



HAL
open science

Imaginer le Post-New Public Management : y a-t-il un après ?

Céline Chatelin, Youssoufi Touré

► **To cite this version:**

Céline Chatelin, Youssoufi Touré. Imaginer le Post-New Public Management : y a-t-il un après ?. Symposium international sur les Futurs possibles du Management Public, ENAP; Panthéon Assas Université - LARGEPA, Mar 2024, Paris, France. halshs-04584898

HAL Id: halshs-04584898

<https://shs.hal.science/halshs-04584898v1>

Submitted on 23 May 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**Imaginer le Post New Public Management : y a-t-il un après ?
De l'improbable à la possible hypermodernité de la gouvernance des politiques publiques**

Céline Chatelin* et Youssoufi Touré**

*MCF HDR ; **Doctorant - Université de Pau et Pays de l'Adour (Chaire OPTIMA)

Résumé long

La complexité de la société humaine rend tout aussi complexe la fabrique, la mise en œuvre et le suivi des décisions de politique publique qui lui sont dédiées. Entre complexité et transitions multiples, la sphère managériale publique côtoie les problèmes insolubles et inextricables mis en évidence par Lönngren et van Poeck (2021). Si la démarche rationnelle a contribué à rendre les processus de décision maîtrisables, à définir des outils et des méthodes de pilotage innovantes (Carassus, 2021 ; Osborne *et. al.*, 2022), la gouvernance des politiques publiques se heurte néanmoins à des temps et des dynamiques très différentes, des interconnexions inéluctables et des incertitudes inhérentes naturellement à leur insertion dans le temps long (Touré, Chatelin, 2022). Cela signifie-t-il qu'une gouvernance des politiques publiques, a fortiori collaborative, soit impossible, voire utopique¹ ? La complexité priverait-elle de facto la fabrique d'une stratégie sociétale pour imposer et ne retenir finalement qu'un pilotage budgétaire, aux orientations rythmées par l'agenda politique et aux effets de rupture ? Sommes-nous condamnés à subir un Post Modernisme public (Guenoun et Matyjasik 2019), sans « après », sinon celui d'un éloignement, d'une défiance voire d'une déliance de la société civile (Balle de Bol, 2009 ; Pesqueux, 2007), fruit d'une gouvernance Post-Moderne ? Ou à l'inverse, peut-on imaginer un nouvel ordre de gouvernance des politiques publiques ?

Nous proposons dans cette recherche d'imaginer un possible changement de paradigme (Kuhn, 1962) permettant de concevoir une gouvernance des politiques publiques apte à intégrer la complexité des temps (court et long) et des espaces (local et global) dans lesquels s'insèrent les enjeux de société et notamment les transitions que nous traversons. Au-delà du Post-NPM et de ses effets de déliance, nous proposons d'ouvrir la perspective sur les éléments qui pourraient définir un État hyper-moderne, plutôt que post-moderne (Bolle de Bal, 2009), et sa gouvernance de reliance.

Pour y parvenir, nous tenterons d'intégrer le paradigme de la pensée complexe et des crises proposé par Edgar Morin. Ce faisant, nous optons pour exploiter l'heuristique de la théorie des systèmes dynamiques très familière dans d'autres disciplines scientifiques. Notre objectif est d'esquisser le futur possible de ce que nous nommerons une hyper-gouvernance des politiques publiques, polycentrique (Ostrom, 2010) parce partenariale et récursive parce que garante d'un éthos public de reliance.

L'exploration du modèle de gouvernance dans 3 cas en France et au Québec, nous conforte sur la plausibilité d'une gouvernance des politiques publiques *hyper-moderne* en mesure de succéder à sa version *post-moderne*.

¹ Dans le sens morinien d'une réalité improbable mais possible. Un *u-topos*, ce non-lieu, « qui sert à marcher, vers un horizon plus juste » (Malaina, 2008, p. 36) ou comme suggère Cossette-Trudel (2010) « l'utopie devrait, dans son essence même, être l'ouverture des possibles latéraux, de virtualités qui s'actualisent ; en somme, être une manière « autre » de concevoir le réel ».

Imaginer le Post New Public Management : y a-t-il un après ?

De l'improbable à la possible hypermodernité de la gouvernance des politiques publiques

« Le passage d'un paradigme en état de crise à un nouveau paradigme d'où puisse naître une nouvelle tradition de science normale est loin d'être un processus cumulatif, réalisable à partir de variantes ou d'extension de l'ancien paradigme. C'est plutôt une reconstruction de tout un secteur, sur de nouveaux fondements, reconstruction qui change certaines des généralisations théoriques les plus élémentaires de ce secteur et aussi nombre de méthodes et applications paradigmatiques. »
Thomas Kuhn (1962, p. 124).

La liste est longue des sujets de politique publique qui semblent insurmontables. Anke Gruendel (2022) en brosse un tableau introductif remarquablement décourageant pour toute volonté managériale publique. Stratégie relative aux conséquences multiples du changement climatique, d'une population vieillissante ou migrante, comment le décideur public peut-il affronter ces effets de propagation en multiples cascades ? La recherche en Management public riche de controverses, est-elle en mesure d'apporter des connaissances performatives pour l'action publique et pour la préservation de ce qui fonde la chose publique ?

La fabrique de la décision publique semble-t-elle vouée à un *satisficing* minimaliste au sens de Simons, fondé sur une rationalité classique, profitable aux catégories les plus influentes au sens de Bourdieu, dans le cadre d'une nouvelle gouvernance publique ? Au rythme incessant des réformes, le management public a beaucoup évolué, passant de l'administration publique bureaucratique weberienne au nouveau, voire au *Post New Public Management* (Guenoun et Matyjasik, 2019).

Toutefois, ses effets contradictoires et largement discutés (Hood, 1991 ; Chatelin 2001, Chatelin et El Kaddouri, 2016 ; Guenoun et Matyjasik *Op. Cit*, Chatelain-Ponroy *et al.* 2021, Carassus 2022) semblent fragiliser ce qui fait société, ce lien supérieur entre des parties prenantes concernées à multiples niveaux et en interdépendance (Touré et Chatelin, 2021). La chose publique serait-elle devenue ingouvernable ? Le management public (désormais MP) en tant que science normale au sens de Kuhn, suffisamment développé selon Hood (2005) semble se heurter à des anomalies. Une rupture de paradigme serait-elle en marche préfigurant alors un après ?

C'est le propos de cet article qui interroge la fabrique de la décision publique et de sa capacité à se frayer un chemin plus tortueux que celui prescrit par le NPM et ses tentatives (« illusoires » comme le suggèrent possiblement Guenoun et Matyjasik, *Op. Cit*) de dépassement. Chemin « voluté » dirons-nous, de « construction en spirale » de l'action publique, apte à embrasser la complexité intimidante des systèmes interdépendants que sont les sociétés, la « société-monde » du 21^{ème} siècle. Telle est la question que nous souhaitons aborder dans cette réflexion sur la possibilité d'un futur du management public, après ses circonvolutions autour de la doctrine du NPM mise en évidence notamment par Hood (1991). Autrement dit, le management public a-t-il encore un avenir et si oui lequel ?

Penser le futur du management public nous amène à prendre appui sur le modèle de révolution paradigmatique de Thomas Khun, la pensée complexe proposée par Edgar Morin, à exploiter les apports de la théorie des systèmes ago-antagonistes (Weil 1999) et le concept de polycentricité de Ostrom (2010), en replaçant au centre de la fabrique de la décision *l'homo strategicus* (Martinet, 2022) afin d'imaginer un autre chemin après le « Post NPM ». Cela nous amène à examiner succinctement dans le format imposé ici, la maturité du paradigme à partir duquel le post NPM advient et les leçons que l'on peut en tirer sur la façon de *penser le management public et sa gouvernance* (1). Dans cette perspective qui pose l'hypothèse d'une hypermodernité de la gouvernance de la chose publique, nous proposons une étude de sa plausibilité à travers l'illustration de 3 situations de conduite des politiques publiques (2). Nous discutons enfin des conditions requises pour penser une gouvernance hypermoderne de la politique publique (3).

1. Paradigme de l'hypermodernité : Penser la Gouvernance publique complexe

La question des futurs possibles du MP signale deux phénomènes simultanés, une connaissance avancée du domaine et la nécessité de la dépasser. Ce constat examiné par ailleurs dans le domaine de la gouvernance des organisations (Chatelin, 2009), nous ramène à poser un regard épistémologique sur la structure des révolutions scientifiques proposée par Thomas Kuhn. L'épistémologue repère deux éléments majeurs de la révolution de paradigme : les anomalies comme témoin de la maturité d'une science normale et les découvertes comme changements majeurs du paradigme.

Kuhn définit la révolution scientifique comme « l'incapacité de l'activité normale technique à résoudre des énigmes » (Kuhn 1962, p. 104). Ce moment est empreint d'insécurité pour les chercheurs, fait de résistances et d'apparition d'analyse scientifique nouvelle et différente. Le contexte sociétal peut faciliter ce moment de rupture. Ainsi Kuhn caractérise le processus de révolution de paradigme. « La découverte commence avec la conscience d'une anomalie, c'est-à-dire l'impression que la nature d'une manière ou d'une autre, contredit les résultats attendus dans le cadre du paradigme qui gouverne la science normale. Il y a ensuite une exploration, plus ou moins prolongée, du domaine de l'anomalie. Et l'épisode n'est clos, que lorsque la théorie du paradigme est réajustée afin que le phénomène anormal devienne phénomène attendu. » (Kuhn 1962, p. 83) Et de nous rappeler les trois issues possibles d'une crise de paradigme (123-124) :

- Le renforcement du paradigme existant : « la science normale se révèle *in extremis* capable de résoudre le problème à l'origine de la crise » par le règlement des anomalies ;
- La mise de côté du problème qui « résiste même si on l'aborde d'un point de vue en apparence radicalement nouveau » ;
- La rupture scientifique par « l'apparition d'un nouveau candidat au titre de paradigme » au vu de « l'échec des règles existantes [qui] est le prélude à la recherche de nouvelles règles » (p. 102).

(Trop) brièvement exposé le modèle de la découverte scientifique de Thomas Khun nous semble éclairant pour interroger l'après (post)NPM. Nous procéderons en 2 temps. Premièrement, nous tenterons d'identifier les apports et les anomalies scientifiques en MP en tant que science normale potentiellement en crise (1.1). Nous proposons ensuite une esquisse *d'un cadre de pensée* du management et de la gouvernance de la « chose publique » (désormais GPP pour Gouvernance des Politiques Publiques) en repérant quelques évolutions possibles (« compossibles » au sens de Bernard-Weil, 1999) de la fabrique de la décision publique face à la complexité en tentant d'explorer à travers lesdites anomalies, les possibilités de penser le management public de manière différente et intégratrice, une voie de reconstruction qui pourrait changer certaines généralisations théoriques en MP (1.2).

