnes : d'une part, la menace par l'UNESCO de ne pas renouveler l'accrditation « patrimoine mondial de l'humanit », et d'autre part, la difficult grer des acteurs oprationnels aux responsabilits fragmentes.

Un tat franais confront aux exigences croissantes des acteurs supranationaux

L'tat est confront aux impratifs des acteurs UNESCO et Conseil de l'Europe. Ces deux institutions ont eu un rle d'initiateur stratgique en inscrivant les Chemins de Compostelle, d'une part, au patrimoine mondial de l'humanit et, d'autre part, comme itinraire culturel europen dans les annes 1980-90. Ct espagnol, cette inscription par l'UNESCO en 1992 a concern la principale voie (dite du *camino francs*) dans sa continuit; ct franais, seuls 78 biens ont t levs en 1998 au rang de patrimoine mondial, matrialisant une « discontinuit ». En dpit de cette difficult versant franais, le constat est alarmant quant l'absence de gestion du bien par l'tat, notamment en ce qui concerne la coordination des acteurs sur le terrain : « L'tat a un service qui s'occupe des dossiers UNESCO, [...] mais au niveau de la validation des demandes. Ce que l'tat sait faire, c'est du contrle [...]. Mais aprs, quand on arrive au stade de la gestion, ce sont les services en rgion... » (F, ACIR n 1); « L'tat franais a t avant 2015 compltement absent au niveau de la promotion ou de la coordination des Chemins de Saint-Jacques » (F, Europe, n 1). A ceci s'ajoutent, ce qui complique un peu plus la situation, des relations faibles entre l'tat et l'glise, essentiellement pour des raisons historiques

3. www.vie-publique.fr, Les grandes dates de la dcentralisation, tat franais, Direction de l'information lgale et administrative.

(loi de 1905 : séparation de l'Église et de l'État). Enfin, ajoutons que l'Église, après avoir délaissé l'organisation du pèlerinage, a elle-même réagi depuis 2009 en déployant sa propre logique stratégique au niveau local, régional et transnational (F, Eglise, Evêque, n° 1). Au final, la gestion du bien apparaît confuse.

L'incapacité de l'État à gérer seul des acteurs opérationnels

L'État français est confronté à une multiplicité d'acteurs de terrain hétérogènes, difficiles à coordonner. Ceux-ci diffèrent sur au moins deux critères rationnels. Tout d'abord le périmètre d'action : il peut être local ou régional. Ensuite les missions : elles peuvent être d'ordre public (elles sont alors obligatoires), privées ou associatives (elles se caractérisent par une grande liberté d'action) (voir tableau 2).

Les associations jacquaires sont souvent constituées de bénévoles. Elles jouent un rôle clé dans l'accueil des pèlerins dans les refuges communaux, sans être coordonnées entre elles au niveau régional. Concernant les municipalités traversées, celles-ci peuvent être propriétaires des refuges dont elles délèguent la gestion quotidienne aux associations, comme à Saint-Jean-Pied-de-Port (F, collectivité n° 4) par exemple, qui est le principal point de passage entre la France et l'Espagne. Néanmoins, ces villes sont généralement critiquées pour n'avoir aucun lien avec les autres villes du pèlerinage (office du tourisme n° 1). Enfin, sur le plan du patrimoine culturel, les grandes collectivités territoriales (région, département) n'ont pas mené de « *politique publique sur le pèlerinage ou le patrimoine jacquaire* » (F, office du tourisme n° 1). Sur le plan touristique, il n'existe pas de plan stratégique pour faire face à l'arrivée massive des nouveaux pèlerins/touristes : du fait de l'absence de contrôles, cet afflux de personnes a été surtout exploité par des hébergeurs privés, ce qui a entraîné des abus (F, collectivité n° 4) et écorné l'image du pèlerinage.

Au final, l'État centralisé français n'a pas su mener seul, jusqu'en 2014, une stratégie globale sur les Chemins de Compostelle, par difficulté à fédérer en direct la multiplicité des acteurs opérationnels. Le *leadership top down* de l'État

français apparaît donc inefficace, car lointain, cloisonné et sans schéma directeur. Il n'y a donc pas avant 2015 de construction commune d'une politique publique entre l'État et les acteurs opérationnels, *a fortiori* pas de co-crédation. Face à la pression de l'UNESCO, l'État français est en 2015 au pied du mur, avec l'impérieuse nécessité de modifier son mode de gouvernance.

Un État espagnol décentralisé, un leadership stratégique mais consultatif

L'Espagne est un « État unitaire régional » (Thalineau, 1994), qui prévoit, depuis sa Constitution du 29 décembre 1978, une organisation territoriale en dix-sept communautés autonomes, et un système original d'autonomie à géométrie variable, d'où sa qualification d'« État autonome » (Soloabal Echavarria, 1998). Cette constitution accorde aux régions ou « communautés » espagnoles « *des pouvoirs législatifs et l'autonomie politique dans le cadre de leurs compétences et territoires, même si l'État reste l'unique détenteur de la souveraineté* » (Campuzan, 2011). Ce caractère décentralisé de l'État espagnol est mentionné par tous les acteurs.

Les Chemins de Saint-Jacques sont en Espagne un axe stratégique de développement, classés depuis 1985 BIC (*Bien de Intérêt Cultural*) : « *pour l'État espagnol, les Chemins de Saint-Jacques restent un point important de l'action culturelle, touristique, historique du pays* » (E, Autorité européenne de nationalité espagnole, n° 1). En 1991, le Conseil jacobéen (*Consejo Jacobeo*) a été initié par l'État espagnol. Cet organisme, qui siège à Madrid, est constitué par le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sports, ainsi que par les cinq Régions autonomes traversées par les Chemins (Galice, Rioja, Aragon, Navarre, Castille-Leon). Son objectif est d'améliorer la communication entre les administrations responsables du bien. Ses missions fondamentales sont dédiées aux programmes de préservation des Chemins, à leur promotion et à l'accueil des pèlerins. En revanche, il apparaît que dans les faits, « *il y a une grande délégation de l'État* », dont « *le rôle est consultatif* » (E, Xacobeo, office du tourisme, n° 1).

TABLEAU 2
Acteurs de Compostelle : principales caractéristiques et responsabilités

	Associations jacquaires	Municipalités	Conseil départemental	Tourisme	Patrimoine
Nature de la mission	– Associatif	– Public	– Public	– Public et Privé	– Public
Echelon	– Local	– Local	– Départemental	– Public : local et départemental – Privé : local	– Dirigé par le Conseil Départemental
Compétences	– Bénévoles accueillant les pèlerins	– Création de refuges communaux / gestion déléguée aux associations	– Propriétaire de bâtiments liés au patrimoine jacquaire – Entretien des sentiers de randonnée	– Le CDT est dirigé par le Conseil départemental	– Cible : les habitants du territoire, pas les pèlerins
Problèmes	– Concurrence des hébergements privés	– Pas de lien avec les autres villes de Compostelle et offices du tourisme – Pas d'anticipation de l'augmentation des touristes	– Pas de politique publique sur le pèlerinage ou le patrimoine jacquaire	– Public : pas de communication à destination des pèlerins – Privé : qualité inégale des hébergements	– Soutien aux fêtes médiévales, mais pas d'actions à destination de manifestations religieuses

Source : Auteurs

La province de la Galice, en raison de la ville de Compostelle sur son territoire, a dvelopp avec l'tat espagnol une relation privilgie et apparit comme leader en ce qui concerne les rflexions et les actions relatives aux Chemins.

