

# NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC : REVUE DE LITTERATURE



## RESUME :

A l'ère de la mondialisation, les citoyens et les acteurs de tout domaine sont devenus de plus en plus exigeants, d'où la nécessité d'une administration forte qui soit en mesure de répondre à cette évolution des attentes. Dans cette optique, le nouveau management public représente un cadre théorique qui référence les réformes du secteur public. Il regroupe un ensemble de pratiques et principes ayant pour objectif de moderniser le fonctionnement de l'administration publique en augmentant l'efficacité et l'efficience et en améliorant la performance.

**Fatima Ezzahra NOUIKER**

Docteure en Sciences de Gestion  
Université Hassan II Ain Chock,  
Casablanca, MAROC

Le NMP consiste en un management moderne du secteur public s'inspirant du modèle privé pour permettre à l'administration de moderniser ses méthodes de gestion et de dépasser les obstacles engendrés par la lourdeur des procédures bureaucratiques.

Le NMP est né dans les années 1970 dans les pays d'occident avant d'être appliqué dans plusieurs autres nations dont celles en développement. Son apparition a été légitimée par les crises économiques et financières.

Plusieurs modèles sont issus du NMP dont principalement quatre modèles. Il s'agit du modèle de l'efficacité, du modèle du downsizing et de la décentralisation, du modèle de l'excellence ou de la qualité et du modèle de l'orientation du service public.

A noter que cette doctrine a des limites selon plusieurs auteurs. Elle est incohérente et son application au secteur public sans adaptation peut être à l'origine de déséquilibres et de dysfonctionnements importants.

**MOTS-CLEFS :** Nouveau management public, Réformes du secteur public, Modernisation de l'administration, système bureaucratique, nouvelle gouvernance publique.

## NEW PUBLIC MANAGEMENT : LITERATURE REVIEW

**Fatima Ezzahra NOUIKER**

PhD in Management Sciences

Hassan II Ain Chock University, Casablanca, MOROCCO

### ABSTRACT :

In a changing world, citizens and actors in all fields have become increasingly demanding, hence the need for a strong administration that is able to respond to these changing expectations. From this point of view, the new public management represents a theoretical framework that refers to the reforms of the public sector. It brings together a set of practices and principles aimed at modernizing the functioning of the public administration by increasing effectiveness and efficiency and improving performance.

The NPM consists of a modern management of the public sector inspired by the private sector model to enable the administration to modernize its management

methods and overcome the obstacles created by the cumbersome bureaucratic procedures.

The NPM was born in the 1970s in Western countries before being applied in several other nations, including developing countries. Its emergence was legitimized by the economic and financial crises.

Several models have emerged from the NPM, including four main models. These are the efficiency model, the downsizing and decentralization model, the excellence or quality model and the public service orientation model.

It should be noted that this doctrine has its limits according to several authors. It is incoherent and its application to the public sector without adaptation can be the cause of significant imbalances and dysfunctions.

**KEYWORDS: New public management, Public sector reforms, Modernization of the administration, bureaucratic system, new public governance.**

## 1. INTRODUCTION

Le management public est devenu en quelques années une réalité (Laufer et Burlaud, 1980). Elle constitue une référence durant ces dernières décennies pour orienter et désigner les réformes au niveau des administrations et secteurs publics (Demazière et al., 2013), et ce malgré la différence des changements opérés au niveau de ces derniers (Ott, 2012). En effet, plusieurs réformes de la gestion ne représentent pas les mêmes caractéristiques mais sont regroupées dans les nouvelles pratiques issues du NPM (Hood, 1991 cité dans Ott, 2012), ayant en commun les principes de base acceptés par la doctrine (Pollitt, 2002 cité dans Ott, 2012). Autrement dit, ces différentes réformes s'inspirent

des théories et recommandations du nouveau management public (Ott, 2012). Le NMP est une notion polysémique faisant objet de plusieurs recherches (Aucoin, 1990 ; Hood, 1991 ; Pollitt, 1993 a et b ; Holmes et Shand, 1995 ; Mathiasen, 1999 cités dans Ott, 2012). Son instauration vise l'amélioration de la qualité du service public sous contrainte budgétaire (Noguera, 2010).

Selon Hood (1991), le NMP peut être défini comme une vision, une idéologie ou un « puzzle doctrinal (cité dans Ott, 2012). Il représente un changement radical de la conception traditionnelle de l'administration publique (Hall, 1993). Il a le potentiel de permettre aux administrations publiques de

moderniser leur gestion en introduisant des pratiques de management susceptibles d'améliorer les critères d'efficacité et d'efficience tout en satisfaisant les besoins des citoyens (Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009).