1.1. Du NPM au Post-NPM : La pensée moderne en Management public

Il est toujours utile de revenir aux racines d'un courant de pensée pour mieux en prendre la mesure, mieux saisir la pertinence et la vivacité du corpus ainsi examiné dans son temps, plus ou moins long, de fabrication. En paraphrasant Martinet et Payaud (2009, p. 25), il s'agit ici de développer une lecture de ce cheminement en management public afin de contribuer, à notre mesure, à « régénérer un véritable programme de recherche dans le domaine » ou à tout le moins, à discuter de manière critique une crise de paradigme voire la possibilité d'un changement de paradigme.

Retour sur un courant d'origine : Public Management et New public Management

Le management public (MP) est un objet d'étude construit sur de multiples racines disciplinaires. Comme le rappelle à bon escient le chapitre introductif de l'ouvrage codirigé par Chatelain-Ponroy *et al.* (2021), la recherche en management public est à la confluence des développements américains dans les années soixante et soixante-dix, en sciences économiques et en sciences politiques centrées sur l'analyse politique de l'État et de son action (*policy analysis* et *public policy*), des sciences de l'administration publique (*public administration*) centrées sur une approche descriptive des institutions. Morgana (2012) rappelle que dès le début du 20^e siècle, Henri Fayol est le père fondateur de l'approche managériale dans l'administration publique, « partisan du désencombrement » de l'État lorsque celui-ci est dans l'incapacité industrielle.

La conception de l'action publique se pense à toute échelle de l'État en tant que « groupe institutionnel relié au reste de la société au travers de l'action publique » (Hauriou, 1927). S'ouvre alors un débat au sein des théories néo-institutionnelles. Les théories fondées sur une approche contractuelle de l'organisation (contrat, agence, transaction) s'emparent de l'analyse des déterminants de l'efficacité de la nature publique ou privée de la propriété et de la décision (Chatelain, 2001 et 2004).

Ce courant dominant du 20^e siècle (et à longue traîne jusqu'à nos jours) donne l'avantage conceptuel à la seconde en comparaison des coûts supposés supérieurs et inhérents à la propriété publique. Sous ce présupposé central, la décision publique, son architecture organisationnelle et l'action publique qui en découle font passer l'organisation publique de la conception bureaucratique weberienne de la décision publique (verticale, rationalité juridico-administrative) à une conception alternative, privatisée selon Chatelain (*Op. Cit*) supposée apte

à réduire les coûts inhérents à l'architecture publique par emprunt aux déterminants de l'efficacité de l'organisation privée (délégation, contrôle, rationalité économique utilitariste). Ainsi naît la nouvelle gestion publique fondée sur un isomorphisme prédictif des outils du management et de la gouvernance des firmes privées. Le management public se revêt dès lors d'un entrepreneurisme conférant au management, une vocation universaliste (Morgana 2012, p. 14) et au paradigme dominant utilitariste de l'efficacité, une vertu performative.

A partir de ces « sciences sources » (Gibert, 2002), l'approche managériale des politiques publiques soulève les questions de leur fabrication, de leur mise en œuvre et du contrôle de la valeur intentionnellement publique. Gouvernance et pilotage de la valeur publique constituent ainsi deux grands champs d'étude dont on peut résumer ici les différents développements qui fondent le paradigme dominant en management public.

Le paradigme dans lequel s'est développé le NPM

Hood (1991) constitue une référence incontournable du NPM notamment en interrogeant la doctrine sur laquelle il repose. En tant que tel, il pose l'hypothèse d'un cadre de pensée fondé sur la contestabilité, le choix de l'usager, la transparence et l'accent mis sur les structures incitatives. Ces 4 piliers de la doctrine engendreront 4 « super tendances administratives » : la réduction des dépenses des États, la privatisation des services publics, l'automatisation via les technologies, l'internationalisation du management public par la coopération inter-gouvernementale.

D'un point de vue épistémologique, il nous paraît essentiel pour l'analyse de rappeler le présupposé fondamental sur lequel repose le paradigme du NPM et qui provient de l'approche fondamentalement économique de l'École de Chicago. A l'instar de la contribution éclairante de Stefano Palombarini (2018), l'hypothèse de l'économie néoclassique subordonne le pouvoir politique (État, action de politique économique, instruments monétaires et budgétaires) au pouvoir économique, avec au cœur de la *New Political Economy*, le théorème de l'électeur médian utilitariste. Cet acteur est considéré comme le déterminant majeur des choix politiques. Ce présupposé constitue le nœud central du NPM car il concourt à fonder l'inefficacité relative de la propriété publique (en termes de droits décisionnels/choix publics) par rapport à la propriété privée². De là, les programmes de privatisations, de libéralisation et la managérialisation des organisations publiques constituent les choix institutionnels prioritaires (Chatelin, 2001). Ainsi s'exprime la performativité de la théorie néoclassique normative des choix publics.

Palombarini souligne la négation de l'autonomie du pouvoir politique (et conséquemment des choix de politiques publiques) par la construction d'un modèle utilitariste fondé sur les préférences de l'électeur médian. Ainsi, conclut-il, « aucun des modèles politico-économiques n'ont remis en cause l'hypothèse d'indépendance du processus de formation des intérêts et des relations économiques par rapport à l'action politique ». La citation de Lucas par

² Soit parce que le décideur public aligne ses intérêts électoraux sur les attentes de l'électeur médian soit parce qu'il a les mêmes préférences de consommation et notamment la baisse des impôts. Ce dernier argument fera écho au mouvement de restriction budgétaire face à la croissance de la dette publique consécutive aux guerres du 20^e siècle et à la reconstruction (citons le montant de 859 milliards de Francs entre 1940 et 1944, Quennouëlle-Corre, 2006). Ce postulat sera l'argument central de l'inefficacité décisionnelle publique, terreau de justification des vagues de privatisations dans le monde, supposées à tort (Chatelin, 2001 et 2004) accroître la performance.

Palombarini (*Op. Cit*) exprime remarquablement l'épicentre conceptuel du NPM dans lequel le statut épistémologique du politique diffère de celui de l'économique auquel la théorie subordonne le premier.

« Any economic model is going to have at its center a collection of hypothetical consumers whose decisions, together with the technology and market structure, determine the operating characteristics of the system and whose welfare is the explicit subject of normative analysis. [...]. If we are to think about economic policy starting from this viewpoint, what we mean, in the first place, is that we want to be able to determine how different policies will induce different consumption sequences $\{C_{it}\}$ for each agent in this economy. In the second place, we mean to evaluate policies normatively according to their effects on agents' welfare » (Lucas 1987 : 20-21).

Trop brièvement là encore, recensons les principales composantes du paradigme du NPM, fondé sur l'efficacité à travers le tableau synoptique suivant. Nous y recensons le présupposé initial majeur inspiré du courant de la nouvelle économie politique précitée, les apports conceptuels principaux et en référence à Kuhn, les anomalies que nous distinguerons en deux catégories, les anomalies liées aux distorsions entre prédictions et observations et les anomalies conceptuelles internes. Il s'agira ensuite de traiter de leur règlement au sens de Kuhn.

Tableau 1 : Synopsis du paradigme NPM

Présupposés	Contributions conceptuelles	Anomalies persistantes entre la prédiction et observation	Anomalies conceptuelles internes
Pouvoir politique subordonné au pouvoir économique Architecture organisationnelle publique sous efficiente (Public Choice Theory; théories néo-institutionnelles/approches contractuelles)	Réduire les sources d'inefficacité par une transformation de l'architecture organisationnelle (transformation de la répartition des droits de gestion/de contrôle et systèmes de mesure/incitation): - Libéralisation - Délégation, décentralisation, agencification - Débureaucratiation des politiques publiques - Pratiques de l'évaluation : instrumentation-contrôle-responsabilisation-redevabilité - Individualisation de la performance-incitation	Intensification de la bureaucratie (Hood, 1991, 2005) : « faire un peu moins bien, pour un peu plus cher » (Guenoun et Matyjasik, 2019) - Augmentation des coûts d'agence et de transaction (coordination, apparition d'entités autonomes, recours aux acteurs privés, labellisation) - Démotivation, conflits, non coopération, exclusion, déliaison - Distorsion des effets attendus des indicateurs de performance - Démantèlement de l'emploi dans la fonction publique - Réduction de service public et de sa qualité - Affaiblissement de la légitimité de l'intérêt général (Pesqueux, 2007) Réagencement de l'autorité et du processus décisionnel (Chatelin 2001) au profit de la professionnalisation des cadres managers (El Kadouri et Chatelin 2016 ; Doligez 2020) Quête de sens (Hood 2012), théorie de la seconde génération, variabilité des pratiques de MP liées aux tensions de gouvernance (Mazouz, 2014)	- Managérialisation du processus de décision publique pour une meilleure efficacité alors que l'organisation publique est potentiellement une forme alternative efficace (critère remédiabilité, Williamson 1999) en réponse aux failles du marché (barrières à l'entrée élevées, coûts de transactions élevés, information incomplète, incertitude forte; autre cible que l'efficacité économique i.e. sociale, environnementale) (Musgrave 1999) - Concurrence entre la conception politique et économique de l'action publique : Conflits de Rationalité entre la bureaucratie publique et la firme managériale publique Rationalité de finalité (éthique de conviction, et de responsabilité) (Weber 2003) ; ethos gestionnaire (Gélédan, 2019) Homo oeconomicus et homo Politicus/Strategicus (Martinet, 2022)

Le principe fondateur du NPM est l'efficacité, normalisatrice et disciplinaire. En tant que telle, elle est considérée comme un critère de validation démocratique (Pesqueux, 2007). Toutefois, les distorsions entre les prédictions théoriques et les pratiques notamment sur la question des gains d'efficacité, de la variété des pratiques et des effets pervers de ce nouvel ordre managérial des services publics (Doligez, 2020, Chatelin 2001 et 2004, El Kadouri et Chatelin 2016) ont fait évoluer les pratiques. Elles ont aussi orienté une « deuxième génération de travaux » (Hood, 2012) dédiés à la résolution de ces anomalies ouvrant l'ère supposée du *Post NPM* (Guenoun et Matyjasik, 2019).

Ainsi, face aux anomalies d'observation du NPM, le concept de « méta gouvernance » (Torfing et Triantafillou, 2013) ou *Whole of Government approach* Guenoun et Natyjasik, *Op. Cit.*) est supposé restaurer le lien à la performance publique par différentes pratiques visant à améliorer la coordination par la collaboration entre acteurs. La nouvelle gouvernance publique se caractérise par une architecture organisationnelle fondée sur :

- La participation citoyenne et d'acteurs privés à la co-création et à la co-production de service public Osborne (2006, 2021), apporteurs de ressources ponctuels ou en continu.
- Son corollaire, l'émergence d'une coordination partenariale :
 - o Coordination horizontale en réseaux d'acteurs (labs, tiers-lieux etc.) accordant plus de place aux ajustements mutuels en mode projet et au droit souple (charte, code)
 - o Coordination verticale des pôles administratifs centralisés, mutualisés, ou par la création d'entités nouvelles ouvertes et proactives (Torfing et Triantafillou, 2013 ; Carassus et Baldé 2021)
- La saisie d'une opportunité technologique disruptive : « smartisation » de l'action publique (Frucquet *et al.* 2021) qui transforme le rôle de l'État devenu numérique, « moins producteur et davantage gestionnaire des transactions numériques et facilitateur des coproductions » dans la *Digital Era Governance* (Guenoun et Natyjasik, *Op. Cit.*).
- L'évaluation encore balbutiante, de l'impact des contributions partenariale à la co-production du service public plutôt que l'évaluation du résultat (Carassus 2020), le numérique aidant.