Les relations de l'tat espagnol avec l'glise sont cadres par la Constitution de 1978. Depuis cette date, l'Espagne est un tat lac spar de l'glise et le catholicisme n'est plus la religion officielle du pays. Cet tat de fait doit tre nuanc car les relations informelles entre l'tat et l'glise restent importantes. Nanmoins, comme en France, l'glise possde sa propre stratgie et mne depuis les annes 2010 des actions *top down* ou transnationales au sein de son organisation hirarchise.

Au final, en Espagne, l'tat dcentralis est un leader stratgique mais consultatif. Il construit et co-cre sur le plan stratgique une politique publique avec la Galice. Toutefois, l'autonomie laisse aux autres Rgions met en cause la supervision tatique globale des Chemins. Elle ncessiterait un acteur-frontire transversal pour mieux fdrer les collectivits territoriales.

UNE CO-CRATION DES POLITIQUES PUBLIQUES RENDUE POSSIBLE PAR LA MONTE EN PUISSANCE D'ACTEURS-FRONTIRES, VECTEURS D'INNOVATIONS MANAGRIALES

Afin de construire une politique publique efficace, l'tat franais a dlgu en 2015 ses responsabilits un acteur-frontire, l'ACIR. En Espagne, la Rgion autonome de Galice a dj nomm en 1991 un acteur-frontire prcurseur, le Xacobeo, dans le cadre d'une politique de co-cration publique. L'action du Xacobeo de Galice va tre complte par l'mergence en 2015 d'un nouvel acteur-frontire complmentaire, l'Association des Villes de Compostelle. Dans cette section, nous analysons les caractristiques, stratgies et dynamiques d'interactions de ces acteurs-frontires, ainsi que les diffrents types d'innovations managriales qu'ils mettent en uvre dans le cadre des politiques publiques.

Co-cration d'une politique publique voulue par l'tat franais : l'exemple de l'ACIR

Face aux exigences de l'UNESCO, l'tat a dcid en 2015 de ragir en dlguant, en novembre 2015, une partie de ses responsabilits l'ACIR, association laque, professionnelle, de petite taille (quatre salaris et six bnvoles), base Toulouse. L'ACIR a t cre en 1990 et s'est dans les faits accapar progressivement des prrogatives de l'tat : *« l'ACIR a travaill avec l'accord de l'tat, mais en se substituant tout simplement l'tat pour le processus d'identification des biens UNESCO »* (F, ACIR n 2). Sa dsignation en 2015 lui a permis de dfinir une stratgie commune, dcline en plusieurs axes de travail : *« fdrer les acteurs locaux au plus prs des enjeux du territoire, animer le rseau des acteurs, organiser une gouvernance locale »*⁴. Sa grande libert d'action due son statut associatif lui a permis de dvelopper quatre types d'innovations.

La premire innovation est d'ordre organisationnel : l'ACIR a bti un « schma d'organisation de la gouvernance » des Chemins de Compostelle, incluant trois chelons (national, rgional et local) et correspondant trois ples (gouvernance, valuation et gestion)⁵. L'ide fondamentale est de « faire communaut » partout sur les Chemins de Compostelle. Une identit globale de communication a t cre. Le nouveau site internet de l'ACIR a t conu comme un espace ressource globale destination de TOUS les acteurs, en mettant leur disposition des outils oprationnels, stratgiques et les meilleures pratiques⁶. *« On essaye de faire un projet collectif autour d'un itinraire, et de proposer aux maires, offices de tourisme ou associations, la possibilit de travailler une chelle suprieure »* (F, ACIR, n 2). De mme, la construction d'un annuaire en ligne du bien 868⁷ facilite les changes internes au rseau. Enfin, l'ACIR a mis en place ds 2015 des commissions locales entre acteurs de proximit, afin d'tablir une gouvernance locale. Pour mettre en place ces actions novatrices, l'ACIR s'appuie sur l'expertise de professionnels polyvalents, venus la fois des acteurs nationaux et oprationnels. Elle possde ainsi la lgitimit pour tre un *go-between* entre ces deux catgories d'acteurs.

La deuxime innovation est relationnelle : l'ACIR change de manire formelle ou informelle avec tous les acteurs : *« notre force, c'est la force du rseau »* (F, ACIR, n 1). La singularit de l'ACIR lui permet de travailler la fois avec les Conseils rgionaux (Occitanie et Nouvelle Aquitaine), les Conseils dpartementaux (Arige et Haute-Garonne), et prs de 90 villes en France, dont Toulouse, Arles, et Le Puy-en-Velay. Ainsi, l'ACIR a pu dvelopper destination des plerins l'application mobile « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle » en collaboration avec la rgion Occitanie. Paralllement, travaillant la fois avec les mairies et le ministre de la Culture, elle a mis en place une cartographie des zones tampons autour des monuments classs par l'UNESCO. La troisime innovation est partenariale : l'ACIR a initi des accords avec de nouveaux acteurs, comme la Fdration Franaise de la Randonne Pdestre. Elle a galement matrialis un partenariat avec l'IGN (Institut national de l'information gographique et forestire) : de nouvelles cartes des Chemins de Compostelle en France ont vu le jour depuis 2016. Enfin, quatrime innovation, l'ACIR a initi des projets de recherche avec des institutions du monde universitaire, diffuss *via* une mdiathque numrique⁸. Plus spcifiquement, des formations en tourisme destination des acteurs locaux des Chemins ont t mises en uvre avec l'Universit Toulouse-Jean-Jaurs.

Au final, l'tat franais a russi, *via* la dsignation de l'ACIR, introduire la co-cration des politiques publiques dans la gestion des Chemins de Compostelle. En effet, aprs un long processus de conqute des comptences de l'tat, l'ACIR, acteur associatif la fois oprationnel et stratgique, a su mettre en uvre les innovations managriales ncessaires pour dfinir une stratgie collective et fdrer les acteurs des Chemins de Compostelle.

4. Prfecture de la rgion Midi-Pyrnes (2015), *Protocole d'accord entre l'tat et l'ACIR Compostelle pour l'animation du bien UNESCO « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France »*, novembre 2015.

5. Guide mthodologique : mise en uvre des outils de gouvernance du bien culturel en srie « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France ».

6. www.chemins-compostelle.com / Nouveau site de l'ACIR.

7. Bien 868 : numro de rfrence de l'enregistrement du bien « Chemins de Saint-Jacques de Compostelle en France » auprs de l'UNESCO.

