



HAL
open science

Gouvernance locale : Comment manager des politiques publiques complexes ?

Céline Chatelin, Philippe Vaesken

► **To cite this version:**

Céline Chatelin, Philippe Vaesken. Gouvernance locale : Comment manager des politiques publiques complexes ?. *Revue du Gestionnaire Public*, 2024, 2, pp.15-17. hal-04648745

HAL Id: hal-04648745

<https://univ-pau.hal.science/hal-04648745>

Submitted on 15 Jul 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.

LES REVUES LEXISNEXIS

REVUE DU GESTIONNAIRE PUBLIC

POUR UNE ACTION PUBLIQUE PERFORMANTE

Direction scientifique :

David CARASSUS

Michel KLOPFER

Éric PORTAL

Frédéric FIEVET

AVRIL-MAI-JUIN 2024 - **N°2**

9^e ANNÉE - ISSN 2492-3192

DOSSIER



37 à 52 > p. 19

Gouvernance locale : comment manager des politiques publiques complexes ?

Actes des Entretiens de l'innovation territoriale - 17 juin 2024

Quelle est la place de la participation citoyenne dans la gouvernance locale ?

Quels leviers de gouvernance locale pour développer des territoires résilients et accompagner leurs multiples transitions ?

En quel réseaux et innovation participent d'une gouvernance collaborative ?

Territoires connectés : la gouvernance est-elle plus importante que la technologie ?

► **ÉDITORIAL**

22 > p. 1

Déficit et dette publique : la paille et la poutre

Michel KLOPFER

► **ACTUALITÉS**

23 > p. 3

Quand la Cour des comptes pose les bases de l'adaptation systémique de l'État aux transitions environnementales

Gaëtan LEBLANC | FRI ONG-MASCI ET

► **ACTUALITÉS**

26 > p. 7

Différenciation tarifaire fondée sur le lieu de résidence : la guerre est déclarée

Thomas FISINGER

► **BIBLIOGRAPHIE**

35 > p. 12

Pour en finir avec l'Arlésienne de la mesure de la performance publique !

Asmaa AÏA
David CARASSUS

► **CHRONIQUE DE LA COUR DES COMPTES ET DES CRTC**

53 > p. 72

Les dispositifs de contrôle sélectif des dépenses dans la gestion publique locale

Yann SIMON
Sébastien HEINTZ

► **CHRONIQUE DU CONSEIL NATIONAL D'ÉVALUATION DES NORMES**

64 > p. 76

Délibérations de janvier à mars 2024

Gilles CARREZ

Edito du dossier spécial Gouvernance locale : Comment manager des politiques publiques complexes ?



Philippe Vaesken, Maître de conférences à l'université de Lille, IAE Lille University School of Management LUMEN

Céline Chatelin, Directrice adjointe de la Chaire Optima, Maître de conférences – Habilitée à la Direction de Recherches, IAE Pau-Bayonne, LIREM, Université de Pau et des Pays de l'Adour

Gouvernance, management et complexité pourraient constituer le triptyque sur lequel repose la conduite des politiques publiques locales. Revenons sur ces trois piliers qui nous semblent fondamentaux pour l'agir public. Ils nous invitent à identifier plusieurs enjeux et pratiques territoriales. C'est l'objet de ce dossier spécial, fruit de la 11^{ème} édition des Entretiens de l'Innovation Managériale, accueillie par le Conseil Régional des Hauts de France à Lille et organisé par l'IAE-LUMEN de l'université de Lille et le groupement d'intérêt scientifique OPTIMA.