Cette méta-gouvernance ou nouvelle gouvernance publique ouverte et proactive (Baldé, Carassus, *Op. Cit.*) forge l'architecture de la décision par diffusion et décentralisation toujours plus poussée des droits décisionnels entre acteurs (droits de gestion et de contrôle au sens de la théorie des droits de propriété) et une orientation de l'évaluation sur les impacts de leur contribution. On retrouve les apports conceptuels du NPM (tableau 1) qui traduisent un phénomène de privatisation du processus de décision et de création de la valeur publique (Chatelin *Op. Cit.*). A cet égard, on pourrait dire que le présupposé chicogoan s'est solidifié avec les travaux *Post NM* qui en cherchant à résoudre les anomalies du paradigme, en conservent les préceptes (Bezes, 2009 ; Chappoz et Pupion, 2012 ; Hibou, 2019).

Ce renforcement du NPM rejoint l'une des hypothèses « pessimiste et critique » de Guenoun et Matijazik (2019) celle de « la confortation rusée du NPM » plutôt que de sa subversion. Comme le diable peut se cacher dans le détail, la ruse semble se nicher dans le principe sous-jacent au présupposé originel, le principe d'homothétie entre « public » et « privé » scruté par

Béatrice Hibou (2019). Ce faisant, la résolution de la crise du NPM se traduirait par la consécration de l'universalité du management, quelle que soit la forme organisationnelle dans laquelle il se déploie, publique, privée, privatisée...

L'émergence des pratiques de méta-gouvernance comme nouvelle réponse performative du NPM consacre ainsi les divers ingrédients du paradigme de l'efficacité des organisations et en filigrane l'éthos gestionnaire (Bezes et Jeannot 2019, Guédélan, 2019) fait d'instruments de mesure, de consulting acculturant, et de discipline incitative sur lesquelles se structurent les bureaucraties publiques entrepreneuriales (Morgana, 2012 ; Gori, 2019, Martinet 2022). La légitimité utilitaire du savoir managérial (Bruno, 2005) par la force disciplinaire de la compétitivité et de l'étalonnage des performances confirme la subordination du politique à l'économique et de cette dernière à la financiarisation (Martinet, 2009). La crise du paradigme en MP ne semble pas avoir lieu. La post-modernité ne semble pas encore véritablement à l'œuvre. Et pourtant...

1.2. Du Post NPM à l'Hyper MP : Repenser l'agir public en complexité

Retour sur une anomalie majeure : État subordonné ou État Stratège ?

Dans la logique des 3 issues possibles d'une crise du paradigme de Kuhn rappelées dans le propos introductif précédent, les ajustements en cours pour résoudre les anomalies du NPM se concentrent par effet sur la première issue, le renforcement des généralisations initiales relatives aux facteurs d'efficacité de l'architecture organisationnelle.

Toutefois, simultanément, dans la logique de la controverse scientifique, certains travaux contestent cette conclusion en examinant les facteurs de variabilité des pratiques observées fondées sur le NPM. Parmi les facteurs explicatifs des pratiques différenciées, on retrouve :

- le sens attribué au type de management par les chiffres selon la culture égalitaire, hiérarchique ou individualiste (Hood, 2012)
- les tensions dans les systèmes nationaux de gouvernance au niveau institutionnel des valeurs de service public, organisationnelle, managérial et artéfactuel (Mazouz, 2014 ; Bennani *et al.* 2022)
- les tensions de rôles des cadres territoriaux (Dupuis 2015) qui interpellent sur « *l'exigence d'une énonciation claire de la destination quitte à réviser à certains moments, la volonté de retravailler régulièrement l'itinéraire suivi suite aux retours d'expérience* »

Ces facteurs de contextualisation du MP nous invitent à questionner l'intention managériale publique, la (les) rationalité(s) (économique, juridico-administrative ou politique) sous-jacente(s) au cadre décisionnel public donc à la gouvernance des politiques publiques. En d'autres termes, si le « comment faire du MP » est largement traité, le « pourquoi » semble s'imposer de nouveau, au risque de remettre en cause le comment et l'universalité présumée du management et son précepte majeur, le lien de subordination du politique à l'économique. Cela nous invite à revenir sur le sens de l'organisation publique et la conception politique de l'action publique.

Afin d'interroger le sens de l'action publique revenons sur quelques définitions du management public et des rôles sous-jacents qu'elles attribuent à l'État.

Tableau 2 : Finalité(s) du Management de la chose publique

Définitions du Management public	Finalité du Management de la chose publique : le Pourquoi sous-jacent
« L'ensemble de processus de finalisation, d'animation, de contrôle des organisations publiques, visant à développer leurs performances générales, à piloter leur évolution, dans le respect de leur vocation » (Bartoli 1997)	Piloter les performances dans le respect de leur vocation
« Public management broadly as encompassing the organizational structures, managerial practices, and institutionalized values by which officials enact the will of sovereign authority, whether that authority is prince, parliament, or civil society. Public management, in other words, is regarded as synonymous with public administration. » (Lynn 2007)	Institutional values by which officials enact the will of sovereign authority
« L'État néolibéral dont le NPM est le nom, organise paradoxalement aujourd'hui une société où, bien que l'État reste l'instance d'organisation de la société, le commun disparaît, la valeur se réduit à une propriété émergente de la quantité, la compétition remplace la préservation des vulnérables » (Guenoun et Natyjasik, 2019 ; Gori 2019)	Le commun, la préservation des vulnérables
« Un État régalien qu'il convient de gérer à nouveau [comme] une institution créatrice de valeur(s) dans la durée et non pas comme une entreprise. » Un État stratège doté d'une « fonction régaliennne assumée et reconnue par les citoyens comme par les agents, [et] une fonction d'orientation et de facilitation stratégique débarrassée du simulacre et du défaut de sens qui ont marqué l'État français lors de sa conversion zélée au néolibéralisme » (Martinet 2022, p. 148-149)	Valeurs régaliennes dans la durée Guide stratégique

Si le NPM met l'accent sur le rôle organisateur de l'État, le concept contient aussi les finalités institutionnelles spécifiques du management public (Colonne 2) qui pour partie, vont à l'encontre du lien présupposé de subordination du politique à l'économique. L'intérêt porté à la mesure d'impact dans la seconde phase du NPM, et les questions relatives à la valeur publique plurielle doivent nous interpeler. De même, la nature à géométrie variable, de l'autorité souveraine et les valeurs institutionnelles associées, retenue par Lynn pour définir le MP suggèrent de questionner la vocation institutionnelle de l'État.

Pesqueux (2007) distingue deux approches :

- L'approche institutionnelle aggrégative de l'action publique en charge alors d'une *société civile* dans laquelle l'allocation des ressources se fait à court terme dans le sens d'une sommation (voire d'une concurrence) des intérêts catégoriels ;
- L'approche institutionnelle intégrative de l'action publique en charge alors d'une *société politique* dont la finalité est la création d'une communauté de valeurs passées et de long terme.

Face à une conception économique de l'action publique, la conception politique appelle un présupposé alternatif à celui critiqué par Palombarini (*Op. Cit*), selon lequel « Les analyses du *Public Choice* partagent le caractère fondamentalement normatif de la science économique dominante (l'équilibre économique représente l'état à la fois *naturel* et *optimal* du système

social). [...] Les concepts de *changement social* et de *coévolution* du politique et de l'économique devraient être au cœur d'une nouvelle économie politique. »

La quête de sens du management de la chose publique chère à Christopher Hood semble devenir le vecteur d'anomalie majeure révélatrice d'une possible rupture d'un paradigme managérial public apte peut-être à ouvrir la possibilité de nouvelles découvertes et un changement d'hypothèses fondatrices d'un nouveau cadre de pensée qui puisse intégrer, sans s'y réduire, les exigences économiques, et dépasser, comme nous l'évoquions en introduction, le *satisficing* d'une fonction d'utilité publique éco-centrée inapte à répondre à sa vocation institutionnelle politique intégrative, fonction régaliennne et stratégique selon Martinet (2022) qui souligne la carence de l'Etat à multiples niveaux dans la société.

Reconstruire la pensée de l'action publique dans une société hypermoderne : le paradigme de la pensée complexe

Qu'il s'agisse de préserver, garantir ou restaurer la *responsabilité politique* de la décision publique, l'enjeu est de faire face à une hyper-complexité³, faite d'imbrication(s) de systèmes multiples antagonistes et ambivalents (Le Moigne et Morin, 2013) qu'il convient « cognitivement » et non sans difficulté, d'intégrer plutôt que d'additionner (ou de soustraire).

La complexité **générale** considère le système comme « une relation entre des parties qui peuvent être très différentes les unes des autres et qui constituent un tout à la fois organisé, organisant et organisateur ». Elle englobe les complexités multiples⁴ en nous enjoignant de **réformer la pensée pour voir le monde autrement**, « à côté du probable, les possibilités de l'improbable, parce qu'il y en a eu dans le passé et qu'elles peuvent se retrouver dans l'avenir » (Morin, 2013, p. 141).

Il s'agit dans cette dimension, de construire une pensée qui intègre les limites de la rationalité du sujet face à son objet (incertitude, incomplétude, ambiguïté du monde empirique entre ordre, désordre, organisation) et en conséquence, qui envisage la propriété d'émergence du tout (dans sa capacité organisatrice).

Contextuellement, on l'aura compris, il s'agit du **paradigme de la pensée complexe** qui est au cœur de l'immense œuvre de Edgard Morin, philosophe en *épistémologie constructiviste*. Le paradigme, dans sa définition adoptée par Edgard Morin lui-même « ... est constitué par un certain type de relation logique extrêmement forte entre des notions maîtresses, des notions clés, des principes clés. Cette relation et ses principes vont commander tous les propos qui obéissent inconsciemment à son empire » (Morin 1995, p. 211-238)

Aux notions clés peu ou prou exposées ci-avant, nous ajoutons donc les principes clés, au nombre de trois, toujours dans la philosophie Morienne. C'est l'objet de la présentation synthétique ci-après (Tableau 3), pour une vue globale pédagogique. Loin de notre propos de

³ Dans son sens grec initial la complexité « *complexus* » renvoie à « *ce qui est tissé ensemble* »

⁴ La **complexité restreinte** est une des notions introduites par Edgard Morin. Elle renvoie à la « multiplicité de processus interrelationnés, interdépendants et rétroactivement associés » (Morin, 2013, p. 32). En référence à la cybernétique et à la théorie des systèmes, il s'agit de systèmes dynamiques avec un grand nombre d'interactions et des rétroactions à l'intérieur desquelles se déroulent des processus très difficiles à prédire et à contrôler.

viser ici une quelconque réduction de la pensée complexe ou du paradigme sous-jacent. Le tableau 3 a pour objectif de contribuer autant que possible à une meilleure appréhension épistémologique, et, en paraphrasant Edgard Morin : « une aide pour l'esprit autonome à connaître dans le cadre d'une pensée complexe » (Morin 1991-L0, p.16).