8. Voir le site internet de l'ACIR : www.chemins-compostelle.com/mdiathque

CO-CRÉATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN ESPAGNE VIA DES ACTEURS-FRONTIÈRES

La réussite du Xacobeo de Galice, acteur-frontière officiel

En Espagne, l'association galicienne Xacobeo a été désignée acteur-frontière officiel. Cette association est avant-gardiste, car « *il n'y a pas d'équivalent, ailleurs en Espagne* » (E, Xacobeo, office du tourisme, n° 1). Constituée exclusivement de capitaux publics, elle centralise tout ce qui peut concerner les Chemins (tourisme, accueil, etc.), excepté la protection patrimoniale. Elle tire sa légitimité du fait que la ville de *Santiago de Compostela* est la destination finale du pèlerinage, ce qui, dans l'esprit des parties prenantes espagnoles, lui confère de fait une place à part et légitime son leadership.

Le Xacobeo de Galice a su bâtir avec succès une stratégie qui va de la mise en place de la signalétique permettant d'améliorer l'expérience des Chemins, de la réalisation de publicités à l'échelle nationale et européenne, à la mise en œuvre d'innovations de type relationnel, partenarial et organisationnel, avec tous les acteurs organisés en quatre clusters : (a) L'administration publique, avec le gouvernement régional de Galice et les mairies. « *Nos interlocuteurs, c'est la direction générale du tourisme du gouvernement régional* » ; (b) Le secteur privé touristique, avec la constitution d'une offre hôtelière répondant à toutes les attentes. Le Xacobeo de Galice a pris l'initiative de créer des réseaux d'auberges publiques de qualité à prix économique, dans les villes fréquentées mais aussi dans les zones rurales. Il est aussi en pointe sur le tourisme durable, car il souhaite concilier préservation de l'expérience personnelle du pèlerin et accroissement de la fréquentation ; (c) L'association des Amis de Saint-Jacques. Le Xacobeo travaille en partenariat approfondi avec cette association présente dans le monde entier, et rayonne ainsi sur le plan international ; (d) L'Eglise. « *Nous travaillons avec l'Eglise de façon très proche, car sans cathédrale de Santiago de Compostela, il n'y a pas de pèlerinage* » (*ibid.*) (E, office du tourisme, n° 1). Sur le plan organisationnel, le Xacobeo est le seul acteur-frontière à avoir développé des sites multifonctions cofinancés par la Région et l'Eglise. Il a ainsi activement contribué à créer un nouveau bâtiment, qui sert à la fois de bureau d'information touristique et culturelle, d'accueil des pèlerins et de délivrance des « *crédentials* »⁹. Enfin, sur le plan européen, le Xacobeo a créé une Fédération européenne des Chemins de Saint-Jacques. Il a développé des jumelages entre Santiago de Compostela et plusieurs villes, dont le Puy-en-Velay (France), Assise (Italie), Namur (Belgique), Rossenbourg (Allemagne), et la région polonaise de Poméranie. Cette dernière initiative constitue une première étape stratégique dans l'établissement d'une continuité des Chemins de Compostelle entre les États européens.

Au final, le Xacobeo de Galice constitue un « *modèle* » d'acteur-frontière entre, d'une part, l'État espagnol, le gouvernement galicien et l'Eglise, et, d'autre part, l'ensemble des acteurs opérationnels. Il s'agit d'une véritable co-crédation d'une politique publique en faveur des Chemins de Compostelle. Toutefois,

les relations du Xacobeo de Galice présentent deux lacunes : d'une part, une faible coopération avec les quatre autres régions autonomes ; d'autre part, des investissements centrés sur la Galice et en conséquence, l'absence d'un *continuum* économique pour les Chemins de Compostelle. Toutefois, un nouvel acteur associatif est apparu en moins de deux ans pour répondre à ces problématiques.

L'émergence d'un nouvel acteur-frontière, l'Association des Villes de Compostelle

Une association des villes traversées par les Chemins de Compostelle (AMCS, *Asociación de Municipios Camino de Santiago*)¹⁰ est née *ex nihilo* en Aragon en 2014. L'association s'est très vite développée pour fédérer fin 2015 près de 70 villes (E, Association des Villes de Compostelle, n° 1).

Sa stratégie est basée sur deux principes : fédérer collectivement les villes traversées par les Chemins de Compostelle, puis associer les cinq régions autonomes : « *l'objectif premier est la collaboration : nous voulons gérer les Chemins de Compostelle comme une unité, un tout* » ; travailler indépendamment du pouvoir politique (E, Association des Villes de Compostelle, n° 1).

L'organisation est spécifique : les maires supervisent l'Association, mais celle-ci est gérée par un secrétariat technique qui met en œuvre des plans d'actions et des recherches de financements privés et publics. Ce secrétariat a créé un partenariat avec des grandes entreprises privées, organisées en « *forum d'affaires* », avec notamment Telefonica (communication), Bankia (banque) et Correos (poste & services financiers). Par exemple, l'Association des Villes a créé un centre de documentation digital franco-espagnol sur les Chemins de Compostelle. Celui-ci est financé par Telefonica, dont l'une des missions *corporate* est la diffusion digitale de la culture¹¹. Cette collaboration, qui peut s'apparenter à du mécénat, constitue une démarche unique en son genre. Ce programme est également financé par une coopération territoriale entre l'Espagne et la France, avec les mairies de Jaca et d'Estella (Aragon) et d'Oloron Sainte-Marie (Nouvelle Aquitaine). L'AMCS a également réussi à impliquer l'État espagnol dans sa démarche à travers les ministères de la Culture et de l'Équipement. Elle a développé une relation étroite avec l'ACIR. Enfin, elle a initié un comité scientifique avec les universités de Logroño, Burgos, Santiago de Compostela, Salamanca et Madrid, mais aussi de Toulouse et de Pau. Celui-ci doit l'aider dans la mise en œuvre d'axes stratégiques de réflexion et de diffusion de ses idées.

En somme, l'Association des Villes de Compostelle a rencontré un succès rapide car elle a su co-crédier des innovations managériales de différentes natures avec des partenaires publics et privés.

Au final, l'État espagnol décentralisé a su construire graduellement une co-crédation des politiques publiques en faveur des Chemins de Compostelle en laissant émerger des acteurs-frontières significatifs, avec un acteur officiel (le Xacobeo de Galice), puis un acteur émergent (l'Association des Villes de Compostelle). Il existe donc une dynamique des acteurs-frontières, qui sont complémentaires en termes de mission, mais pas concurrents ; à ce titre, l'Association va intégrer le Conseil

9. Credential ou carnet du pèlerin : c'est un document permettant aux pèlerins d'accéder aux gîtes qui leur sont réservés. Elle est obligatoire en Espagne. Elle permet également d'obtenir la Compostela (certificat de pèlerinage) lors de l'arrivée à Santiago de Compostela.

10. Deux des quatre auteurs (T.Lorey, F.Dosquet) de l'article sont devenus membres de la commission scientifique de l'Association des Villes de Compostelle ; www.amcsantiago.com, *Asociación de Municipios del Camino de Santiago*.