Depuis la fin du 19<sup>ème</sup> siècle, trois paradigmes de l'administration et du management public se sont succédés (Osborne, 2006 cité dans Ott, 2012) :

- Le modèle d'administration publique jusqu'à les années 1970, qui a accompagné le développement de l'état-providence renvoyant à une opposition radicale entre secteur privé et celui public ;
- Le modèle du nouveau management public où il n'existe pas de frontière entre les deux ;
- Le modèle de la nouvelle gouvernance publique qui reconnaît les spécificités du secteur public.

Cet article présente l'historique du concept, ses apports, ses modèles et les limites de son application.

## 2. HISTORIQUE ET DEFINITION DU NMP

Le NMP est une doctrine néo-managériale apparue dès les années 1970 (Ott, 2012). Il est apparu au début au Royaume Uni avant de s'étendre aux pays de l'OCDE puis aux pays en développement (Amar et

Berthier, 2007). Il est né plus précisément dans les pays anglo-saxons : royaume et Etats Unis (1979-1990) (Hall, 1993). La nouvelle Zélande et le Canada l'ont adopté en 1984 (Hall, 1993). En 1990, les pays de l'Europe continentale se sont initiés au concept, essentiellement, par le mouvement de la qualité appliquée (Hall, 1993). Les racines de cette doctrine remontent à deux théories économiques (Schubert, 2009). Il s'agit du droit de propriété où la séparation de la propriété (ressources) du contrôle conduisant à des pertes d'efficience et de la théorie de l'agent principal, qui stipule que si l'agent principal (société ou autorités) ne peut pas observer le niveau de l'effort de l'agent, il se peut que ce dernier travaille peu et accuse la malchance derrière l'échec possible et non la paresse (Schubert, 2009). Cette deuxième théorie ne s'applique pas à tous les domaines comme celui de la recherche scientifique vue que les chercheurs sont normalement motivés par celle-ci bien qu'il se peut que ce ne soit pas le cas pour les autres activités de l'université tels ; l'encadrement des étudiants... (Schubert, 2009).

Les différentes réformes du NMP ont gagné plus de légitimité grâce aux crises économiques et financières (Alonso et al., 2014).

Il existe différents modèles issus du NMP proposés par les auteurs selon Melián-González, et Bulchand-Gidumal (2009). Il s'agit du nouveau management public (Hood, 1991 cité dans Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009), de l'administration publique de marché (Lan et Rosenbloom, 1992 cités dans Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009), du «re inventing government » (Osborne et Gaebler, 1992 cités dans Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009) et du modèle post-bureaucratique (Barzelay, 1992 cité dans Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009).

Le management se définit comme l'ensemble des techniques nécessaires pour atteindre un but (Rochet, 2007). Le management dans le secteur privé est un concept très utilisé, alors que le « management public » entant que terme est peu ou pas employé, même rejeté au sein des administrations publiques, aussi bien par les chercheurs que par les hauts fonctionnaires (Ott, 2012). Il ne dispose pas de définition précise (Ott, 2012).

Le management public est le produit de la rencontre entre deux mondes antinomiques, celui du secteur privé et celui du secteur public (Laufer et Burlaud, 1980). Plusieurs auteurs se sont intéressés à la définition du terme « Management ». Par exemple Fayol (1916) a précisé cinq rôles

pour l'administration : commandement, contrôle, prévision, organisation et coordination (cité dans Ott, 2012). Egalement, Bartoli et Hermel(2009) ont défini cinq tâches : définition des finalités, organisation, allocation des moyens, animation et contrôle/pilotage (cités dans Ott, 2012). Alecian et Foucher (2002) stipulent que le management désigne l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une entité en vue d'atteindre ses objectifs (cités dans Ott, 2012). Il comprend un ensemble de savoir-faire technique et relationnel (Ott, 2012). Le même auteur conclut que le management compte deux aspects : un aspect stratégique (vision, choix fondamentaux) et un aspect opérationnel (conduire, diriger, planifier et contrôler l'activité).

En somme, le management représente un cadre général comprenant des principes qui se fondent entre autres sur la gestion et le pilotage (Ott, 2012). La gestion consiste en la réalisation effective de la stratégie par des méthodes et des outils (Ott, 2012). Le pilotage comprend divers outils de mesure appropriés (Ott, 2012).

Le management public représente un terme ambigu et imprécis (Ott, 2012). Il recouvre plusieurs réalités s'agissant d'une pratique et d'une idéologie (Ott, 2012). Certains pays ont engagé depuis longtemps

des tentatives pour booster leur performance en important des modèles de management du secteur privé (Ott, 2012).

Le terme de management public désigne à la fois le management des organisations publiques comprenant un ensemble de pratiques pour permettre à l'organisation de fonctionner de manière efficace et le management des politiques publiques (Ott, 2012).