Tableau 3 : Notions et principes clés du paradigme de la pensée complexe

Les notions clés	
<i>La relation sujet/objet pour la connaissance</i>	<i>La notion de système</i>
<p>La complexité relève :</p> <ul style="list-style-type: none"> • du monde empirique, de l'incertitude, de l'incapacité d'être certain de tout, de formuler une loi, de concevoir un ordre absolu. • de la logique contenant des contradictions <p>La complexité c'est:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Distinguer pour relier, • la relation sujet/objet de la connaissance, • la relation Ordre désordre et organisation 	<p>Le système c'est :</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>une relation entre des parties qui peuvent être très différentes les unes des autres et qui constituent un tout à la fois organisé, organisant et organisateur</i> <p>Le système permet par son organisation :</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'émergence : <i>une qualité ou une propriété indéductible de la somme de celle des parties</i> • <i>La présence dans le chaos, du désordre et de l'ordre dans une relation circulaire vers une autre organisation</i>
Les principes clés	
Le principe Dialogique	
<p>Il permet de maintenir la dualité au sein de l'unité. Il associe deux termes à la fois complémentaires et antagonistes.</p>	<p>↔ <i>L'ordre et le désordre sont deux ennemis : l'un supprime l'autre, mais à même temps, dans certains cas, ils collaborent et produisent de l'organisation et de la complexité</i></p>
Le principe de récursivité organisationnelle	
<p>Il consiste à dépasser la linéarité de la relation cause/effet en considérant la notion de boucle rétroactive au sein du processus, où les produits ou effets sont à même temps causes et producteurs de ce qui les produit.</p>	<p>↔ <i>Les éléments du système ont des effets sur eux-mêmes et contribuent à l'auto-éco-organisation du système vis à vis de son environnement</i></p>
Le principe hologrammatique	
<p>Il concerne l'interdépendance entre le tout et les parties qui le constituent. Le tout est dans la partie qui est dans le tout.</p>	<p>↔ <i>Il permet d'intégrer la reliance, au sens d'une pensée qui relie tout en reconnaissant le singulier, l'abstrait et le concret.</i></p>

Ce paradigme est un des éléments essentiels de notre posture épistémologique. Il s'agit de penser l'action publique dans une modernité liquide décrite par nombre d'auteurs (Martinet,

2009) et la métaphore de l'aquarium Monde de Meyskens (2005). « L'avènement de la modernité liquide ne signale pas la mort de la souveraineté, elle signifie plutôt une transformation de ses conditions d'opération. Un monde liquide est un monde d'ambivalence et d'indétermination, un monde de métamorphose et de porosité, un monde où la porosité des frontières induit chez les corps qui y flottent, et pas seulement, une peur de pénétration et une réaffirmation de formes solides, mais aussi une fascination pour la métamorphose et un déploiement pratique de formes techniques circulant dans les réseaux fluides du capitalisme contemporain ».

En référence à Kuhn, ce changement de vue invite à réfléchir à de nouveaux fondements du MP. Comme le suggère le sociologue belge Marcel Bolle de Bal (2003, p. 101) « certes la science occidentale dominante, issue des œuvres de Descartes, isole, sépare, divise pour connaître et comprendre. Mais ce premier moment de la démarche scientifique – dont se contentent trop de chercheurs- n'a de sens que s'il est complété par une seconde démarche, celle qui vise à relier ce qui est isolé, séparé, disjoint, dé-lié... Après l'étape de la science en miettes, doit venir celle de la science élargie, enrichie, recomposée... ce qu'Edgar Morin a théorisé dans son projet de revalorisation de la « pensée complexe ».

Selon Bolle de Bal (2003, p. 124) la société moderne inspirée des Lumières et des sciences et techniques, se caractérise par de multiples déliances (culturelle, familiale, religieuse, écologique, etc.), résultat de l'essor de la raison, de la simplification, de la division. Toutefois, privilégiant une pensée duelle dynamique, il constate aussi l'émergence de nouvelles pratiques dans cette modernité qui sépare et divise. Il développe le paradigme de l'hypermodernité qui traduit une société faite de « réalités en gestation au sein même de la modernité et de sa culture fondée sur une logique de déliance ».

L'hypermodernité dans le sens de la complexité généralisée de Morin (*Op. Cit*) est intégrative, « uniduelle ». Elle consiste à voir le monde dans ses réalités paradoxales et dialogiques, de reliances et de déliances. Familier de ce schème, la théorie des systèmes ago-antagonistes⁵ est éclairante. Elie-Bernard Weil (1999, p. 106), définit « l'antagonisme comme l'opposition de deux forces agissant sur un récepteur commun, l'agonisme [correspond] à leur coopération ». Dans la logique systémique de l'analyse et des développements institutionnels, Elinor Ostrom (2010, p. 20) développe quant à elle, le concept de polycentricité pour comprendre le fonctionnement des systèmes interdépendants au sein d'une « situation dans laquelle de nombreux centres de prise de décision sont formellement indépendants les uns des autres » et aptes former un « système interdépendant de relations ».

Cette façon duelle de voir le monde dans ses complexités heurte un paradigme simplificateur comme celui du NPM dont l'effet contre-performatif majeur est une détérioration du lien qui fait société, une déliance par « l'affaiblissement de la légitimité de l'intérêt général » (Pesqueux, 2007) résultat de multiples carences de l'État (Martinet, 2022, p. 147). Les dernières avancées (Post NPM) s'attachent cependant à rendre compte de réalités émergentes plus complexes du MP, voire plus « liquides » comme la co-production de service public par exemple, qui « dilue » en même temps qu'elle relie l'acteur et l'institution publique (forme de déliance et de reliance sociale, Chatelin 2022 et 2023).

⁵ Weil et Bricage rappellent que « La science des systèmes ago-antagonistes est apparue à l'occasion d'une recherche médicale qui concernait un couple d'hormones dont les actions étaient à la fois de sens opposés et coopératives ».

(Re)Penser la gouvernance des politiques publiques (GPP) hypermoderne

Dans un contexte d'hypermodernité, la finalité de l'agir public et sa spécificité est de garantir l'éthos public défini par Isabelle Fortier (2013, p. 168) comme la « dynamique sociopolitique caractérisant une réalité collective, dont les dispositifs de pouvoir - conçu comme relationnel - sont orientés vers une finalité démocratique et une éthique du bien commun fondant la spécificité de l'action publique »

Comme le souligne Chatelin (2023, p. 44-45), « l'enjeu est de construire un cadre d'élaboration des décisions publiques, autrement dit une gouvernance, apte à intégrer les antagonismes de ces proximités (dé/reliances), les forces de désordre et de régénération au sens d'Edgar Morin mais aussi apte à intégrer le temps long et le temps court ». Cela requière un flux de connaissances évolutives par définition en continu (Touré et Chatelin, 2022) qui nécessite de définir un « cadre décisionnel public capable de faire émerger des décisions à longue portée, résultantes d'un cheminement itératif, dialogique et pluraliste autorisant les controverses créatrices ». Cela suppose de placer l'acteur politique au centre de cette gouvernance de reliance (à la fois partenariale et polycentrique) car il demeure le « garant de la proximité institutionnelle des acteurs et de la redistribution de la valeur produite sur le territoire » (Chatelin, 2023, p. 44).

En conclusion de cette section 1, considérant un État hyper-moderne (au sens de Bolle de Bal, à la fois délié et relié) la gouvernance des politiques publiques (GPP) peut se définir :

- *en finalité*, comme une gouvernance de reliance, garante de l'éthos public ;
- *en moyens*, comme l'ensemble des mécanismes et dispositifs de contrainte et d'aide à la décision qui encadrent la latitude managériale de l'acteur politiquement responsable des intérêts supérieurs liés au bien commun et à la démocratie, dans une logique partenariale et polycentrique ;
- *en dynamique*, un processus cognitif visant à penser l'hypercomplexité en temps continu pour l'aide à la décision.

2. Démarche exploratoire : méthodologie et illustrations de l'hyper-modernité de la GPP

Dans cette seconde section, nous proposons une « méthodologie » d'appréhension de l'hypermodernité dans laquelle la fabrique de la décision publique complexe est susceptible de s'inscrire (2.1.). Afin d'en tester la plausibilité, nous explorons à titre illustratif, trois contextes de faisabilité d'une gouvernance des politiques publiques en complexité (2.2.).

2.1. Pour une aide méthodologique à la construction d'une gouvernance hypermoderne

Dans la section précédente est développée l'idée d'une posture épistémologique pour penser la complexité, duelle, intégrative (« en spirale » dirons-nous) dans laquelle la fabrique de la décision publique s'insère. En paraphrasant Einstein, il est difficile de résoudre un problème par les modes de pensées qui l'ont engendré. Penser l'hypermodernité dans ses complexités suggère de voir l'espace des solutions comme inépuisable, constitué de probables/improbables, possibles/impossibles et de compossibles. Pour aller plus loin dans la proposition, nous abordons deux éléments fondamentaux : problématiser en univers

complexe et décider à l'aide d'un groupe d'appui. Ce qui nous permet ensuite de proposer une esquisse de feuille de route pour déployer une gouvernance hypermoderne.

Problématiser en univers complexe

La GPP est à la croisée des chemins. Sous l'angle de l'hypermodernité, « penser la fabrique de la décision publique » nécessite une problématisation particulièrement de l'objet. A l'instar de Meissonier (2021), « lorsque l'on étudie un problème complexe, la « problématisation » ne revient pas à poser de façon claire et nette le « bon problème » puisqu'il y a autant de façons de poser le problème qu'il y a de points de vue sur la question". « Penser en hypercomplexité », l'espace de fabrique de la décision publique expose la GPP à des problématiques multiples :

- spatiales, temporelles, ancrées dans l'incertitude (des transitions et des crises), partiellement non déterministes et irrationnelles, d'acceptabilité citoyenne plurielle (Cf. Annexe 1)
- pour tout niveau de territoires (local, global) : pouvant aller d'un bassin de vie, une commune, une région ou l'État (en France), un groupement d'États, etc.
- potentiellement ago-antagonistes

Décider : un groupe d'appui à la complexité

Dans le paradigme de la pensée complexe, le responsable de politique publique territoriale, locale ou globale, est le décideur élu. Son rôle est primordial dans la fabrique de la décision en tant qu'*homo-politicus* face aux différents temps et dynamiques des transitions sociétales principales. Il est d'ailleurs souvent oublié au bénéfice du cadre territorial qui par exemple dans le contexte français selon Dupuis (2015) passe un tiers de son temps aux côtés de l'élu, les deux-tiers restants étant consacrés au management.