Mise en perspective de trois concepts fondateurs de la conduite des politiques publiques

Souvent confondus, gouvernance et management renvoient à deux espaces distincts et complémentaires de la conduite des politiques publiques. Précisons d'abord que le concept de gouvernance prend ses racines dans les années 1930 dans le contexte anglosaxon. Il renvoie à l'exercice du pouvoir au sein des entreprises (corporate governance) en proie à des discordes entre actionnaires et dirigeant révélées par la crise boursière de 1929. La gouvernance actionnariale vise alors à préserver les intérêts des premiers en délimitant de manière plutôt disciplinaire, l'espace décisionnel du second (conseil d'administration, indexation de la rémunération sur critère de valeur actionnariale, reporting, etc.). L'élargissement à d'autres parties prenantes a généré tout un courant sur les mécanismes de gouvernance des entreprises visant à préserver les intérêts catégoriels (comités, syndicats, ONG, Loi, etc.). La gouvernance comme espace de fabrique de la décision exerce ainsi sur la latitude du décideur en responsabilité, une double fonction, disciplinaire et d'appui à la décision (Charreaux et Wirtz, 2006, Chatelin, 2009). Ce n'est que plus récemment dans le mouvement du New public Management et de l'entreprenomorphisme public, que la gouvernance (distincte du gouvernement) s'immisce dans la sphère publique.

Dans une approche hypermoderne¹ (Chatelin et Touré, 2024), la gouvernance des politiques publiques fait référence à la fois (1) à la finalité des décisions par rapport à l'ethos public², (2) à un système dynamique composé de mécanismes intentionnels ou spontanés qui encadrent la latitude du décideur public, l'élu (par exemple, la loi, le conseil municipal, les dispositifs de participation ou d'élection, le système d'information, la culture locale, les moyens d'action/influence des parties prenantes directes et indirectes, etc.) et (3) au processus cognitif qui façonnent les décisions stratégiques (représentation des situations et des enjeux sociétaux associés).

Le management des politiques publiques quant à lui, renvoie à leur mise en œuvre par la production de service public et leur évaluation (Carassus, 2020). Ce pilotage est associé aux cadres territoriaux en charge de l'exécution des décisions portées par l'élu. Ce dernier, en responsabilité démocratique est à

¹ Au sens grec *ὕπερ* « au-delà » du New Public Management et du post-NPM.

² « *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* » Fortier (2013).

l'interface de la gouvernance (qui définit son espace décisionnel) et du management qui le place en étroite collaboration avec les acteurs et cadres territoriaux. Sans la confondre avec le pilotage, la gouvernance notamment à l'échelle locale, apporte donc des pratiques de confrontation des parties prenantes avec lesquelles il faut conjuguer pour cocréer, et pas seulement coproduire, les politiques publiques sous différentes formes et représentations. La gouvernance se définit alors comme une capacité à former la décision stratégique (horizon temporel de long terme axé sur l'éthos public) tout en modifiant le rôle des parties prenantes dans la décision publique (Pitseys, 2010).

La complexité quant à elle, est généralement associée à l'idée d'interconnexions perpétuelles et changeantes, empêchant donc la simplification (Morin, 1990). Elle constitue un espace cognitif pour penser l'action tant dans sa gouvernance que dans sa mise en œuvre. Les politiques publiques sont complexes par essence. Elles sont exposées à de multiples interdépendances et paradoxes, reflets d'une société composée d'enjeux multiples tout en étant reliés par un intérêt général, intégratif plutôt qu'agrégatif (Pesqueux, 2007).

Pour accompagner le management de ces politiques publiques, la gouvernance devient un cadre de fabrique de la décision susceptible, et là est l'enjeu majeur, d'intégrer la complexité de la société, dans des schèmes privilégiant le temps long et continu pour conduire ces politiques publiques.

D'un système organisationnel fondé sur la définition de rôles et fonctions au sein de comités (COPIL, COTEC, CODIR, ...) et par la définition des règles régissant les différents comités entre eux, la gouvernance prend d'autres formes laissant une plus grande place à la participation des parties prenantes (gouvernance horizontale). Les formes plus modernes de la gouvernance recherchent également une articulation entre des modes de fonctionnement de type *Top-Down* (la gouvernance organisationnelle) et de type *Bottom-Up* (la gouvernance participative). Ce mode de fonctionnement s'inscrit dans une vision Aristotélicienne du développement territorial (Félix et Vaesken 2021, Vaesken 2023) et nécessite de mobiliser deux capacités intrinsèques au système de gouvernance : une capacité d'extension, qui favorise la généralisation de tous les contenus et avantages des actions publiques, et une capacité de compréhension directement liée à la compréhension des détails du contenu des actions et de leur contexte de mise en œuvre :