Il existe différentes visions du management public selon la nature de la partie prenante (Ott, 2012). Les hauts fonctionnaires le considèrent un idéal à atteindre, les agents y voient un risque en remettant en question les valeurs traditionnelles du secteur public et de leur manière de travailler, pour les chercheurs, il s'agit plutôt d'un objet d'étude scientifique (Ott, 2012).

Le management public est un domaine de recherche qui se situe à l'interface de plusieurs disciplines : le droit public, la science politique, l'économie publique, la sociologie des organisations et les sciences de gestion (Ott, 2012).

Le Nouveau management public constitue un puzzle doctrinal (Bezes, 2009 ; Hood, 1991 ; Merrien, 1999 cités dans Bezes et al., 2011). Il peut être décrit comme le moyen pour transformer le service public en le faisant passer d'une structure

bureaucratique traditionnelle à une forme de gouvernance entrepreneuriale axée sur le marché et indépendante de l'Etat (Hughes, 1998). Le NMP est adopté selon Pillay (2008) pour atteindre l'efficacité, l'efficience, l'économie et mettre en place un système administratif entrepreneurial... C'est un ensemble d'idées, de méthodes, de mécanismes et de critères formels et intangibles visant à combiner responsabilité, efficacité et imputabilité en procédant par exemple à la décentralisation de l'autorité au profit des niveaux techniques tout en leur exigeant de rendre des comptes au public (Hernes, 2005). Cela peut se réaliser aussi en appliquant les mécanismes de marchés au service public via l'externalisation par exemple (Hernes, 2005).

Cette doctrine constitue un mouvement d'ampleur visant la réorganisation en profondeur des systèmes administratifs en instaurant des méthodes et instruments managériaux traditionnellement réservés au secteur privé : approche client, imputabilité, culture de résultats, mesure de la performance, contractualisation... (Demazière et al., 2013). Le NMP promeut une réduction des compétences de prise de décision des autorités de l'Etat notamment au niveau opérationnel pour encourager plus d'autonomie et le renforcement de la hiérarchie interne (Schubert, 2009). Il porte sur



le développement des logiques de rationalisation des décisions et de réduction des dépenses publiques ce qui a contribué au passage d'un Etat providence à un Etat gestionnaire, évaluateur et régulateur (Saussez et Lessard, 2009 cités dans Schubert, 2009). Ceci a permis aussi de déployer les nouvelles structures de gouvernance en développant les mécanismes de contrôle de ressources, la budgétisation globale, les accords d'objectifs, la budgétisation axée sur la performance par des indicateurs ou les systèmes de paiement axés sur la performance (Schubert, 2009).

D'après Hughes (1998), le NMP constitue une théorie normative composée d'un ensemble de principes visant un changement dans la gouvernance du secteur public. Il s'appuie sur l'idée que les forces du marché, la réduction du rôle de l'Etat, la décentralisation et le recours croissant aux arrangements contractuels contribuent à l'amélioration des résultats économiques et sociaux (Pillay, 2008). Par exemple, la mise en place des politiques de décentralisation pour avoir plus d'autonomie dans les régions renforce et justifie le recours au nouveau management public (Alonso et al., 2014). Ce dernier s'appuie également sur les principes de spécialisation et des structures simples, de désagrégation, de privatisation, d'externalisation, de création des marchés internes,

d'amélioration des pratiques RH et de démantèlement des limites public/privé en créant des organisations hybrides (Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009).

Les principes qui orientent les réformes inspirées du NMP sont les suivants : la dissociation des fonctions de mise en œuvre et des fonctions de pilotage et de contrôle, la fragmentation des bureaucraties et leur ouverture aux demandes et exigences des usagers, la mise en concurrence des acteurs publics avec le secteur privé et l'externalisation des services, le renforcement des responsabilités et de l'autonomie des échelons mettant en œuvre l'action publique, la gestion par les résultats et la contractualisation fondée sur la réalisation d'objectifs et l'évaluation de performances, la normalisation (ou la standardisation) et le renforcement des pratiques professionnelles par le recours aux données probantes et aux pratiques exemplaires (Hood, 1991 ; Merrien, 1999 ; Bezes, 2005 cités dans Demazière et al., 2013). Ces réformes mettent en cause les pratiques bureaucratiques de Max Weber (Demazière et al., 2013), et tendent à éradiquer les méfaits de la bureaucratie proposée par celui-ci, ce qu'appelle Mintzberg (1979), les bureaucraties professionnelles (Bezes et al., 2011). Le NMP est un outil permettant de dépasser les contraintes relatives à l'organisation

bureaucratique pour adopter de nouvelles pratiques fondées sur la fixation d'objectifs partagés et communs, l'implication effective des acteurs, l'animation et l'évaluation des stratégies en permettant d'intégrer et de mettre en cohérence ces dernières (Mouaacha, 2011), bien qu'il suscite des critiques des professionnels du secteur public (Demazière et al., 2013).