Depuis un demi-siècle, le fil de tissage pour la fabrique de la décision semble être jusqu'à présent le *fil économique*, de manière prépondérante, voire unique. L'imbrication et l'implication des autres sciences sont convoquées de manière discontinue ou séquentielle dans la GPP. Il ne s'agit donc pas forcément de remplacer l'aspect économique dans la problématique, mais de le considérer dans un ensemble plus vaste, dans un tout, un « tout » plus grand, le « système ». De plus, l'incertitude limite la prévisibilité sur les exercices budgétaires quel que soit l'horizon de la pluriannualité.

En corrolaire, *le temps* est un élément fondamental à intégrer explicitement dans la fabrique de la décision pour la GPP. Sa continuité est une source pour discerner, relier et tisser les différents éléments. A un instant donné ou sur un temps donné, la GPP peut être confrontée à des contradictions et/ou des incompatibilités, apparentes ou réelles. La considération du temps permet de refocaliser *sur le sens*, *sur le pourquoi*. Nous proposons par conséquent de retenir le *fil du temps* comme vecteur de tissage dans la GPP face à la complexité.

Dans le sens de la proposition d'Alain-Charles Martinet (2022), de « libérer [les] forces imaginantes » de *l'homo strategicus*, l'enjeu est de restaurer l'espace décisionnel de l'élu, essentiellement contraint jusque-là par la force normative de l'efficacité et de la rentabilité.

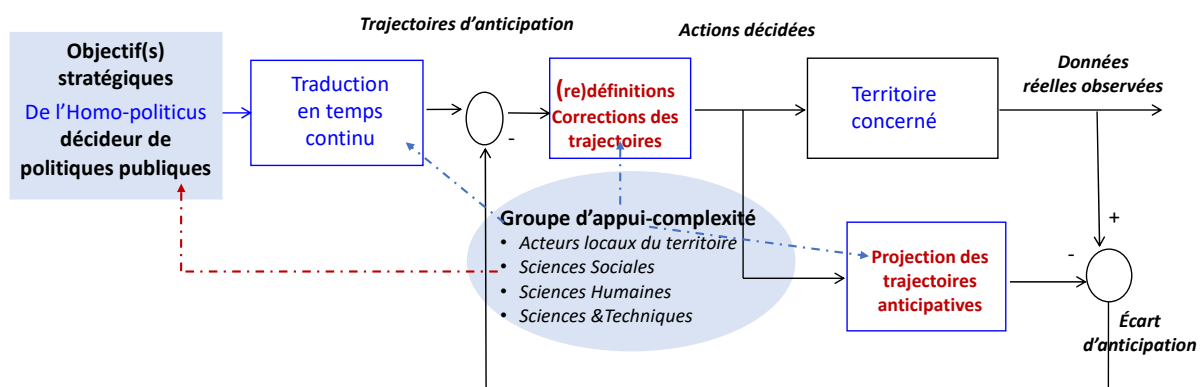
Comme nous l'avons développé en section 1, le décideur public en responsabilité politique est confronté à des enjeux paradoxaux qui déterminent une latitude décisionnelle encadrée par une GPP apte à appréhender l'hypercomplexité. Concevoir cet espace décisionnel consiste à concevoir un cadre de pensée de l'hypermodernité c'est-à-dire contributeur cognitivement en produisant de la connaissance en complexité générale (permettant d'intégrer les ago-antagonismes). En référence aux travaux en gouvernance des organisations (Charreaux, 2008 ; Chatelin, 2009 et 2023 ; Bédard et Wirtz, 2023 ; Levillain *et al*, 2024), il s'agit donc d'imaginer un « mécanisme habilitant » de gouvernance apte à saisir l'hypermodernité, fonction cognitive que pourrait exercer un groupe d'appui à la décision. Nous proposons de l'appeler « groupe d'appui-complexité ⁶».

Déployer le paradigme de la pensée complexe exige pour ce groupe de mobiliser *l'intelligence collective*. Il est idéalement composé des acteurs locaux, des associations des scientifiques, en sciences humaines, en sciences sociales en sciences techniques pour couvrir les champs du possible et repérer les ago-antagonismes inhérents à la complexité de la société politique.

Le schéma 1 présente une structuration de la gouvernance hypermoderne pour la fabrique de la décision publique. La première étape du travail de ce *groupe d'appui-complexité* est la traduction des objectifs stratégiques du décideur public sur *le fil du temps*. Ensuite vient le tissage des différents éléments dans la fabrique de la décision. Ce sont donc des travaux de *recherches-actions en complexité* avec les concepts évoqués du paradigme de la pensée complexe pour appréhender l'hypermodernité de la société :

- la traduction des objectifs de la stratégie politique sur des horizons temporels d'anticipation (trajectoires d'anticipation des objectifs)
- la proposition de décisions et actions sur des horizons temporels d'anticipation des actions (trajectoires d'anticipation des actions)
- La reformulation continue suite aux observations au cours du temps (données)
- La proposition de correction rétroactive suite aux données recueillies ou aux changements opérés (anticipation corrigée)
- Recommencer en temps continu (par glissement périodique sur le temps)

Schéma 1 : Structuration de la gouvernance hypermoderne pour la fabrique de la décision publique



⁶ « Il s'agit [en continu] de traiter avec le réel, de dialoguer avec le réel, la stratégie de politique publique réelle se mène en travaillant avec et contre l'incertain, l'aléa, le jeu multiple des interactions et des rétroactions » (Morin et Le Moigne, 2000)

Déployer ce mécanisme de gouvernance

Dans cette perspective, d'imaginer un MP hypermoderne, la gouvernance (schéma 1) peut être déployée en 3 étapes pour actionner le groupe d'appui-complexité auprès de l'élu. Nous esquissons ici une feuille de route du déploiement managérial possible pour une gouvernance hypermoderne.

Feuille de route d'élaboration d'une gouvernance hypermoderne

Étape 1 : Initialisation

- Identification de tous les projets et actions en cours en connexion sur la(les) thématique(s) définie(s) par l'élu (local/global) i.e *la transition environnementale et sa composante sociale*
- Constitution du **groupe d'appui-complexité**

Étape 2 : Co-construction et tissage-complexité

- Définition(re) des objectifs du pouvoir public et traduction en trajectoires anticipatives sur le temps continu
- Travail de "tissage", d'articulation et d'alignement thématique et sous-thématique
- Détermination des variables d'observation de "l'évolution" du système sur le temps continu
- Recueil et fiabilisation des données d'observation : données territoriales locales et/ou globales, services déconcentrés, données IA (Intelligences Artificielles) thématiques, mesures et données physiques directes, etc.
- Projections multi-horizons et anticipations

Étape 3 : Formulation et ajustement

- Propositions
- Bouclage en continu avec le décideur et retour à l'Étape 2

Comme le proposent Touré et Chatelin (2022) « l'espace pertinent pour déterminer l'intérêt collectif réside dans la fonction cognitive de la gouvernance, par les savoirs multi-sciences, pour façonner l'action contemporaine en continu à différents niveaux de l'architecture institutionnelle et dans différentes échelles de temps. Cette modélisation en confirmant les apports du courant cognitif en gouvernance (Charreaux, 2008) ouvre des pistes d'invention de mécanismes de GPP inédits, en boucle fermée, pensés comme des contributions cognitives de nature multidisciplinaire (produisant un rapport au monde, à partir des grandeurs quantitatives et qualitatives propices à la définition et à l'ajustement continu plutôt que discontinu, de la trajectoire des politiques publiques. » Quelques pratiques plus ou moins continues sont déjà repérables témoignent de la faisabilité d'un cadre de pensée complexe et potentiellement institutionnalisables.

2.2. GPP hypermoderne : 3 illustrations

Nous proposons d'examiner la plausibilité de ce « modèle » de GPP hypermoderne à la lumière de trois illustrations de pratiques de politiques publiques confrontées à des contextes d'hypercomplexité. La démarche est exploratoire. Nous avons cherché à repérer des indices de « recherche-actions » qui témoigneraient de l'intérêt de mettre en place un groupe d'appui-complexité. Nous avons pu identifier trois contextes très différents qui illustrent tout ou partie de la structuration d'une gouvernance hypermoderne en lien avec le schéma 1. Trois éléments ont été pris comme traceur d'une démarche de recherche-actions en complexité de la part des gouvernements :

- l'implication de la connaissance (scientifique) dans la fabrique de la décision face à la *complexité* (y compris au sens restreint de ce terme)

- l'aspect *anticipatif* dans l'aide à la décision
- la continuité temporelle dans cette fabrique de décision au sens *du fil du temps*

Cas 1 : Le gouvernement français face à la pandémie du COVID 19

Ce cas nous semble emblématique exemplaire au sens de Yin (1994) du contexte de fabrique de décisions de politiques publiques face à une situation de crise d'une complexité multidimensionnelle.

Le gouvernement français a ainsi créé un groupe d'appui composé de 2 structures spécifiquement créées à cet effet pour l'aide à la décision de politique publique lors de la pandémie du COVID-19. Ceci s'est opéré en 2 phases :

- ◇ **La première phase de 2020 à 2022** a été élaboré dans l'urgence pourrait-on dire pour un appui scientifique aux décisions publiques dans la période cruciale de la pandémie.

Le groupe d'appui a été composé d'un conseil scientifique et d'un conseil d'analyse de recherches et d'expertise. Il a été composé principalement de spécialistes scientifiques (y compris prix Nobel) dans le domaine scientifique de la santé (épidémiologie, infectiologie, immunologie, virologie, essentiellement). Il a été assez rapidement élargi à d'autres disciplines scientifiques (anthropologie et sociologie). Ce groupe d'appui a donc été relativement pluridisciplinaire avec la dimension de *la complexité restreinte* évoquée précédemment centrée santé en termes de connaissance scientifique.

L'étape 1 d'initialisation au sens du processus de déploiement précédent a été effectué le 4 mars 2020 à l'Élysée, date à laquelle le groupe d'appui a été officiellement installé (*source : Élisée Actualités – Lettre d'information – Mas 2020*)

En regard de l'étape 2, le rôle du groupe d'appui a été :

- d'émettre des avis et des recommandations en se nourrissant d'analyses et de travaux de recherches, y compris en conviant des experts internationaux ;
- de conseiller le gouvernement dans la lutte contre la pandémie.

Vu la dynamique temporelle du COVID 19, ce groupe d'appui a siégé quasi-quotidiennement lors de la phase critique de la pandémie.