11. www.cdjacobeo.org, Centro de Documentación Digital e investigación del Camino de Santiago.

jacoben. L'tat espagnol, soucieux d'efficience, accepte donc ce nouvel acteur-frontire. La russite du Xacobeo de Galice et de l'Association des Villes de Compostelle repose sur la mise en uvre d'innovations managriales d'ordre organisationnel, partenarial, relationnel et technologique. On retrouve l les caractristiques des innovations managriales dj mises en exergue en France par l'ACIR.

Discussion et contributions thoriques

Discussion

Globalement, notre recherche souligne trois points essentiels dans le cadre de la co-cration des politiques publiques destination des Chemins de Compostelle.

Tout d'abord, en termes de dfinition, la co-cration apparat comme un processus de long terme, volutif, fait de multiples interactions, issu d'une co-construction partage entre acteurs aux jeux complexes : ngociations, conflits, accords, etc. (Torfing *et al.*, 2012, 2016). Il est ainsi possible de parler d'un jeu volutif des acteurs entre les parties prenantes supranationales, nationales, oprationnelles et de terrain. En effet, nous avons pu mettre en exergue l'volution du leadership des acteurs sur trois ans, et notamment des trois acteurs suivants : (1) l'UNESCO est pass d'un leadership d'initiative stratgique celui de contrleur des tats; (2) l'tat franais a transform son leadership public, passant d'un leadership *top down* avant 2015 un leadership intgrateur (Morse, 2010) aprs 2015, avec la mise en uvre d'une co-cration des politiques publiques en partenariat avec l'ACIR; (3) les acteurs-frontires associatifs comme l'Association des Villes de Compostelle sont passs graduellement d'un statut d'acteur oprationnel celui d'un acteur-frontire, vecteur d'un leadership novateur, oprationnel et cratif (Chantelot et Errami, 2015). Seule une tude longitudinale et en milieu naturel comme celle effectue en France et en Espagne a pu reprer cette dynamique des rles des organisations.

Ensuite, la co-cration des politiques publiques apparat diffrente suivant le type d'organisation territoriale des nations. L'Espagne est un « tat unitaire rgionale et autonome » (Thalineau, 1994), qui, *via* la Constitution de 1978, a accord aux rgions autonomes un « *systme d'autonomie la carte* »

(Solozabal Echavarria, 1998) : l'tat espagnol est donc plus enclin privilgier une co-cration des politiques publiques. A contrario, l'tat franais est historiquement un tat centralis unitaire (Thalineau, 1994). En consquence, pour le management public des Chemins de Compostelle, l'tat franais centralis a t peu enclin jusqu'en 2015 dlguer ses pouvoirs des acteurs comme l'ACIR, qu'il tait susceptible de superviser.

Enfin, notre tude permet de mettre en exergue l'importance des ressources du « local » face aux dfis majeurs poss par la co-cration des politiques publiques en France et en Espagne en faveur des Chemins de Compostelle. De manire patente, ce sont des groupes en position intermdiaire qui apparaissent comme vecteurs de changement. Plus spcifiquement, nous soulignons le rle dterminant jou par les acteurs-frontires de type associatif (Loilier, 2010). Ceux-ci deviennent en effet des ples catalyseurs (Chantelot et Errami, 2015) et des vecteurs de diffrentes innovations managriales. Cependant, l'tat doit toujours assumer le leadership intgrateur en encourageant l'initiative inter-organisationnelle et en dlimitant les contours du risque raisonnable (Hafsi et Bernier, 2005). Au final, nos rsultats nous permettent de proposer deux contributions thoriques sur la co-cration publique et l'innovation managriale : nous les dcrivons ci-dessous.

Premire contribution : grille de qualification et d'valuation de la co-cration publique

Nous proposons ci-dessous une grille thorique de qualification et d'valuation de la co-cration des politiques publiques, partir de la transformation du leadership public des tats franais et espagnol sur les Chemins de Compostelle (voir tableau 3).

La partie gauche de la grille qualifie la co-cration : elle prend en compte les quatre niveaux des parties prenantes identifies, l'existence d'un processus de co-cration, ainsi que la dynamique de ce processus. La partie droite de la grille value les diffrents niveaux d'interaction de la co-cration publique, savoir une co-construction sur le plan de la stratgie, du management des acteurs, de l'action oprationnelle ou de la mise en uvre d'innovations managriales ncessaires au bon fonctionnement de cet ensemble. Ainsi, dans le contexte de dlgation de pouvoir de l'tat franais l'ACIR en 2015, cette grille permet de

TABLEAU 3
Contribution thorique n 1 – Grille de qualification et d'valuation de la co-cration publique
Cas de l'tat franais aprs la dlgation de ses responsabilits l'acteur frontire ACIR (2015)

Co-création de l'état français avec les acteurs	Existence d'un processus de co-création (oui, non)	Dynamique du processus de co-création et type de leadership (<i>Top down/Bottom up</i>)	��valuation des interactions			
			Stratégie	Fédérations des acteurs	Opérationnel	Innovations managériales
Acteurs supranationaux ou nationaux	Non	<i>Top down</i>	X			
Acteurs-frontières (officiels ou émergents)	Oui	<i>Bottom up</i>	X	X	X	X
Acteurs opérationnels	Oui	<i>Bottom up</i>			X	
Acteurs de base (les pèlerins)	Oui	<i>Bottom up</i>			X	

Source : Auteurs

discerner les points suivants : (a) l'État se consacre à son leadership intégrateur (Morse, 2010) et confie à l'ACIR le développement de sa politique publique en lui laissant la place pour exercer son leadership novateur (Schneider, 2009). La démarche de co-création qui s'engage est large et englobe les quatre critères déjà identifiés; (b) l'ACIR a pour rôle de faire converger les énergies et les idées en fédérant le maximum d'acteurs opérationnels. Ces interactions vont engendrer une stratégie émergente se substituant à la stratégie délibérée défaillante (Chantelot et Errami, 2015); (c) les acteurs supranationaux (UNESCO et Conseil de l'Europe) évoluent vers un rôle de contrôle de l'efficacité de la politique publique dont l'État reste le responsable.

Une telle grille théorique vient compléter les travaux théoriques sur la co-création, que Torfing *et al.* (2016) appelaient de leurs vœux. En effet, la définition de la co-création publique (Torfing *et al.*, 2016, p. 8) s'appuie sur trois dimensions : (1) « *des acteurs publics et privés cherchant à résoudre un problème* » : nous soulignons en plus pour notre part l'importance des acteurs associatifs; (2) « *un échange constructif de connaissances* » : nous mettons en exergue l'importance des processus de long terme et du leadership, ainsi que les critères des interactions; (3) « *améliorer la production de la valeur publique* » : nous soulignons l'importance des innovations managériales portées par les acteurs-frontières dans la co-création publique. Une telle grille pourrait être appliquée à des politiques publiques menées par l'État espagnol, mais avec des résultats différents.