La notion du management public plus précisément le NMP est apparue suite à une crise de l'administration, plus précisément une crise de légitimité des organisations publiques (Ott, 2012). En effet, l'administration a vécu une crise du modèle de l'Etat providence dominant à cette époque et qui consiste en la construction d'un service public fort et étendu dépassant les seules activités régaliennes (Ott, 2012). Cette crise a remis en cause la légitimité du secteur public à gérer les secteurs clés de l'économie (Ott, 2012). Ceci s'est manifesté par une gestion publique inefficace, la rigidité bureaucratique, le suivi de l'intérêt particulier de quelques groupes sociaux, le manque de transparence, le renforcement des inégalités et des défaillances... (Ott, 2012). En plus, les citoyens sont devenus de plus en plus exigeants du service public en se comportant tant que consommateurs et clients (Chevallier, 1997 cité dans Ott, 2012). Dans ce cadre, le NMP incarne une volonté

de passer d'une conception régalienne à une conception s'intéressant aux relations avec les usagers et à l'amélioration de la qualité de la prestation publique permettant de réaliser efficacité et efficience et à l'introduction des nouvelles technologies dans l'exécution des travaux et moyens de transmission d'informations (Noguera, 2010).

D'après Hood (1991), le NPM repose sur trois types de valeurs ; les valeurs traditionnelles du secteur public, dont notamment la valeur de continuité, les valeurs de transparence, de probité et d'intégrité, s'opposant à la valeur du clientélisme et les valeurs limitant le poids du secteur public dans la vie économique, pour optimiser le rapport entre les ressources et les objectifs visés (efficience) (cité dans Hall, 1993). Les gestionnaires publics auront ainsi à se comporter en managers plutôt qu'en administrateurs (Hall, 1993).

Pour les pays en développement, l'applicabilité du NMP doit être prouvée selon Pillay (2008). Ceci soulève la question de la place des dimensions culturelles et politiques dans l'aboutissement des réformes issues du NMP (Batley et Larbi, 2004 ; Ornert, 2006 ; Smoke, 2003 cités dans Pillay, 2008). En effet, l'analyse des résultats de l'application du NMP dans les pays en développement a démontré qu'ils n'ont eu qu'un effet partiel sur la



réforme du service public (Manning, 2001 ; Batley, 1999 ; Lakings, 1999 ; Samaratunge, Alam et Teicher, 2008 cités dans Pillay, 2008). La plupart des services publics à part quelques-uns s'inspirant du NMP continuent à fonctionner dans le cadre de bureaucraties verticalement intégrées (Pillay, 2008). En conséquence, le NMP n'a pas été tout le temps efficace (Pillay, 2008). Aussi il manque l'évaluation des résultats (Pillay, 2008).

### 3. APPORTS DU NMP

La force du NMP réside dans la dimension mythique du concept (Hall, 1993). Il s'agit d'un ensemble de croyances créées pour donner un sens aux réformes de l'Etat (Merrien, 1999 ; Ughetto, 2004 cités dans Hall, 1993) constitué de mots mobilisateurs et accrocheurs (Hall, 1993).

Le NMP constitue l'alliance idéologique entre les politiciens ayant trouvé un nouvel axe de discours leur permettant de légitimer les organisations publiques, la nouvelle génération de hauts fonctionnaires de profil économique et l'opinion publique facile à mobiliser contre la situation actuelle du fonctionariat (Pollit et Bouckaert, 2004 cités dans Hall, 1993).

Pour Chevalier (2009) : « ce mouvement est en mesure de

proposer aujourd'hui aux managers publics, une vision, des méthodes et des outils robustes et performants pour rendre leurs actions efficaces et efficientes, en vue de leur permettre d'atteindre les objectifs fixés de longue date par la Réforme de l'Etat.» (Cité dans Ott, 2012). Cette idée est partagée par d'autres auteurs qui y voient un moyen d'instaurer l'efficacité (Hood, 1991 ; Osborne et Gaebler, 1992 cités dans Ott, 2012). Le NMP se base sur l'introduction de nouvelles formules plus flexibles permettant de réaliser l'efficacité et la rentabilité sociale concernant les ressources publiques et l'implication du secteur public dans la prestation et la gestion des services publics (Alonso et al., 2014)

En effet, le nouveau management public appelé aussi la nouvelle gestion publique se fonde sur un certain nombre de principes : la transparence, l'efficacité et la responsabilité managériale (Noguera, 2010). Cette pratique met le client au centre de ses préoccupations (Noguera, 2010). Ceci implique une transformation importante de plusieurs facettes de l'organisation : les modes d'organisation, la politique de GRH, les stratégies, la manière dont l'administration conçoit ses missions, ses structures, ses valeurs, ses systèmes, ses réseaux et ses référents (Rondeaux, 2008 cité dans Noguera, 2010).