- ◇ **La deuxième phase** a débuté en juillet 2022 quelques mois après la fin de la phase critique du COVID 19. Dans cette démarche du gouvernement français que l'on peut qualifier d'*hyper-moderne* au sens de ce travail, le groupe d'appui a évolué dans son périmètre et son statut (Décret n° 2022-1099 du 30 juillet 2022). Son rôle a aussi été élargi à *l'aspect anticipatif*, dans sa dénomination en un "**Comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires**" avec comme missions :

- Assurer la veille scientifique sur les risques sanitaires liés aux agents infectieux aux polluants environnementaux et alimentaires et aux changements climatiques ;
- Modéliser les données recueillies et établir des projections ;
- Émettre des recommandations lorsqu'une projection fait apparaître un risque sanitaire ;
- Émettre des recommandations sur les mesures envisagées par les autorités publiques afin de lutter contre la crise sanitaire et sur une stratégie vaccinale le cas échéant.

Ainsi même si le **bouclage de l'étape 3** et le paradigme de la pensée complexe évoquée n'apparaissent pas explicitement dans ces missions, il semble bien que la dimension anticipative de projection de trajectoires du **schéma 1**, apparaît dans la stratégie gouvernementale de fabrique de la décision publique, tel que proposé dans ce travail.

En ce qui concerne la continuité au fil du temps et le bouclage continu, il nous semble que cela relève plutôt d'une dimension législative et institutionnelle. Mais tous les ingrédients de la gouvernance hypermoderne proposée dans ce travail semblent présents dans ce cas 1.

Cas 2 : Le gouvernement du Québec (Canada)

Il s'agit ici non pas du schéma global mais de l'implication de la connaissance (scientifique) dans la fabrique de la décision face à la *complexité* multidimensionnelle.

Le gouvernement québécois a en effet créé assez tôt (2011) une fonction structurelle hors champ politique (Conseiller Scientifique en Chef du Québec), de conseil au gouvernement sur la politique publique pour la science et son rôle face aux enjeux multiples de la société, et s'entourant lui-même de scientifiques.

Même si cela ne semble pas avoir été au même niveau que le cas précédent, le rôle et le champ d'intervention semblent aller dans le même sens. Le conseiller scientifique en chef du Québec propose en effet de « *prendre des décisions éclairées par la science* », de constituer un réseau pour ce faire et d'élargir l'implication et l'approche au niveau territorial local, au sein de villes ou de région (Rémi QUIRION, Avril 2023)⁷:

*« Traitement des déchets, qualité de l'air, espèces envahissantes... Confrontées à une multitude de problèmes dont les solutions relèvent de la science, les municipalités pourraient grandement bénéficier de la présence de conseillers scientifiques, tout en contribuant à stimuler la recherche au Québec ... Prenons l'exemple des changements climatiques, ajoute le scientifique en chef. Sur le plan national, on va élaborer de grandes politiques, par exemple, sur la diminution des émissions de GES. Mais dans une ville, s'il arrive un problème découlant des changements climatiques, comme une inondation, les élus ont les pieds dans l'eau. Le conseil scientifique est plus axé sur le concret et la gestion de crise. Toutefois, il ne faut pas attendre une situation d'urgence pour bâtir ces interventions. Il faut avoir une structure qui **effectue une veille pour prévenir les crises et élaborer des plans et des stratégies en amont.** »*

Le Canada a initié et anime dans cet esprit, un réseau francophone international en conseil scientifique face aux enjeux sociétaux « consistant essentiellement à mettre à disposition des preuves scientifiques pour aider les responsables de politiques publiques à interpréter les informations scientifiques, leurs significations, leurs implications et leurs limites afin de **soutenir leurs délibérations et leur prise de décision** »⁸.

⁷ <https://www.ledevoir.com/societe/science/789831/prendre-des-decisions-eclairees-par-la-science>

⁸ (<https://www.rfics.org/>)

Cas 3 : International Network for Governmental Science Advice (INGSA)

Dans son ambition, ce réseau consultatif scientifique correspond à un des objectifs de gouvernance hypermoderne proposé ici, à savoir l'imbrication nécessaire – en continu – entre la science et fabrication de la décision de politiques publiques en contexte complexe.

En effet, on peut lire pour leur objectif⁹ :

“The International Network for Governmental Science Advice (INGSA) is an open-access collaborative platform for the understanding and strengthening of the interfaces between science and policymaking. These Science-Policy Interfaces (SPI) are dynamic, complex, and often contested systems in which knowledge, society, and public policy are in discourse with each other. These systems are also highly dependent on social and political contexts they exist within”.

Dans la « société-monde » inéluctable de l'interconnexion science-société, ce réseau est composé de plusieurs « groupes d'appui-complexité sciences et société » structurés pour diverses problématisations et territoires (Afrique, Amérique du Nord, Asie, Europe).

Le groupe d'appui dans le schéma 1 semble tout à fait *éligible* à ce réseau, y compris et surtout dans l'approche de la pensée complexe généralisée. Ce réseau international donne potentiellement une force aux groupes d'appui-complexité locaux.

Par exemple, la région Bourgogne France Comté* a organisé avec l'université une première forme de coopération avec l'INGSA et le bureau du Chef du Québec le 12 septembre 2023. « Réunissant une cinquantaine de chercheurs et de membres de l'administration publique régionale autour de l'étude de cas Flodécar [...], cet atelier a suscité une large réflexion sur les relations actuelles entre science, politique et société, et en particulier sur les postures adoptées par les uns et les autres, dans le but commun de faire avancer notre société. »

Il s'agit ici de relever quelques illustrations de la plausibilité d'une gouvernance hypermoderne intégrant la pensée complexe et les dialogues des enjeux de la société monde contemporaine. Nous proposons une synthèse de la plausibilité de ces éléments d'illustration dans le tableau 4 suivant.

⁹ <https://ingsa.org/about/what-we-do>

Tableau 4 : Synthèse de la faisabilité d'une GPP Hypermoderne dans 3 situations de politiques publiques

Variables clés GPP Hypermoderne	CAS 1 : COVID en France	CAS 2 Ville de Québec et élargi	CAS 3 International Network of Governmental Science Advice (INGSA)
Politique publique concernée	Santé	Sciences Changement climatique	Choix de l'État ou du territoire considéré
Décideur public concerné	État Français représenté par le Président de la République – Gouvernement	Gouvernement du Québec	Décideur public État et/ou Territoire
Groupe d'appui-complexité & problématisation	Groupe d'appui scientifique multidisciplinaire	Groupe d'appui scientifique multidisciplinaire	Groupe d'appui scientifique transdisciplinaire
Faisabilité : étapes de déploiement d'une gouvernance hypermoderne	Étape 1 (entièrement) Étape 2 (entièrement) Étape 3 (partiellement)	Étape 1 (Institutionnelle) Fonction structurelle : Création du poste de conseiller scientifique pour le gouvernement du Québec	Étape 1 : par conception, initialisée indépendamment des pouvoirs publics Étape 2 : coopération entre administration publique et sciences via le réseau international
Éléments observables de Structuration de la gouvernance hypermoderne (schéma 1)	Stratégie politique Anticipation (phase 2) Potentiel bouclage continu (non explicite)	Stratégie politique	Réseau comme force ponctuelle pour l'espace de fabrique de la décision publique (ex : Région Bourgogne Franche Comté*)

Comme le montre cette synthèse exploratoire, nous pouvons constater une prise de conscience des pouvoirs publics de l'intérêt de s'appuyer sur des « dispositifs cognitifs en capacité, par les sciences, d'appréhender les complexités » et d'aider le décideur public. Ces illustrations attestent de la plausibilité de notre proposition selon laquelle une gouvernance hypermoderne, de reliance devrait être en mesure de garantir l'éthos public (au sens de Fortier, 2013) en instaurant un groupe d'appui en complexité pour différents niveaux d'action publique (local, global).

3. Discussion et conclusion

Ce symposium sur les *Futurs possibles du Management public* est une chance pour la communauté scientifique et la société civile. Nous remercions à cet égard les initiateurs de ce moment scientifique suffisamment rare pour en être redevables.

Dans cet essai, nous avons souhaité examiner le chemin par lequel la recherche en management public peut penser autrement l'action publique d'une part, au regard des limites du paradigme dominant du NPM qui a gagné en maturité en près de 100 ans maintenant, d'autre part en regard d'une posture épistémologique de la complexité.

En posant l'hypothèse Kuhnienne d'une révolution de paradigme, nous avons tenté de rendre compte des avancées scientifiques et des anomalies productrices de travaux visant à résoudre

deux types de problèmes : d'une part, les écarts entre les prédictions et les résultats des pratiques, et d'autre part, les contradictions internes au (Post)NPM qui nous invitent à prendre le temps d'examiner l'arrière-pensée¹⁰ du paradigme dominant et voir le présupposé lien de subordination du politique à l'économique au cœur du « grand mythe » comme le suggèrent Naomi Oskeres et Erik Conway (2024).

De cette « reddition » de la maturité de la recherche en management public, nous avons esquissé une voie de « reconstruction » sur de nouveaux fondements, de « nouvelles règles » de traitement scientifiques de l'action publique. Nous « imaginons » ainsi un cadre de pensée complexe privilégiant l'hypermodernité du « management de la chose publique » préfigurant quelques déterminants d'une gouvernance des politiques publiques apte à restaurer l'éthos public, renforçant ce lien qui fait société et qui fonde l'action publique. La pensée morinienne inspirée de la théorie des systèmes et son couplage avec la théorie des systèmes ago-antagonistes de Bernard-Weil ainsi que la polycentricité de Ostrom ouvrent un chemin de randonnée escarpé, rude mais qui dans le sens de la métaphore, peut peut-être nous élever et nous permettre de reconstruire par-delà les savoirs acquis une façon souple, de « penser et de fabriquer l'agir public, en complexité ».

Il ne s'agit pas de tomber dans un enthousiasme naïf du chercheur qui rêve de vivre « la découverte scientifique ». Il ne s'agit pas non plus de tomber dans le piège de la justification de crise de paradigme pour légitimer une énième réforme publique sous couvert d'une science performative. Il s'agit plutôt d'essayer avec humilité, de cheminer en acceptant ou en résistant à l'hypothèse éprouvée ici d'une révolution scientifique à l'œuvre qui touche probablement plus largement la démarche scientifique et comme l'écrit si bien Alain-Charles Martinet (2009, p.), qui s'inscrit dans notre « appétit insatiable pour les sciences sociales et la question de l'Homme ».

Libre est le chercheur d'alimenter à sa guise la controverse et de procéder au « règlement des anomalies ». Pour notre part, nous optons pour une rupture de posture scientifique, en acceptant non sans difficulté une double posture de renonciation et d'intégration des paradoxes, telle que l'esquissent les quelques penseurs contemporains qui ont nourri notre analyse.

- Renoncer aux schèmes de pensée déliants qui fondent la science normale, cartésienne exclusive (Morin, 1990, 1991) ;
- Pour explorer ce que nous énonçons en introduction, le chemin voluté, qui consiste à développer une heuristique de pensée du monde, en spirale, systémique et ago-antagoniste (où les forces opposées -ou indépendantes au sens de Ostrom- peuvent coopérer) en consacrant les efforts à une « *manière peut-être nouvelle de concevoir le monde comme composé de couples d'oppositions, et d'agir sur lui par des actions également bilatérales : d'où la possibilité d'une vision « stéréoscopique », avec un rendu du « relief » que l'on n'a pas avec un seul oeil (la pensée « unique ») et le recours à des stratégies d'« ambidextre » et non pas de « manchot», avec les facilités qui paraissent devoir en découler »* (Bernard-Weil, p. 106).