Deuxième contribution : typologie des innovations managériales créées par les acteurs-frontières

Notre recherche s'est intéressée empiriquement aux dynamiques d'introduction des innovations managériales dans le cadre de processus relationnels. Elle participe ainsi à combler un vide constaté dans la littérature (Crossan et Apaydin, 2010). Ainsi, dans le cas étudié, l'identification par les États des acteurs-frontières apparaît nécessaire, car ceux-ci sont potentiellement les promoteurs et les animateurs des innovations managériales, gages de succès dans la co-création des politiques publiques.

Nous présentons donc au préalable une caractérisation des acteurs-frontières sur la base de leurs modes de création (désignation officielle ou émergence spontanée), de leur structure (statut associatif) et valeurs (indépendance, avant-gardisme), ainsi que de leur capacité à co-construire une stratégie collective fédérant des acteurs opérationnels et (supra)nationaux. Tout particulièrement, il est à noter que ces acteurs, qui travaillent dans des petites structures, cherchent à devenir les vecteurs des idées nouvelles dans leur domaine. Ils le font notamment par le développement de collaborations avec des institutions universitaires (voir tableau 4).

Par ailleurs, la définition d'une typologie des innovations managériales apparaît nécessaire pour répondre à la complexité croissante des politiques publiques *via* des actions hors normes sur les plans organisationnels et humains. Nous proposons donc une catégorisation théorique en quatre types : innovation partenariale avec tous les profils d'acteurs (publics, privés, associatifs, religieux), innovation relationnelle par l'instauration d'une démocratie participative avec les parties prenantes du réseau, innovation organisationnelle *via* la création de structures souples adaptées, innovation technologique à travers la création de systèmes numériques avancés permettant une large diffusion d'idées avant-gardistes (voir tableau 5).

La mise en œuvre de ces quatre types d'innovations managériales doit permettre aux acteurs-frontières d'assumer un « *leadership novateur* » opérationnel et créatif (Chantelot et Errami, 2015). Celui-ci leur donne un rôle de catalyseur au niveau institutionnel et structurel (Morse, 2010; Crosby et Bryson, 2010; Page, 2010).

TABLEAU 4
Contribution théorique n° 2 A : caractérisation des acteurs-frontières, créateurs des innovations managériales

1. Modalités de création de l'acteur frontière	<ul style="list-style-type: none"> – Emergence d'acteurs associatifs du niveau local – Création ou désignation officielle
2. Structure et valeurs de l'acteur frontière	<ul style="list-style-type: none"> – Statut associatif : choix des missions et liberté d'action – Petite structure stratégique et opérationnelle – Expertise reconnue, avant-gardisme, polyvalence – Valeurs laïques et spirituelles – Indépendance d'esprit, ouverture et pragmatisme – Légitimité
3. Stratégie d'innovation collective et leadership	<ul style="list-style-type: none"> – Vision stratégique globale et collective – Stratégie d'innovation à plusieurs niveaux – Capacité à fédérer des acteurs différents => mise en place de plans d'action adaptés – Assumer un leadership intellectuel

Source : Auteurs

TABLEAU 5
Contribution théorique n° 2 B : innovations managériales, proposition d'une typologie

Innovation partenariale	<ul style="list-style-type: none"> – Développement de partenariats publics, privés, associatifs – Développement spécifique de partenariats financiers avec des entreprises privées – Développement de partenariats singuliers avec l'Eglise – Développement de partenariats transfrontaliers avec tous les acteurs
Innovation relationnelle	<ul style="list-style-type: none"> – Création de nouveaux liens, formels ou informels, avec tous les acteurs du réseau pour dépasser les tabous politiques et les frontières administratives – « Démocratie participative » avec les acteurs opérationnels et de base
Innovation organisationnelle	<ul style="list-style-type: none"> – Création de structures souples et réactives de gouvernance – L'acteur frontière devient un « carrefour organisationnel et créatif »
Innovation technologique	<ul style="list-style-type: none"> – Création de dispositifs numériques avant-gardistes permettant le développement de clubs de réflexion intellectuelle <i>via</i> des collaborations universitaires

Source : Auteurs

Conclusion, limites et perspectives

Notre tude a prsent un cas rare de dveloppement de politiques publiques dans un univers complexe et international, celui des Chemins de Compostelle. Les insuffisances du management public des tats franais et espagnol ont entran des interrogations de fond sur l'efficacit des modes de gouvernance et sur la coordination d'acteurs de statuts, de missions et de niveaux diffrents. Ds lors, la co-cration des politiques publiques est apparue comme une solution pour fdrer des acteurs htrognes et favoriser des innovations managriales (Torfing *et al.*, 2016).

Sans prtendre la porte gnrale de nos rsultats, notre recherche a contribu tout d'abord enrichir le concept de co-cration publique dans sa dfinition et son valuation. Elle montre que la co-cration des politiques publiques est un processus de long terme fait d'interactions bottom down-bottom up, d'changes volutifs et de ngociations. La co-cration publique est donc multiple : elle se diffrencie par son processus et ses quatre interactions potentielles entre acteurs diffrents (voir annexe 3). Elle est galement tributaire de la variable centralisation/dcentralisation des tats, comme l'ont montr respectivement les cas de la France et de l'Espagne.

Notre tude a ensuite permis de caractriser les acteurs-frontires et de montrer l'importance du local dans la co-construction des politiques publiques (Giauque, 2009; Chappoz et Pupion, 2013). Elle a mis en exergue une typologie des innovations managriales, notamment celles inities par les acteurs-frontires. Tout particulirement, elle a soulign le rle dterminant que peuvent jouer les acteurs associatifs. Cette contribution thorique possde des implications managriales significatives : en effet, il est primordial pour les tats, dans la conduite de co-cration des politiques publiques, de pouvoir identifier en amont les acteurs-frontires, vecteurs d'innovations managriales, partir de leurs caractristiques thoriques (voir tableau 4).

Sur le plan mthodologique, la mise en uvre d'une tude longitudinale apparit incontournable pour tudier la co-cration des politiques publiques car cette dernire s'inscrit obligatoirement dans un processus d'interactions de long terme entre l'tat et les autres acteurs. Par ailleurs, la mobilisation de la mthode abductive, qui comporte des aller-retours successifs entre les concepts et le terrain, apparit parfaitement adapte l'tude des relations entre acteurs territoriaux, confirmant l'analyse de Dechamp et Szostak (2016).