Le NMP présente une nouvelle manière de penser et de concevoir le management public (Hall, 1993). Il repose sur les trois E « Economie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998 cité dans Hall, 1993). Ces trois E notamment l'efficacité et l'efficience permettent de résoudre un certain nombre de problèmes liés par exemple à la loi publique et au régime du personnel statutaire considérés des obstacles à la promotion du dynamisme et à l'introduction des outils d'efficience et de productivité telle la performance (Alonso et al., 2014)

Le NMP promeut la flexibilité par l'assouplissement des frontières entre front office et back office, la réduction des lignes hiérarchiques, la responsabilisation des agents en relation direct avec les clients et l'apport des réponses au plus près de chacun (Noguera, 2010). Tout ceci en conservant l'intérêt général, l'amélioration de l'accessibilité au service et de la cohésion de l'action publique (Noguera, 2010), la souplesse dans l'utilisation des ressources, l'adaptation aux exigences de l'environnement et la concentration des efforts dans le secteur public sur les services clés et activités de base (Melián-González et Bulchand-Gidumal, 2009). L'amélioration de la flexibilité opérationnelle émane d'une allocation plus efficiente des ressources car le processus de prise de décision est plus rapide et orienté

problème, mais cette flexibilité peut réduire la responsabilité, c'est pourquoi le NMP vise également le renforcement de la hiérarchie interne des organisations (Schubert, 2009). Les sources potentielles de l'efficience sont également la diminution de l'aléa moral, la fourniture aux unités de prise de décision des retours et informations sur leurs actions, en introduisant des modèles de comptabilité interne par exemple et l'amélioration des compétences concernant les décisions stratégiques par le renforcement de la hiérarchie interne (Schubert, 2009).

Pour le personnel d'encadrement, le NMP propose une reconstruction du rôle de l'encadrement chargé du pilotage des équipes (Noguera, 2010).

Dans cette optique, le NMP s'intéresse à la valorisation des RH, le développement de l'autonomie et de la responsabilisation, le partage de l'information, des connaissances et des récompenses (Morin et Cherré, 1999 cités dans Verhoest et al., 2007).

Concernant l'amélioration de l'autonomie, le NMP a poussé plusieurs pays à scinder leurs administrations en agences spécialisées dans une mission unique ou d'autres organismes autonomes (Verhoest et al., 2007). En effet, selon le NMP, la spécialisation

entraîne des gains en efficacité via deux principales évolutions : la séparation familière entre politique et administration et la séparation entre formulation et mise en œuvre des politiques (Verhoest et al., 2007). Par exemple, le ministère veille sur l'élaboration des politiques, l'agence ou une autre entité publique ou privée se charge de la mise en œuvre (Verhoest et al., 2007). Cette fragmentation porte différents noms tels l'agencification (création des agences), la décentralisation, la dévotion, la délégation, la privatisation et l'outsourcing (Verhoest et al., 2007).

La réussite ou l'échec du NMP sont conditionnés selon certains par le renforcement des capacités, la décentralisation, l'autonomie locale et le rôle des bailleurs de fonds qui constituent des facteurs déterminants dans ce cadre (Pillay, 2008). Egalement, le succès des changements apportés par cette doctrine dépend de l'implication des fonctionnaires (Noguera, 2010).

#### 4. MODELES DU NMP

Il est à noter de prime à bord que les réformes managériales du secteur public ne peuvent pas être toutes incluses dans le NMP (Hall, 1993). Ainsi, le management public ne peut pas être résumé au NMP (Hall, 1993).

Le NMP constitue un modèle universel de réforme et de gouvernance dans la gestion du secteur public (Pillay, 2008). Toutefois, il y'a eu des écarts significatifs entre pays quant à sa mise en œuvre (Pillay, 2008), en adaptant les réformes issues de cette doctrine aux particularités nationales (Hall, 1993). Ce processus de différenciation est établi, depuis les années 1980, selon quatre grandes catégories (FERLIE et al., 1996 cités dans Hall, 1993) :

- Le modèle de l'efficiencia : dominant jusqu'aux années 1980, il préconise le renforcement des fonctions de contrôle et d'audit (Hall, 1993) ;
- Le modèle du downsizing et de la décentralisation : ce modèle vise la séparation entre l'opérationnel et le stratégique et la délégation des compétences décisionnelles aux niveaux proches des usagers (Hall, 1993). Ce modèle prévoit la répartition de l'entité en petites unités opérationnelles et la minimisation de la hiérarchie (Hall, 1993) ;
- Le modèle de l'excellence ou de la qualité : ce modèle fait partie du courant des relations humaines (Hall, 1993). Il s'intéresse à l'influence de la culture de l'organisation sur les comportements des individus et vise à mettre en place les conditions qui promeuvent l'apprentissage organisationnel