¹⁰ En reprenant la lecture linguistique de la pensée de Morin par Sara Bonomo ((2011, p. 229), « Le mythe relève d'une Arkhé-Pensée, c'est-à-dire : « de ce qu'on peut appeler l'Arkhé-Esprit, qui est, non pas un esprit arriéré, mais un Arrière-Esprit qui [...] correspond aux forces et formes originelles, principiellles et fondamentales de l'activité cérébro-spirituelle ».

- à « subsumer » pour reprendre la posture philosophique de l'intégration plutôt que de l'agrégation de ce qui fait la société civile (Pesqueux, 2007) ;
- Pour oeuvrer à une connaissance actionnable en continu de l'agir public (Chatelin Touré, 2022) ;
- Quitte à accepter aussi dans ce mouvement étourdissant en volutes, les antagonismes dérangeants tout autant que les « compossibles » intégrateurs et reliaants (Bolle de Bal, 2009) ;
- Sans jamais perdre de vue ontologique, ce qui est au centre de la GPP, *l'homo politicus* défini par Alain-Charles Martinet (2022, p. 146) dans son ouvrage lumineux, comme l'être « *apte à estimer et assumer les risques à terme, les effets pervers que ses choix suscitent et à être conscient du type de société qu'il contribue à façonner* », co-agissant entre deux forces de société civile, agrégative (somme des intérêts particuliers) et intégrative ;
- En définitive, révolutionner la pensée scientifique en prenant le chemin difficile à la fois rationnel et irrationnel le long duquel on envisage que l'improbable soit possible.

S'insérer dans une pensée en complexité soulève plusieurs questions parmi lesquelles les difficultés de la conception et de la mise en place d'un groupe d'appui-complexité aux différentes échelles territoriales (internationale, nationale, locale) en termes de disponibilité, de coordination, d'interopérabilité et d'indépendance scientifique face aux groupes de pression et aux « marchands de doute » (Oskeres et Conway, *Op. Cit.*).

Structurer l'espace décisionnel intégrateur de la complexité (pour considérer simultanément les ago-antagonismes, les déliances et reliances de la société du 21^e siècle) soulève aussi la question des spécificités culturelles de l'institutionnalisation (common law et civil law) d'une telle gouvernance qui n'aurait pas de sens en dehors de l'interdépendance. Dans cette façon de penser l'hypermodernité au sens de Bolle de Bal et donc en complexité au sens de Morin, la gouvernance des politiques publiques et les illustrations que nous avons explorées suggèrent d'instituer ce mécanisme de gouvernance, c'est-à-dire dans les termes de Pesqueux (2007, p. 23) de le « fonder au regard de la loi » pour « donner gage de stabilité », « ériger ainsi des principes communs », « des règles de compromis explicites qui stabilisent les relations entre individus » et rajoutons, une gouvernance instituée de reliance qui puisse ainsi garantir l'éthos public, une sorte de nouvelle Arkhé-Pensée de la société-monde libérée du pré-supposé du NPM.

Nous concluons en retenant un fragment de la pensée de deux chercheurs que nous qualifierons d'inventeurs, parmi d'autres, de l'hyper-science ou noologie (Morin, 1991).

« Une nouvelle science morale et politique, ou « noo-politique », du concevable implique une ouverture épistémologique et un pluralisme méthodologique permettant d'articuler la connaissance et les impératifs éthique et pragmatique de l'action. Il ne s'agit plus seulement de décrire ou d'expliquer ce qui est mais de participer de façon créative et critique à la conception des possibles, à la discussion du souhaitable et à les composer avec les situations rencontrées. Ce qui nécessite ouverture épistémologique et pluralisme méthodologique » A.C. Martinet (2009, p. 85)

*« Ce que pourra être ce possible de l'improbable, nous ne pouvons pas encore le concevoir ! Nous pouvons toutefois l'espérer et agir dans le sens de cette espérance. L'intelligence de la complexité, n'est-ce pas d'explorer le champ des possibles, sans le restreindre au formellement probable ? »
Morin (2013, p. 143)*

Bibliographie

- Bédard J. et Wirtz P. (2023), « Processus de *scale-up* et fonctionnement du CA naissant : Le rôle de l'attention et de l'auto-efficacité », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 26-1.
- Bezes, P. (2009), « La genèse de l' « État stratège » ou l'influence croissante du New Public Management dans la réforme de l'État (1991-1997) », dans P. Bezes, *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Presses Universitaires de France.
- Bolle De Bal M. (2003), « Reliance, déliance, liance : émergence de trois notions sociologiques » *Sociétés*, n°80/2, p. 99-131.
- Bolle De Bal, M. (2009). « Éthique de reliance : une vision duelle illustrée par Edgar Morin et Michel Maffesoli », *Nouvelle revue de psychosociologie*, 8, p. 187-198.
- Bonomo, S. (2011), « Sur la langue d'Edgar Morin », *Hermès, La Revue*, 60, p. 225-231.
- Bouckaert, G. (2022). The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? UCL Institute for Innovation and Public Purpose, Working Paper Series (IIPP WP 2022-10).
- Brisset, N. (2015). Comment (et pourquoi) repenser la performativité des énoncés théoriques ?, *L'Homme & la Société*, 197, p. 31-63.
- Bruno I. (2005), « La “discipline indéfinie” du *benchmarking*. De l'étalonnage des performances gouvernementales comme police d'une “Europe compétitive” », *Colloque « Le politique vu avec Foucault »*, Paris.
- Carassus D. (2020), *Pilotage des Politiques publiques, de la planification à l'évaluation*, Berger Levrault.
- Carassus D. et Baldé K. (2020), « Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 20.
- Carassus, D., Guenoun, M. & Samali, Y. (2017). « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et management public*, 5(4), 9-39.
- Charreaux G. (2008), « A la recherche du lien perdu entre caractéristiques des dirigeants et performance de la firme : gouvernance et latitude managériale », *Economies et Sociétés*, Vol. K No. 19, p. 1831-1868.
- Charest N. (2012), « Management public », in dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, [en ligne], www.dictionnaire.enap.ca
- Chatelain-Ponroy S., Gibert P. Rival M et Burlaud A. (2021), *Les grands auteurs en management public*, Éditions EMS.
- Chatelin C. (2023), « Proximité territoriale : Ambivalence du concept et gouvernance », *Revue Pouvoirs locaux, Revue de la gouvernance publique*, 22, p. 40-46.
- Chatelin C. (2022), « Comment un territoire intelligent peut-il créer de la valeur relationnelle ? Une proximité augmentée par le numérique ? », *Revue du Gestionnaire public*, n°2, p. 46 ; p. 57-61.
- Chatelin C. et Touré Y. (2022), « Décider par-delà les crises : l'anticipation corrective par les savoirs multi-sciences, en gouvernance des politiques publiques », *colloque Politiques et Management public, CNAM, juin, Paris*.
- Chatelin C. et Touré Y. (2020), « Défi de la gouvernance environnementale globale/locale, une approche fractale et anticipative », *90ème Anniversaire de l'Institut International de Sciences Administratives*, Bruxelles.

- Chatelin C. (2009), « La gouvernance est à l'organisation ce que l'atome est à la matière », in A. Finet (Dir.), *Enjeux financiers et non financiers de la gouvernance*, Éditions De Boeck
- Chatelin-Ertur C. (2004), « Gouvernance partenariale et performance organisationnelle : les enseignements des privatisations passées », *Revue Gouvernance, Ottawa*, volume 1, n°1, mai, p.32-47.
- Chatelin C. (2001), « Privatisation et architecture organisationnelle : une contribution à la théorie de la gouvernance à partir d'une approche comparative des formes organisationnelles publiques et privées », Université de Bourgogne.
- Cossette-Trudel M.A. (2010), « La temporalité de l'utopie : entre création et réaction », *Temporalités* [En ligne], 12, mis en ligne le 15 décembre 2010.
- Dupuis J. (2015), « Le cadre dirigeant public, entre logique de gestion et logique managériale Les cadres dirigeants territoriaux au coeur du nouveau management territorial », *Revue française de gestion*, 6/251, p. 149-164.
- Gélédan, F. 2019. Les cabinets de conseil dans la Révision générale des politiques publiques (RGPP) in Matyjasik, N., & Guenoun, M. (Eds.), *En finir avec le New Public Management*. Paris : Institut de la gestion publique et du développement économique.
- Fortier, I. (2013). « Ethos public et quête de sens dans cette ère de réforme : le NMP, ses critiques et les luttes pour la reconnaissance d'une spécificité du secteur public », *@GRH*, 9, p. 157-198.
- Frucquet P. Carassus D., Chabaud D. et Marin P. (2021), « L'influence des politiques publiques de Villes et Territoires Intelligents sur la rénovation de la gouvernance locale », *Revue Politiques et Management Public*, vol. 38/3 Juillet-Septembre, p. 235-254.
- Guenoun M., Matyjasik N. (2019), *En finir avec le New Public Management*, IGPDE, coll. « Gestion publique », Paris.
- Hood C. (1991), A public Management For All Seasons, *Public Administration Vol. 69 Spring*, p. 3-19.
- Hood, C. (2005), « Public Management: The Word, the Movement, the Science », dans E. Ewan, L. E. Lynn Jr. et C. Pollitt (dir.), *The Oxford Handbook of Public Management*, Oxford, Oxford University Press, p. 7-26.
- Levillain, K., Segrestin, B. et Lévêque, J. (2024), "Toward "Generative" Corporate Governance for Responsible Innovation: The Case of a French Mission Committee." *Journal of Innovation Economics & Management*, 43, 131-158.
- Lönngren J., van Poeck K. (2021). « Wicked problems: a mapping review of the literature », *International Journal of Sustainable Development & World Ecology*, vol. 28, n°6, pp. 481-502
- Lynn L.E. (2007), "Public Management: A Concise History of the Field" in Ferlie E., L.E. Lynn et C. Pollit (Eds). *The Oxford Handbook of Public Management*.
- Le Moigne J.L. Morin E. (2013), *Intelligence de la complexité: Épistémologie et pragmatique*. Hermann.
- Malaina A. (2008), « Edgar Morin et Jesús Ibáñez : sociologie et théories de la complexité », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 3(2), p. 9-39.
- Martinet, A.-C. (2009). « Management Stratégique et Libertés : pour une science noo-politique du concevable ». *Management international / Gestión Internacional / International Management*, 13(3), p. 85–98.