- Gouvernance *top down* : démarche d'homogénéisation de pratiques applicables à tous. Dans la logique Top-Down, l'effort d'extension de la gouvernance organisationnelle doit être maximal et l'effort de compréhension doit être réduit à ce qui pourrait être une objection majeure d'applicabilité ;
- Gouvernance *bottom up* : volonté et démarche de reconnaissance d'initiatives. Dans cette logique ascendante de promotion des initiatives, l'effort d'extension de la gouvernance participative, doit être maximal. Il tend à réduire l'effort de compréhension. En parallèle, l'effort de compréhension de la gouvernance organisationnelle doit être au maximum. Il doit intégrer les dynamiques issues de la dynamique participative puis évaluer ce qui peut être étendu à des pratiques générales.

En quoi la gouvernance participe du management des politiques publiques complexes ?

La complexité des politiques publiques, perpétuellement confrontées à des divergences d'intérêts de par leur environnement et leurs objectifs potentiellement opposés, repose sur le principe d'irréductibilité (Morin 1990). La question est d'être en capacité de prise de décision en situation complexe. L'enjeu est donc de penser en complexité.

En tant que processus cognitif, la gouvernance permet alors de repenser collectivement les situations et les paradoxes au lieu de penser les réponses (ces dernières appartenant aux décideurs). Elle questionne la finalité et met en discussion l'éthos public. En tant que système, la gouvernance peut alors être pensée comme l'ensemble des mécanismes qui encadrent le processus de décision, dans un système complexe.

Cette 11^{ème} édition des Entretiens de l'Innovation territoriale a réuni élus, praticiens et chercheurs pour échanger sur les enjeux de la gouvernance locale. Afin de mettre en résonance le concept de gouvernance avec celui de la complexité et de situer le management public, quatre questions sont traitées dans ce dossier spécial en reflet des 4 tables rondes des EIT avec :

- La présentation de plusieurs expériences de praticiens ;
- L'éclairage scientifique de chercheurs en gouvernance et management publics.

1. Quelle est la place de la participation citoyenne dans la gouvernance locale ?

Sous l'angle de la gouvernance participative, Josseran Floch propose une approche de la participation citoyenne dans le domaine de la santé à partir d'une expérience menée sur le territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque. Cédric Hardy présente un outil partagé de gouvernance citoyenne mis en place dans le cadre de la Métropole Européenne de Lille. Enfin, Hélène Varlet s'intéresse à la gouvernance de la participation citoyenne dans l'évaluation des politiques publiques. À l'appui de la recherche, Audrey L'Espérance étudie la complexité que pose la participation citoyenne à la gouvernance des politiques de santé, entre contributions, tensions et défis pour les territoires.

2. Quels leviers de gouvernance locale pour développer des territoires résilients et accompagner leurs multiples transitions ?

Sous l'angle de la gouvernance transformationnelle, Régis Delattre s'appuie sur les pratiques du bassin minier pour expliquer comment la Communauté d'Agglomération d'Hénin Carvin a fait preuve de résilience et a organisé une gouvernance territoriale pour mettre en œuvre la transformation écologique. Cette transition écologique est également la base du retour d'expérience de Stéphane Rochon, notamment à partir du risque de submersion à Biarritz dont la gouvernance locale vise à créer les conditions d'équilibre, toujours délicat, entre résilience et efficacité. Enfin, Caroline Aubert et David Carassus présentent comment l'auto-évaluation du Plan d'Économie d'Énergie en Éclairage Public et Signalisation lumineuse tricolore (PEEEPS) de l'Agglomération d'Agen améliore les modes de gouvernance. À la lumière des travaux académiques sur la résilience territoriale, Philippe Jean-Pierre met en avant le rôle de la gouvernance dans la construction de la coopération entre les acteurs dans un monde toujours plus complexe et qui sollicite la capacité auto-organisatrice, adaptative et transformatrice des territoires.