(Hall, 1993). Le manager est vu comme un catalyseur du changement par son aptitude à motiver son équipe (Hall, 1993). Ce modèle vise la satisfaction des clients du service public (Hall, 1993). Il se réalise selon deux approches ; l'approche « Bottom-up » (ascendante) où le leadership n'est pas maintenu exclusivement par le top management d'où la possibilité pour les individus d'apprendre isolément et l'approche « top-down » (descendante) où le changement organisationnel doit être initié par le leadership charismatique (Hall, 1993). Le modèle de l'excellence ne se fonde pas sur les concepts néolibéraux (Hall, 1993).

- Le modèle de l'orientation du service public : ce modèle est peu développé (Hall, 1993). Il importe les idées et outils du privé et cherche à les adapter au secteur public, en plaçant l'utilisateur au centre des réformes (Hall, 1993). Le service public occupe la priorité comme garant de la cohésion sociale locale (Hall, 1993).

En pratique, les organisations peuvent fusionner les différents modèles selon le cas (Hall, 1993). Cette diversité de modèles et pratiques démontre que le NMP ne peut avoir une définition unique (Hall, 1993).

Le management public peut couvrir d'autres modèles à l'instar du modèle de la nouvelle gouvernance publique et du modèle de qualité (Hall, 1993). Pour le premier modèle, le NMP est considéré selon certains auteurs comme une sorte de transition vers le modèle de la nouvelle gouvernance publique (Osborne, 2006 ; Emery, 2009 cités dans Hall, 1993). Ce modèle privilégie un équilibre entre le paradigme managérial et le paradigme administratif, se basant sur un raisonnement environnemental et de réseau (Hall, 1993). Il respecte le caractère pluriel des organisations publiques, l'environnement complexe où elles opèrent et implémentent leurs réformes, constitué d'interdépendances et de valeurs particulières (Hall, 1993). Il lie aussi le management public à une performance fondée sur le capital humain et son évaluation visant une meilleure efficacité des services publics (Hall, 1993).

Pour le modèle de la qualité, et en lien avec la nouvelle gouvernance publique, le management de la qualité propose des méthodes intéressantes (Hall, 1993). Ce mouvement s'intéresse à l'orientation client, la prise en compte des interactions entre parties prenantes et non des services pris isolément, l'apprentissage organisationnel, l'implication des agents dans l'évaluation et l'amélioration du travail (Hall, 1993).

Egalement, les différentes adaptations entre pays sont liées à la théorie culturelle (Pillay, 2008). A ce niveau, le NMP est une stratégie déterminée par la culture de chaque pays (Pillay, 2008).

## 5. LIMITES DU NMP

D'après Hernes (2005), le NMP suscite quatre réactions possibles. Il peut en résulter le couplage souple entre les fonctions et les individus ou l'adaptation organique, par laquelle la tension est traitée de façon constructive grâce à une différenciation structurelle et culturelle. En revanche, le NMP peut engendrer la paralysie, par laquelle le conflit non résolu entraîne une dégradation générale des services ou le découplage ritualiste, dans le sens d'un découplage entre les pratiques épousées et celles mises en œuvre. En réalité, il existe des formes hybrides de ces réactions (Hernes, 2005).

La paralysie engendre une incapacité à s'adapter en intensifiant le manque de confiance interpersonnelle ce qui représente un obstacle majeur à la collaboration (Hernes, 2005). L'adaptation organique est caractérisée par la présence de relations informelles qui peuvent intervenir pour combler les écarts entre les modalités introduites par le NMP et celles existantes (Hernes, 2005). Le couplage souple et le découplage rituel impliquent une

adaptation modeste au fil du temps, tel qu'au début, le rendement peut être sous-optimal en la présence de réactions d'évitement typiques, qui avec le temps, peuvent se réduire pour plus d'adaptation (Hernes, 2005).

Il est à noter que le management public se heurte à des difficultés concernant l'importation des outils du privé vue l'opposition entre les deux approches traditionnelle et managériale (Ott, 2012). Par exemple, l'incapacité de formuler des objectifs clairs au niveau des administrations publiques constitue un défi devant cette finalité (Ott, 2012). Alors, Un transfert mécanique des outils de modernisation du secteur privé vers le secteur public ne garantit pas nécessairement la réussite (Noguera, 2010).