- Martinet, A.C. & Payaud, M. (2009). L'insuffisance de l'histoire dans la recherche francophone en management stratégique : Chantier archéologique et implications épistémiques. *Entreprises et histoire*, 55, 24-36.
- Morgana, L. (2012), « Un précurseur du New Public Management : Henri Fayol (1841-1925), *Gestion et management public*, 1(2), 4-21.
- Morin E. (2013), « Complexité restreinte, complexité générale » dans Jean-Louis Le Moigne éd., *Intelligence de la complexité : Épistémologie et pragmatique* (pp. 28-64). Paris : Hermann.
- Morin E. (1991), *La méthode*, Ed. Le Seuil.
- Morin E., (1990). Introduction à la pensée Complexe. Éd. Seuil.
- Meyskens, C. (2005). Liquidité, capital, souveraineté ?, *Lignes*, 16, 60-72.
- Oreskes M., Conway E.M. (2024), *Le grand mythe : Comment les industriels nous ont appris à détester l'état et à vénérer le libre marché*, Ed. Les liens qui libèrent.
- Palombarini S. « La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du Public Choice », *Économie et Politique*, Chapitre 3 dans Boyer (Dir) *La Théorie de la Régulation au fil du temps*, p. 153-161.
- Osborne S.P., Powell M., Cui T., Strokosch K. (2022) Value Creation in the Public Service Ecosystem: An Integrative Framework, *Public Administration Review*, vol. 82, no. 4, pp. 634-645.
- Palombarini S. (2018), « La dimension politique des phénomènes économiques et l'école du Public Choice », in *La Théorie de la Régulation au fil du temps : Suivre l'évolution d'un paradigme au gré des transformations des capitalismes contemporains*, Éditions des maisons des sciences de l'homme associées.
- Pesqueux Y. (2007), *Gouvernance et privatisations* PUF.
- Quennouëlle-Corre, L. 2006. Dette publique et marchés de capitaux au xxe siècle : le poids de l'État dans le système financier français, in Andreau, J., Béaur, G., & Grenier, J. (Eds.), *La dette publique dans l'histoire : « Les Journées du Centre de Recherches Historiques »* des 26, 27 et 28 novembre 2001. Paris IGPDE.
- Touré, Y, Chatelin C, 2022, *Décider par-delà les crises : L'anticipation corrective par les savoirs multisciences en gouvernance des politiques publiques*. Colloque PMP – Paris Juillet 2022
- Weil E.B. (1999), « La théorie des systèmes ago-antagonistes », *Le Débat* 4/106, p. 106-120.
- Williamson O. E. (1999), "Public and Private bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 15, n°10, p. 306-342.
- Wirtz, P. & Laurent, B. (2014), « Quelle gouvernance pour quelles valeurs : Aux sources du discours légitimant la structure de propriété du groupe Auchan », *RIMHE : Revue Interdisciplinaire Management, Homme & Entreprise*, 13,3, p. 22-39.

Annexe 1 : Problématisation face aux principales transitions, fonction cognitive de la GPP

Le contexte de cette problématisation consiste à la prise en compte des grandes transitions à l'ère anthropocène, climatique-environnementale, énergétique et démographique dans une *société-monde* où les conséquences semblent s'accélérer de manière visible au niveau de tout territoire.

L'anthropocène dénote effectivement de l'imbrication humain-environnement de manière de plus en plus indissociable. L'approche linéaire de ce lien (environnement-ressources-développement humain) héritée du productivisme post-"siècle des lumières" est une approche qui a atteint ses limites. Les couplages, systèmes territoriaux (du bassin de vie à tous les autres niveaux territoriaux), systèmes économiques, système environnemental, systèmes sociaux et systèmes de gouvernance deviennent de plus en plus une évidence, empiriquement parlant, incontournable, y compris de manière planétaire. Ces couplages peuvent être traduits en des problématiques à 3 niveaux : spatial, temporel et épistémologique (l'incertitude).

1. Problématique des interconnexions spatiales

Les interconnexions spatiales sont d'abord naturelles. Mais elles sont et peuvent aussi être définies dans un cadre législatif, conventionnel ou partenarial. La problématique de l'interconnexion et des imbrications spatiales dans la GPP s'inscrit alors souvent dans ce cadre institutionnel, au sein d'un État (y compris Fédéral) ou au niveau national (par exemple en France avec les différentes lois sur la décentralisation depuis 1982 (Casteigts, 2003 ; Zardet et Noguera, 2013) jusqu'à la récente loi 3DS-*Décentralisation, Déconcentration, Différenciation et Simplifications*, en 2022). Ce cadre peut aussi être un lien conventionnel inter-états et donc potentiellement international (exemples : CEE(Europe), CEDEAO (Afrique) ou l'ONU).

2. Problématiques liées à la variable temps

La prise en compte du temps semble indispensable dans la problématisation globale de la GPP car plusieurs aspects, liés aux transitions impliquent clairement le temps. Leur manifestation, leur ampleur et leurs dynamiques (apparition, évolution, disparition éventuelle), sont "posées" sur le temps. Ainsi les phénomènes d'entrelacements, de causes et d'effets, de crises et d'aléas, sont indissociables de la prise en compte du temps. De même les interconnexions conduisent à des interactions dont les dynamiques temporelles peuvent difficilement être ignorées. Une autre raison de la prise en compte explicite du temps dans la problématisation de la GPP est l'attente du citoyen sur l'efficacité de la politique publique : que ce soit dans la construction des décisions ou dans la visibilité des résultats, l'appréhension et la perception citoyennes sont des éléments fondamentaux de la GPP dans son efficacité et sa dimension démocratique.

À cet égard, ces deux problématiques liées au temps, les crises et l'attente citoyenne sont précisées.

◇ La problématique des crises

Parmi tous les phénomènes liés au temps, la notion de crise a une place particulière dans la fabrique de la décision car elle excite, quantitativement et qualitativement, tous les éléments qui composent la gouvernance.

- *Sous un angle quantitatif*

Même si la notion de crise recouvre plusieurs facettes et quasi tous les aspects sociétaux possibles (sanitaire, démographique, agricole, économique, sociale, etc.) depuis des milliers d'années [Harari 2015] sa caractérisation théorique a d'abord été d'ordre économique. Selon J. Attali [Attali1976] ce sens économique est dû à Marx et Keynes pour qui, clarifier le concept de crise, c'est clarifier le modèle théorique nécessaire pour rendre compte des divers aspects de la discontinuité qu'elle recouvre. Il s'agit de « *ne pas voir la crise comme une simple rupture d'équilibre suivie d'un rétablissement [...] mais*

comme l'accélération d'un phénomène continu de création d'ordre à partir d'un bruit, c'est-à-dire comme le passage d'un ordre à un autre et non pas comme simple modification d'équilibre ».

En théorie des systèmes, comme on le verra plus loin, la crise peut être vue comme une perturbation (interne ou externe) que le système va ingérer selon ses dynamiques temporelles internes de manière stable (retour à l'équilibre ou saut à un autre équilibre), on parle alors de résilience (Vanderhaegen, 2017). Il peut aussi changer de nature, bifurquer ou se métamorphoser.

- **Sous l'angle global**

Sous cet angle, la problématique de la crise est plus générale et recouvre une prise en compte des aspects sociologiques et politiques.

Ainsi, pour Edgard Morin [E. Morin 2012] pour qui la crise est une dynamique et une opportunité de diagnostic : *"... si on veut, pour concevoir la crise, aller au-delà de l'idée de perturbation, d'épreuve, de rupture d'équilibre, il faut concevoir la société comme système capable d'avoir des crises, c'est-à-dire poser trois ordres de principe, le premier systémique, le second cybernétique, le troisième néguentropique, sans quoi la théorie de la société est insuffisante et la notion de crise inconcevable".*

La chercheuse N. Lazzari [N. Lazzari & al 2023] reprend la définition donnée par Edgard Morin *"un moment décisif lors d'un processus incertain qui permet le diagnostic "* et nous renvoie aussi à l'origine chinoise de ce mot : *" dans la culture chinoise, le mot crise « wēi ji » est composé de deux mots contradictoires : « wēi » désigne le danger et « ji » désigne l'opportunité. La crise n'est donc pas seulement une menace, c'est également une occasion d'évolution."*

Enfin récemment, sous l'angle politique, le sociologue D. Fassin, précise lors de sa séance inaugurale au Collège de France [D. Fassin, 2023]: *"Les dissonances épistémiques impliquent une vigilance à l'égard du langage de « la crise » ...qu'il soit exagéré pour susciter des paniques morales ou au contraire étouffées pour éteindre des réactions politiques. En effet, parler de crise c'est à la fois produire une affectivité et une temporalité particulières qui ont pour effet de produire du consensus autour d'une forme plus ou moins ouverte de décisionnisme".*

La notion de "crise", quel que soit l'angle de vue, semble donc structurellement intégrée à la problématique de la fabrique de décisions en GPP.

◇ **La problématique du temps dans la GPP en lien avec le citoyen.**

Un caractère supplémentaire très important du temps avec la GPP concerne l'efficacité de cette GPP auprès du citoyen. Cette efficacité est elle-même liée aux dynamiques de la réalisation et de la visibilité des résultats liés à cette GPP. Il s'agit là des inter temporalités entre la phase amont de fabrique de la décision, de management de sa réalisation et de visibilité effective des résultats, de la politique publique.

Par exemple, dans un discours prononcé par le Président de la République Française en septembre 2022 devant les représentants territoriaux du gouvernement (les préfets), il rappelle : *" Le temps de distillation de l'action publique n'est plus intelligible par nos compatriotes. L'écart qu'il y a entre l'annonce, la promesse et l'action elle-même est un temps potentiellement mortel en démocratie. C'est une réalité que nous vivons tous, mais elle est là. Ça suppose une transformation de nos manières d'annoncer, du rythme de nos actions et de nos capacités à agir."*

Cette difficulté d'optimisation des inter temporalités est structurelle en GPP et très bien connue en Sciences de Gestion [A. Siné 2005 ; A.C. Martinet 1991], même si la variable « temps » n'est en général pas explicitement inscrite dans les « modélisations » de la fabrique de décision.

3. Problématique particulière de l'incertitude

Aux problématiques précédentes, les interconnexions territoriales (locales et globales), les problématiques liées aux temps (les crises, les aléas, les dynamiques intrinsèques et les temps de visibilité de l'efficacité de la GPP auprès du citoyen), on doit tenir d'un aspect phénoménologiquement philosophiquement incontournable : *l'incertitude*.

L'incertitude est inhérente à tous les aspects phénoménologiques précédemment évoqués (transitions climatique, démographique, etc..), sur la connaissance et aussi sur l'appréhension contextuelle que l'on en a de tous ces éléments. Ce caractère épistémologique de la notion d'incertitude, sur la connaissance en général, ainsi tous les éléments évoqués jusqu'à présent, est scientifiquement incontournable.

Par ailleurs, dans la fabrication de la décision en GPP, qui passe par des actions à partir de l'instant courant (le présent), il s'agit aussi de projections dans le futur, un futur qui court sur le temps, en courts, moyens et longs termes. L'incertitude est ce fait, inhérente à toute structure de fabrication de décisions, GPP ou autres.