Notre tude prsente deux limites : tout d'abord, le nombre d'entretiens effectus en Espagne est moindre que celui ralis en France et ncessiterait un approfondissement au cur de l'organisation tatique espagnole; celle-ci permettrait notamment une meilleure connaissance de la nature « rgionale » et « autonome » de l'tat espagnol, et de sa capacit favoriser la co-cration publique (Soloabal Echavarria, 1998). Ensuite, la co-cration publique est un phnomne de long terme, qui ncessiterait une poursuite ultrieure de nos entretiens. Cependant, ceci ouvre la voie des perspectives de recherche prometteuses. En effet, la co-cration des politiques publiques ncessiterait des rponses des interrogations de fond, et notamment la suivante : au vu du critre d'efficacit des politiques publiques,

l'tat est-il prt accepter d'autres dlgations de pouvoir des acteurs-frontires associatifs ? Ceci met en exergue la ncessit d'tudier les nouveaux rapports entre l'tat et les acteurs associatifs, et notamment, selon le sociologue Laville *et al.* (2014, 2016), le rle sous-estim des associations dans l'action publique : « on s'aperoit que l'action publique venue du sommet n'arrive plus tre pertinente dans une socit complexe. Un nouveau cadre de l'action publique devient ncessaire, qui rsulte d'une coopration conflictuelle entre associations et pouvoirs publics. Aujourd'hui, sur tous les continents, on rflchit de nouveaux rapports entre associations et pouvoirs publics, travers la notion de co-construction de l'action publique »¹².

Bibliographie

- BIRKINSHAW, Julian; HAMEL, Gary; MOL, Michael, J. (2008). « Management Innovation », *Academy of Management Review*, Vol. 33, N 4, p. 825-845.
- BOUCKAERT, Geert; HALLIGAN, John (2008). *Managing Performance – International Comparisons*, Routledge.
- CHANLAT, Jean-Franois (1990). *L'individu dans l'organisation : les dimensions oublies ?* (sous la direction de), Presses Universitaires de Laval, ESKA.
- CAMPUZANO F. (2011), *La transition espagnole : entre rforme et rupture (1975-1986)*, PUF, Paris
- CHANTELOT, Sbastien; ERRAMI, Youssef (2015). « Stimuler le potentiel cratif des environnements urbains. La ncessaire transformation du leadership public », *Revue Franaise de Gestion*, Vol. 5, n 250, p. 139-158.
- CHAPPOZ, Yves; PUPION, Pierre-Charles (2013). « Une nouvelle gouvernance et de nouvelles politiques publiques territoriales », *Gestion et Management public*, Vol. 2, N 2, p. 1-4.
- CHARREIRE-PETIT, Sandra; DURIEUX, Florence (1999). « Explorer et tester » in R. A. Thitart (sous la direction de), *Mthodes de recherche en management*, Paris, Dunod, p. 57-80.
- COELHO, Paulo (1998). *Le plerin de Compostelle*, Paris, Librairie Gnrale Franaise.
- CROSBY, Barbara C.; BRYSON, John M. (2010). « Integrative Leadership and the Creation and Maintenance of Cross-Sector Collaboration », *Leadership Quarterly*, 21, p. 211-230.
- CROSSAN, Mary M.; APAYDIN, Marina (2010). « A Multi-Dimensional Framework of Organizational Innovation : A Systematic Review of the Literature », *Journal of Management Studies*, 47(6), p. 1154-1191.
- DAMANPOUR, Fariborz (1991). « Organization Innovation : A Meta-Analysis of Effects of Determinants and Moderators », *Academy of Management Journal*, 34 : 3, p. 555-590.
- DAMANPOUR, Fariborz; SCHNEIDER, Marguerite (2008). « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption : Assessing the Role of Managers », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19, N 3, p. 495-522.
- DECHAMP, Galle; SZOSTAK, Brangre (2016). « Crativit organisationnelle et territoire cratif : nature de l'influence et enjeux stratgiques pour les organisations », *M@nagement*, Vol. 19, 2, p. 61-88.

12. *Le Monde* du 18 octobre 2017, « L'essor du secteur associatif reste une vritable rvolution invisible », J.-L. Laville.