Egalement, l'attachement aux valeurs publiques est très fort, d'où le danger que représente l'introduction des règles du marché et la privatisation en son sein (Hall, 1993). En effet, les réformes managériales risquent de remettre en cause les valeurs fondant le service public (Worms, 2006 cité dans Hall, 1993). Ainsi, le recrutement d'agents contractuels risque de déstabiliser l'environnement de travail du secteur public (Hall, 1993). Ceci peut générer des résistances internes de la part des fonctionnaires considérant le NMP une menace à leur rémunération, évolution, protection

et autonomie (Amar et Berthier, 2007 cités dans Hall, 1993).

Dans ce cadre, il est à noter que les réformes managériales ont négligé l'aspect humain du management (Hall, 1993). En effet, le fait de se limiter aux chiffres et aux outils est réducteur de la problématique (Hall, 1993). La succession des outils sans être replacés dans une démarche globale, et sans donner le temps aux personnes pour les assimiler crée la confusion quant à l'évaluation des résultats (Hall, 1993).

Egalement, il existe une contradiction entre le temps nécessaire à l'administration pour se réformer et la durée limitée des politiques liées aux politiciens avec une durée électorale cherchant à produire des résultats à court terme (Hall, 1993). Généralement, la mise en œuvre des changements est délicate au niveau du secteur public (Hall, 1993).

Le NMP représente une doctrine non cohérente, loin d'être universellement applicable en recevant des critiques sur ses fondements idéologiques et écarts entre promesses et réalisations (Hall, 1993). En effet, l'adoption du NMP n'a pas répondu aux attentes concernant l'efficacité, parfois même générant des résultats pervers (Hall, 1993).

Quelques auteurs considèrent même que le NMP ne respecte pas certains principes du secteur public notamment celui d'imputabilité (Feldman et Khademan, 2001 ; Jorgensen, 1999 cités dans Hernes, 2005) et peut même offrir des possibilités de corruption (Von Maravic et Reichard, 2003 cités dans Hernes, 2005). Il a une double priorité, l'une est relative au service, l'autre est l'obligation de rendre les comptes (Hernes, 2005). Le service exige la proximité alors que l'obligation de rendre les comptes nécessite la prise de distance en se basant sur des critères objectifs et communs (Hernes, 2005). Le premier élément a tendance alors à reposer sur le contact alors que l'imputabilité exige la surveillance (Hernes, 2005).

Les réformes issues du NMP ont été jugées controversées et ont attiré des protestations de la part des citoyens (Alonso et al., 2014). Des réticences peuvent émaner aussi des politiciens suite à l'introduction des nouvelles méthodes managériales, en plus des groupes opérationnels et les professionnels de l'administration publique pour qui le NMP suscite des oppositions et des critiques parce qu'il réduit leur autonomie (Demazière, et al., 2013 ; Bezes et al., 2011). En effet, Les dispositifs introduits par cette doctrine tels les indicateurs de performance et la transformation liée au pilotage de l'administration, impactent les manières de travailler, de coordonner



et les identités des professionnels (Demazière et al., 2013). Dans ce cadre, les professionnels peuvent revendiquer les principes et les valeurs du secteur public (Demazière et al., 2013). En effet, la nouvelle gestion publique porte sur la valorisation des logiques de marché et l'individualisation ce qui suscite des oppositions (Demazière et al., 2013). Le NMP déstabilise les organisations administratives ce qui crée une polarité au niveau de la position des professionnels dans l'administration (Demazière et al., 2013).

Le NMP vise à discipliniser les professionnels (Fournier, 1999 cité dans Demazière et al., 2013) et à resserrer le contrôle sur leur travail en introduisant des dispositifs de rationalisation, de standardisation et de redevabilité (accountability Ackroyd et al., 1989 cité dans Demazière et al., 2013). Ces principes visent à affaiblir le pouvoir des professionnels (Freidson, 1986 cité dans Demazière et al., 2013), considéré démesuré et dénoncer leur autonomie jugée excessive portant de dérives incontrôlables (Demazière et al., 2013). Tout cela peut causer avec d'autres situations des oppositions entre NMP et professionnels (Demazière et al., 2013).

Le NMP ne peut être considéré comme un ensemble homogène et uniforme (Demazière et al., 2013).

Les différentes conséquences ne peuvent être imputées directement à l'application du NMP (Demazière et al., 2013). Il existe en effet des médiations complexes à considérer dont les traductions des réformes par l'encadrement intermédiaire, le suivi des activités et la création des dispositifs, l'ajustement des pratiques professionnelles et les négociations autour du sens de travail, ... (Demazière et al., 2013). L'autonomie des professionnels est placée au cœur du débat sans considérer qu'elle peut être réduite par les réformes du NMP (Demazière et al., 2013).