3. En quoi réseaux et innovation participent d'une gouvernance collaborative ?

Sous l'angle de la gouvernance collaborative, Michael Debout s'intéresse au développement de réseaux transfrontaliers entre la région des Hauts de France et le Kosovo afin de construire de nouvelles formes de démocraties participatives. Gisèle Mendy-Bilek et Hugo De Tarragon, examinent les enjeux de planification et de coopération de la Logistique Urbaine Durable dans le cadre du programme volontaire environnemental en France : InTerLUD dont l'approche écosystémique de la durabilité nécessite d'en comprendre les particularités. L'innovation est aussi un axe de management des collectivités territoriales qui mobilise de nouveaux modes de management dans la gouvernance interne et externe des partenariats, c'est l'objet de la présentation de Denis Hourde pour la ville d'Arras. Olivier Berthod examine d'un point de vue scientifique, la double face de la gouvernance locale collaborative, comme moyen et comme objet d'innovations publiques suggérant ainsi le rôle clé de chef d'orchestre, des élus et des cadres territoriaux.

4. Territoires connectés : la gouvernance est-elle plus importante que la technologie ?

Sous l'angle de la gouvernance par le numérique, Audrey Lebas nous présente un retour d'expérience sur l'action du Smart City Institut de la région Wallonne (Belgique, Liège). Corinne Crequit et Jean-Christophe Jungers dévoilent un outil d'aide à la décision des élus « Mine de data » afin de mettre en place une posture politique éthique pour une gouvernance juste, ouverte, ancrée dans la réalité. Florence Gernais expose la stratégie de la relation numérique d'Angers en posant la question de savoir comment gouverner une politique publique arborescente, répondant aux enjeux nationaux de déploiement de l'e-administration, tout en luttant contre l'illectronisme ? L'éclairage scientifique de

Pascal Frucquet et ses collègues montre le rôle essentiel de la gouvernance pour que les politiques de territoire connecté soient créatrices de valeur publique.

Nous espérons que ce numéro contribuera à la réflexion et à l'action des collectivités territoriales pour relever les défis de la gouvernance en complexité, garante de l'éthos public. Un grand merci aux auteurs pour leurs analyses inspirantes de plusieurs pratiques riches et diversifiées de la gouvernance et du management des politiques publiques complexes au sein des territoires. Nos chaleureux remerciements s'adressent également à toute l'équipe du comité de lecture pour leurs relectures et remarques constructives.

Bibliographie

- CARASSUS D. (2020), *Le pilotage des politiques publiques locales*, Éditions Berger Levrault, 622 pp.
- CHARRREAUX G. WIRTZ P. (2006) *Gouvernance d'entreprise, nouvelles perspectives*, Edition Eyrolles.
- CHATELIN C. et TOURÉ Y. (2024), « 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 », *13^e Symposium international, Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques, les futurs possibles du Management public, Paris*
- CHATELIN C. (2023), « Proximité territoriale : Ambivalence du concept et gouvernance », *Pouvoirs locaux, Revue de la gouvernance publique*, n°122, mai, p. 40-46.
- CHATELIN C. (2009), « La gouvernance est à l'organisation ce que l'atome est à la matière », in *Gouvernance d'entreprise, nouveaux défis financiers et non financiers*, coord. A. Finet, Éditions De Boeck, collection Méthodes & Recherches, 216 pp.
- FELIX M., VAESKEN P. (2021), *Rethinking Territorial Development Policies, A new framework for territorial stakeholders, theory, methods and implementations*, Vernon Press, Series in Economic Development, 162 pp.
- 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 », *Revue @GRH*, 4/(n°9), p. 157 à 198.
- MORIN E. (1990), *introduction à la pensée complexe*, ESF, 158 pp.
- PESQUEUX Y. (2007), *Gouvernance et privatisations*, PUF.
- PITSEYS J. (2010), « Le concept de gouvernance », *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65, 207-228.
- VAESKEN P. (2023), « Proximités et écosystème territorial, les fondements d'une dynamique d'acteurs : une étude de cas à partir de la création d'un tiers-lieu dans le Nord de la France », *Pouvoirs locaux, Revue de la gouvernance publique*, n°122, mai, p. 89-93.