- DENIS, Jean-Louis; LANGLEY, Ann; SERGI, Viviane (2012). «Leadership in the plural». *The Academy of Management Annals*, Vol. 6, N° 1, p. 211-283.
- DJELLAL, Faridah; GALLOUJ, Faïz (2012). «L'innovation dans les services publics», *Revue Française d'Economie*, Vol. XXVII, N° 2, p. 97-142.
- ERRAMI, Youssef; CARGNELLO-CHARLES, Emmanuelle (2016). «The Pertinence of New Public Management in a Developing Country : The Healthcare System in Morocco», *Canadian Journal of Administrative Sciences*, Vol.35, N°2, p.304-312.
- GADILLE, Martine; TREMBLAY, Diane-Gabrielle; VION, Antoine (2013). «La méta-organisation territorialisée, moteur d'apprentissages collectifs», *Revue Interventions Economiques*, 48.
- GAVARD-PERRET, Marie-Laure; GOTTELAND, David; HAON, Christophe; JOLIBERT, Alain (2008). *Méthodologie de la Recherche*, Paris, Pearson Éducation.
- GIAUQUE, David (2009). «Les difficultés de gestion des partenariats public-privé en Europe. Pour une lecture institutionnelle», *Revue Française d'Administration Publique*, Vol. 2, N° 130, p. 383-394.
- GITTEL, Jody Hoffer (2005). «Relational coordination : Coordinating work through relationships of shared goals, shared knowledge and mutual respect». In O. Kyriakidou & M. Özbilgin (Eds.), *Relational perspectives in organizational studies* (p. 74-94). Cheltenham, UK : Edward Elgar.
- HAFSI, Taïeb; BERNIER, Luc (2005). «Innovation et entrepreneurship dans la réforme du secteur public au Canada», *Politiques et Management Public*, Vol. 23 N° 1, p. 1-23.
- HERNANDEZ, Solange (2008). «Paradoxes et management stratégique des territoires : étude comparée de métropoles européennes», *Vie & Sciences de l'Entreprise*, Vol. 1, N° 178, p. 54-75.
- HLADY-RISPAL, Martine; JOUISON-LAFFITTE, Estelle (2014). «Qualitative Research Methods and Epistemological Frameworks : A Review of Publication Trends in Entrepreneurship», *Journal of Small Business Management*, 52, 4, p. 594-614.
- HOOD, Christopher; DIXON, Ruth (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less?* Oxford, UK : Oxford University Press.
- LAVILLE, Jean-Louis; YOUNG, Denis; EYNAUD, Philippe (ed.), (2016). *Civil society, the third sector and social enterprise. Governance and democracy*, Routledge, USA.
- LAVILLE, Jean-Louis et al. (éds.) (2014). *L'innovation sociale*, Erès.
- LE GALÈS, Patrick (2003). *Le retour des villes européennes : sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. Presses de Sciences Po, Paris.
- LEES-MARCHMENT, Jennifer (2016). «Deliberative political leaders : The emergence of new leadership approaches in government», *Politics and Governance*, Vol. 4, N° 2, p. 25-24.
- LOILIER, Thomas (2010). «Innovation et territoire. Le rôle de la proximité géographique ne doit pas être surestimé», *Revue Française de Gestion*, Vol. 1, N° 200, p. 15-35.
- LOREY Thierry, DOSQUET Frédéric., ESTELLAT Nathalie (2016), «Comment valoriser un patrimoine en pleine mutation : le cas des Chemins de Saint-Jacques de Compostelle, dans le Sud-Ouest de la France», in Ait Heda et Myer V. (dir), *La valorisation des patrimoines, authenticité et communication*, University of Ibn Zohr Presse, p. 437-450.
- LOREY Thierry, DOSQUET Frédéric, ERRAMI Youssef, CHANTELOT Sébastien (2017), «Le contrat de destination des Chemins de Compostelle : un défi à terme pour la nouvelle gouvernance? », in (Bede S., Spindler J.) (eds.), *Les Contrats de destination : un atout d'attractivité et de valorisation des territoires*, Editions L'Harmattan, Paris.
- MAYNTZ, Renate (1983). «The Conditions of Effective Public Policy - A New Challenge for Policy Analysis», *Policy and Politics* 11, 2, p. 123-143.
- MAZOUZ, Bachir; GARZON, César; PICARD, Pascal (2012). «Les déviations dans les organisations publiques en quête de performance. Vers une gestion prophylactique des risques de déviance». *Management international/International Management/Gestión Internacional*, Vol. 16, N° 3, p. 92-100.
- MILES, Matthew B.; HUBERMAN, Michael (1994). *Qualitative Data Analysis : An Expanded Source-Book*, (2^e ed.), Sage, Thousand Oaks.
- MOL, Michael J.; BIRKINSHAW, Patrick J. (2006). «Against the Flow : Reaping the Reward of Management Innovation», *European Business Forum*, N° 27, p. 25-29.
- MORSE, Ricardo S. (2010). «Integrative Public Leadership : Catalyzing Collaboration to Create Public Value», *The Leadership Quarterly*, Vol. 21, p. 231-245.
- NORTHHOUSE, Peter G. (2004). *Leadership : theory and practice*, 3rd Ed., Sage, Thousand.
- OSBORNE, Stephen P. (2006). «The New Public Governance? » *Public Management Review*, 8, p. 377-388.
- OSBORNE, Stephen P. (Ed.). (2010). *New Public Governance*, London, England : Routledge.
- PAGE, Stephen B. (2010). «Integrative Leadership for Collaborative Governance : Civic Engagement in Seattle» *The Leadership Quarterly*, 21, p. 246-263.
- SCHNEIDER, Anne L. (2009). «Why Do Some Boundary Organizations Result in New Ideas and Practices and Others Only Meet Resistance? Examples From Juvenile Justice», *American Review of Public Administration*, Vol. 39, N° 1, p. 60-79.
- SOLOZABAL Echavarría, J.J. (1998), *Las bases constitucionales del Estado autonómico*, MacGraw Hill, Madrid.
- THALINEAU, Joël (1994), *Essai sur la centralisation et la décentralisation, Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*, Thèse, Université François Rabelais, Tours.
- TORFING, Jacob; PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon; SØRENSEN, Eva (2012). *Interactive Governance : Advancing the Paradigm*, Oxford, UK : Oxford University Press.
- TORFING, Jacob; SØRENSEN, Eva; RØISELAND, Asbjørn (2016). «Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-Creation : Barriers, Drivers, Benefits, and Ways Forward», *Administration & Society*, 51 (5), 795-825.
- VANGEN, Siv; HUXHAM, Chris (2011), «The Tangled Web : Unraveling the Principle of Common Goals in Collaborations», *Journal of Public Administration Research & Theory*, Vol. 22, Issue 4, p. 731-760.
- WALKER, Richard M. (2006). «Innovation Type and Diffusion : An Empirical Analysis of Local Government », *Public Administration*, Vol. 84, N° 2, p. 311-335.
- ZARDET, Véronique; NOGUERA, Florence (2013). «Quelle contribution du management au développement de la dynamique territoriale? Expérimentation d'outils de contractualisation sur trois territoires», *Gestion et Management Public*, Vol. 2, N° 2, p. 5-31.

ANNEXE 1 Liste des 35 personnes interviewées en France et en Espagne (en trois étapes durant les années 2014, 2015, 2016) ANNEXE 1A Liste des 28 personnes interviewées en France en 2014-2015 (1�� et 2�� étapes)	
Numérotation des entretiens	Identité des acteurs en France (« F »)
F	Offices du tourisme
N�� 1	Directrice de l'office du tourisme
N�� 2	Salarié de l'office du tourisme (« raconteur de pays »)
N�� 3	Responsable de chambre d'hôte
N�� 4	Vice-président Comité départemental du tourisme
F	ACIR, Agence de Coopération Interrégionale Chemins de Compostelle (anciennement Agence de Coopération Interrégionale et Réseau)
N�� 1	Vice-présidente de l'association
N�� 2	Responsable valorisation culturelle, action patrimoine mondial, relations adhérents et médias
F	Collectivités territoriales
N�� 1	Maire de Saint-Jean-Pied-de-Port
N�� 2	Directrice du patrimoine au Conseil général des Pyrénées-Atlantiques
N�� 3	Maire de Navarrenx
N�� 4	Président communauté des communes de Navarrenx
N�� 5	Ingénieur chargé des sports et de la nature au Conseil départemental des Pyrénées-Atlantiques
N�� 6	(Nouvel entretien) / Président communauté des communes de Navarrenx
F	Autorités européennes
N�� 1	Fonctionnaire territorial en relation avec le Conseil de l'Europe (Fédération européenne des Chemins de Saint-Jacques)
F	Autorités religieuses ou laïques/religieuses
N�� 1	��v��que de Bayonne-Lescar-Oloron
N�� 2	Président de l'association laïque Webcompostella
F	Associations (bénévoles)
N�� 1	Président des Amis du Chemin de Saint-Jacques
N�� 2	Responsable du refuge municipal à Saint-Jean-Pied-de-Port
N�� 3	Président des Amis de la Vieille Navarre
N�� 4	Institutrice bénévole hospitalière
N�� 5	Bénévole hospitalier (refuge communal)
N�� 6	Bénévole hospitalier (refuge paroissial)
F	P��lerins
N�� 1	P��lerin (français)
N�� 2	P��lerin (belge)
N�� 3	P��lerine (française)
N�� 4	P��lerine (américaine; Texas)
N�� 5	P��lerin scout (français)
N�� 6	P��lerin (français)
N�� 7	P��lerine (belge)

ANNEXE 1B Liste des 7 personnes interviewées en Espagne en 2016 (3^e étape)	
Numérotation des entretiens	Identité des acteurs en ESPAGNE (E)
E	Autorités européennes et espagnoles (Conseil de l'Europe et Espagne)
N° 1	Ancien directeur de la Culture et du Patrimoine culturel au Conseil de l'Europe, initiateur des Itinéraires Culturels Européens (dont les Chemins de Compostelle); aujourd'hui résidant en Espagne et actuellement conseil ou président d'honneur pour plusieurs institutions (Régions autonomes espagnoles, l'Église en France et en Espagne, Association des Amis de Saint-Jacques)
E	Xacobeo (Office du Tourisme d'une Région autonome dédié aux Chemins de Compostelle)
N° 1	Directeur du Xacobeo de Galice (<i>Sociedad Anónima de Xestión de Plan Xacobeo</i>)
E	Associations des Amis des Chemins de Compostelle
N° 1	Présidente de l'Association des Amis de Saint-Jacques de la ville de Jaca (Aragon) (<i>Asociación de amigos del Camino de Jaca</i>)
N° 2	Vice-président de l'Association des Amis de Saint-Jacques de la ville de Jaca (Aragon) (<i>Asociación de amigos del Camino de Jaca</i>)
E	Association des Villes de Compostelle
N° 1	Coordinateur technique de l'Association des Villes des Chemins de Compostelle (<i>Asociación de Municipios del Camino de Santiago</i>)
N° 2	Secrétaire technique de l'Association des Villes des Chemins de Compostelle (<i>Asociación de Municipios del Camino de Santiago</i>)
E	Collectivités territoriales
N° 1	Maire de Jaca (Aragon) (<i>Alcalde de Jaca</i>)