Le NMP a engendré une désagrégation et une fragmentation de l'Etat (agencification par exemple), d'où la nécessité de renforcer les mécanismes de coordination basés sur la hiérarchie, le marché et les réseaux (Verhoest et al., 2007). En effet, bien que la spécialisation et l'intégration puissent avoir un effet positif sur le rendement de l'administration, mais une adhésion excessive peut engendrer des dysfonctionnements (Verhoest et al., 2007).

Malgré ces faiblesses, le NPM reste selon plusieurs auteurs un concept mythique mobilisateur.

## 6. CONCLUSION

Dans un monde qui change, les besoins des citoyens et des acteurs de tout domaine évoluent. L'administration doit à ce niveau être en mesure de répondre à cette évolution des besoins et exigences d'où la nécessité d'entreprendre des changements. Dans ce cadre, le NMP constitue un cadre de référence pour les réformes du secteur public. Il consiste en un ensemble de pratiques et principes qui visent de moderniser le fonctionnement de l'administration publique, d'augmenter l'efficacité et l'efficience et d'améliorer la performance.

Le NMP représente une doctrine néo-managériale apparue en occident dans les années 1970 pour être vulgarisé dans plusieurs nations plus tard y compris les pays en développement. Il a acquiert la

légitimité au début grâce aux crises économiques et financières.

Il regroupe de nouvelles manières de penser l'organisation publique et se fonde sur l'importation du modèle privé pour mettre en place un management moderne et minimiser le poids et la lourdeur de l'organisation bureaucratique. Le NMP donne aussi un sens aux réformes du secteur public malgré qu'il suscite des critiques vue que son application n'a pas toujours engendré des résultats positifs allant même des fois vers des outputs pervers. En effet, cette doctrine a des limites selon plusieurs auteurs. Elle est incohérente et son application au secteur public sans adaptation risque de créer des déséquilibres et des dysfonctionnements importants.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Alonso JM. ; Clifton J. et D'íaz-Fuentes D. (2014). « *The impact of New Public Management on efficiency : an analysis of Madrid's hospitals* », *Health Policy*, [vol. 119, n°3](#), p. 333-340, DOI: 10.1016/j.healthpol.2014.12.001

Amar A. et Berthier L. (2007). « *Le nouveau management public : avantages et limites* », *Gestion et management publics*, vol. 5, Décembre.

Demazière D. ; Lessard C. et Morrissette J. (2013/2). « *Introduction, Les effets de la Nouvelle Gestion Publique sur le travail des professionnels : transpositions, variations, ambivalences* », *Education et sociétés*, n°32, p. 5-20, DOI 10.3917/es.032.0005.

Hall P. (1993). « *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain* », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, p. 275-296.

Hernes T. (2005/1). « *Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences* », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 71, p. 5-18.

Hughes OE. (1998). « *New Public Management* », *Public Management and Administration*, Palgrave, London, p. 52-80.

Laufer R. et Burlaud A. (1980). « *Management public : Gestion et légitimité* », In *Systèmes et stratégies*, Daniel Hourri et Jean-Claude Mouret. Pp. 356.

Melián-González S. et Bulchand-Gidumal J. (2009/2). « *Les initiatives positives, les erreurs et les événements inattendus dans un projet visant à améliorer la gestion publique dans la prestation de services TIC dans une université* », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 75, p. 295-317, DOI 10.3917/risa.752.0295.

Mouaacha M. (2011). *Vers un Nouveau Management Public des stratégies de développement : Quel rôle pour le Haut-Commissariat au Plan ?*, Thèse de doctorat en gestion, Sous la direction de Abdelhay Ben Abdelhadi, Maroc, Institut supérieur de commerce et d'administration des entreprises (ISCAE).

[Noguera](#) F. (2010/4). « *Les défis posés par la nouvelle gestion publique à la GRH : cas de la Direction Générale des impôts* », [Revue de gestion des ressources humaines](#), n° 78, p. 32-58.

Ott M. (2012). *Les administrations publiques françaises face aux théories de nouveau management public*, Mémoire en vue de l'obtention du diplôme de Sup de Co Reims, Cycle master, Tuteur : Florentin Roche, Reims, France, Reims Management School, 93p.

[Pillay](#) S. (2008/3). « *Une écologie culturelle pour le nouveau management public* », [Revue Internationale des Sciences Administratives](#), vol. 74, p. 395-418.

Rochet C. (2007). « *Le management public comme science morale* », *Gestion et management*, Université de droit, d'économie et des sciences - Aix-Marseille III.

Schubert T. (2009). « *Empirical observations on New Public Management to increase efficiency in public research-Boon or bane ?* », *Research Policy*, vol. 38, p. 1225–1234.

Verhoest K. ; Bouckaert G. et Peters BG. (2007/3). « *Les deux faces de la réorganisation : la spécialisation et la coordination dans quatre pays de l'OCDE au cours de la période 1980 – 2005* », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 73, p. 357-384.

•