ANNEXE 2 Données secondaires : liste des principaux documents utilisés	
Codification	Libellé des principaux documents
Document N° 1	UNESCO : sites et bulletins thématiques de l'UNESCO Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle : <i>Camino Francés</i> et chemins du nord de l'Espagne https://whc.unesco.org/fr/list/669 [2015]
Document N° 2	UNESCO / France : Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France https://whc.unesco.org/fr/list/868 [2017]
Document N° 3	Conseil de l'EUROPE : Itinéraires culturels Les chemins de Saint-Jacques de Compostelle https://www.coe.int/fr/web/cultural-routes/the-santiago-de-compostela-pilgrim-routes [2017]
Document N° 4	ÉGLISE : Le Chemin de Saint-Jacques de Compostelle https://eglise.catholique.fr/approfondir-sa-foi/la-celebration-de-la-foi/les-pelerinages/372390-le-chemin-de-saint-jacques-de-compostelle/ [2010]
Document N° 5	FRANCE : Études de la Préfecture de la région Midi-Pyrénées et de l'ACIR « Guide méthodologique : mise en œuvre des outils de gouvernance du bien culturel en série « les Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France » » [2015]
Document N° 6	FRANCE : Ministère de la Culture : Drac Occitanie Un protocole d'accord pour l'animation et la gestion du bien « Chemins de Saint-Jacques-de-Compostelle en France » http://www.culture.gouv.fr/Regions/Drac-Occitanie/Patrimoines-et-architecture/Patrimoine-mondial-en-region/Chemins-de-Saint-Jacques-de-Compostelle-en-France [9 novembre 2015]
Document N° 7	ESPAGNE : Gobierno de España – Consejo Xacobeo El Camino de Santiago - Consejo Xacobeo - Ministerio de Educación www.mecd.gob.es/cultura/areas/cooperacion/mc/consejo-jacobeo/camino-de-santiago [2017]
Document N° 8	ESPAGNE : Junta de Castilla y León La Junta propone al consejo Xacobeo un documento único de señalización del Camino de Santiago por toda España https://comunicacion.jcyl.es/web/jcyl/Comunicacion/es/Plantilla100DetalleFeed/1281372051501/NotaPrensa/1284575654689/Comunicacion [22 de Juno de 2016]

ANNEXE 3**Description sommaire des trois guides d'entretien**

Le premier guide d'entretien destination des **acteurs oprationnels, nationaux et supranationaux** est construit autour de cinq thmes majeurs : (1) Rle de l'organisation interroge au sein des Chemins de Compostelle; (2) Actions mises en uvre destination des plerins et difficults rencontres; (3) Relations et formes de coopration avec les acteurs oprationnels; (4) Interactions et volutions des relations avec les acteurs nationaux et supranationaux; (5) Avnement de nouveaux acteurs et politiques innovantes mises en uvre.

Le deuxime guide d'entretien destination des **plerins** est divis en quatre parties : (1) L'histoire personnelle des plerins avec les Chemins de Compostelle; (2) La dimension matrielle du plerinage : souffrances physiques, hbergement dans les communes et transports, signaltique des Chemins; (3) La dimension spirituelle du plerinage : lvation spirituelle, relations avec les autres plerins, religieux, Amis de Saint-Jacques, etc.; (4) Relations avec les acteurs des territoires : prtres, offices du tourisme, acteurs du patrimoine, hbergements publics et privs, responsables de communes, etc.

Le troisime guide d'entretien a t spcifiquement construit pour l'Espagne, destination de ses acteurs oprationnels, rgionaux, nationaux et supranationaux. Il est structur autour de cinq thmes fondamentaux : (1) Spcificits de l'organisation politique et territoriale en Espagne; (2) Rle de l'organisation interroge et volution; (3) Relations et formes de coopration avec les Rgions autonomes et les acteurs oprationnels; (4) Spcificits des relations avec l'tat espagnol dcentralis et les acteurs supranationaux; (5) Existence d'acteurs-frontires et politiques innovantes mises en uvre.

ANNEXE 4**Identification par (Lorey et alii, 2017) de quatre niveaux d'acteurs des Chemins de Compostelle en France et en Espagne**

Catégories d'acteurs	Détails des acteurs
Niveau 1	Acteurs supranationaux et nationaux
Les acteurs supranationaux	– L'UNESCO et Conseil de l'Europe
Un acteur supranational spécifique	– L'��glise (pouvoir central), les évêques, les prêtres, les laïcs
L'��tat (et sa principale administration)	– Espagne : l'état (conception décentralisée avec les Régions autonomes espagnoles) Le Conseil de Jacobeo – France : l'état (conception centralisée) Le ministère de la Culture
Niveau 2	Acteurs-frontières
Les acteurs-frontières	– Espagne : Xacobeo de Galice, Association des Villes de Compostelle – France : ACIR
Niveau 3	Acteurs Opérationnels
Les collectivités territoriales	– Espagne : Régions autonomes, capitales régionales – France : nouvelles régions (France), départements, intercommunalités, villes
Les propriétaires et gestionnaires de biens	– Espagne : l'UNESCO a reconnu le <i>Camino Franc��s</i> dans son intégralité. – France : les 78 propriétaires et gestionnaires de biens visés par l'UNESCO
Les acteurs de l'économie touristique	– Espagne : Xacobeo de Galice – France : CRT (Comité Régional du Tourisme), CDT (Comité Départemental du Tourisme), offices de tourisme, commerçants et hébergeurs, chambre de commerce et d'industrie, Fédération Française de la Randonnée Pédestre
Les acteurs du patrimoine	– animateur du patrimoine, délégué départemental de la Fondation du patrimoine, conservateur de musées
Les acteurs associatifs des Chemins	– Espagne : Associations jacquaires – France : Affectataires des lieux de culte, associations de patrimoine, associations d'accueil jacquaire, Association des Amis de Saint-Jacques de Compostelle
Les partenaires universitaires	– Scientifiques et chercheurs
Niveau 4	Acteurs de base
Les pèlerins	– Durant le pèlerinage : pèlerins – Après le pèlerinage : potentiellement responsables d'associations ou maires de communes, potentiels leaders d'opinion ou prescripteurs des Chemins de Compostelle (blogueurs, écrivains, journalistes, etc.)