

Le management public : genèse, trajectoires évolutives et regards croisés sur une notion en transformation

Public Management : Origins, Evolutionary Paths, and Multidimensional Perspectives on a Concept in Transformation

Abdeladim ENNAHAL 

Université Mohammed Premier, Oujda, Maroc

Résumé. Cet article propose une revue critique et analytique de la littérature relative au management public et à la gestion des services publics, dans le but de clarifier les fondements conceptuels, les courants théoriques et les dynamiques historiques qui ont structuré ce champ de recherche et de pratique. Le management public est présenté non pas comme une simple transposition des logiques managériales privées dans le secteur public, mais comme un ensemble de pratiques, de méthodes et de paradigmes façonnés par des exigences spécifiques à la sphère publique, notamment la légitimité démocratique, la production de valeur publique et la complexité institutionnelle. L'analyse met en lumière les distinctions essentielles entre administration publique, gestion publique et management public, en insistant sur le caractère stratégique et transversal de ce dernier. L'émergence du New Public Management (NPM) est examinée en tant que tournant majeur ayant introduit les notions de performance, de résultat et d'imputabilité dans la conduite des affaires publiques. Toutefois, les limites de ce paradigme sont également discutées, notamment en ce qui concerne la standardisation des approches, la dépolitisation de l'action publique et le risque de désengagement de l'État. L'article souligne ensuite l'évolution vers des modèles plus nuancés (post-NPM, gouvernance, gestion par les résultats), intégrant les spécificités du contexte public, la pluralité des acteurs, ainsi que les enjeux de coordination et d'innovation. Enfin, une approche intégrée du management public est proposée en tant que levier de modernisation, de régulation et de création de valeur dans un État en mutation.

Mots-clés : *Management public, Gouvernance, Performance publique, Nouveau Management public.*

Abstract. This article presents a critical and analytical literature review of public management and public service delivery, with the objective of elucidating the conceptual foundations, theoretical frameworks, and historical dynamics that have shaped this field of research and practice. Public management is not conceptualized as a mere transposition of private sector management techniques into the public realm. Rather, it constitutes a coherent ensemble of methods, practices, and paradigms shaped by the distinctive imperatives of public governance—namely, democratic legitimacy, public value creation, and institutional complexity. The analysis delineates the key distinctions between public administration, public governance, and public management, with particular emphasis on the strategic, cross-functional character of the latter. The emergence of New Public Management (NPM) is examined as a paradigmatic shift of considerable significance, having introduced the precepts of performance, results orientation, and accountability into the management of public affairs. Concurrently, the limitations of this paradigm are critically assessed, specifically its propensity for over-standardization, depoliticization, and the attendant risk of state retrenchment. The article subsequently explores the trajectory toward more balanced models—namely post-NPM, governance, and results-based management—which accommodate the specificities of public sector contexts, including actor pluralism, coordination challenges, and imperatives for innovation. In conclusion, the study advocates for an integrated conception of public

management as a strategic lever for modernization, regulatory effectiveness, and public value creation within a transforming state.

Keywords: *Public management, Governance, Public performance, New Public Management.*

1. Introduction

Dans un contexte où les systèmes administratifs sont confrontés à des enjeux croissants de performance, de responsabilisation et de transformation structurelle, le management public occupe une place centrale dans les débats contemporains sur la modernisation de l'action publique. Cette notion, longtemps cantonnée à une simple adaptation des pratiques issues du secteur privé, s'est progressivement autonomisée en tant que champ théorique et pratique à part entière, au croisement des sciences de l'organisation, des sciences administratives et des sciences politiques.

Le management public dépasse en effet la simple application de techniques gestionnaires au sein des institutions publiques (Ennahal & AlMaache, 2022). Il renvoie à une démarche systémique qui articule les dimensions stratégiques, organisationnelles et comportementales des administrations, tout en intégrant les contraintes propres à l'environnement politico-institutionnel. Dans cette perspective, le management public se distingue clairement de l'administration publique traditionnelle par son orientation vers les résultats, sa logique d'efficacité et sa volonté d'instaurer une culture de la performance.

Les travaux fondateurs issus des mouvements du *New Public Management* (NPM) ont contribué à repenser les finalités et les modes de pilotage des organisations publiques, en mettant l'accent sur la contractualisation, la décentralisation décisionnelle, la reddition des comptes et la logique de service à l'utilisateur. Toutefois, ces approches ont été progressivement complétées, voire contestées, par d'autres paradigmes – comme celui de la gouvernance publique ou du post-NPM – qui insistent davantage sur la coordination interorganisationnelle, la participation des parties prenantes et la complexité des systèmes d'acteurs (Ennahal & AlMaache, 2022).

Dans cet article, nous allons essayer de construire une définition globale et large du management public, d'établir son approche historique et théorique, d'identifier les différences entre la démarche orientée « affaires » et la démarche des politiques publiques, puis enfin de présenter les principaux paradigmes qui dominent le management public. Sur la base de ces idées, il est considéré que le management public et la politique publique ne peuvent pas être utilisés comme synonymes puisqu'il s'agit d'activités et de connaissances de natures différentes. Bien qu'elles partagent une origine commune – à savoir la « gestion » –, elles constituent deux catégories distinctes dans le contexte de l'administration publique.

Dans ce cadre, cette revue de littérature a pour finalité de :

- clarifier la genèse conceptuelle du management public et ses fondements théoriques ;
- identifier les spécificités qui distinguent le management public du management privé, tant sur le plan structurel que fonctionnel ;
- explorer les principaux courants qui ont façonné la discipline, ainsi que leurs implications pour la gouvernance et la gestion des services publics.

En proposant une synthèse critique des approches théoriques du management public, cette contribution entend enrichir la compréhension des transformations en cours au sein de l'appareil administratif et alimenter la réflexion sur les modèles de gouvernance publique à l'ère de la performance, de l'innovation et de la complexité.

2. Quelle définition pour le management public ?

Le management public a été défini de différentes manières. Pour Laufer et Burlaud (1980), il « est le mode de gestion que développent les organisations dont le mode de légitimité traditionnel est devenu partiellement inopérant ». Il est considéré comme un mode de gestion parce qu'il implique un ensemble de décisions visant à motiver et à coordonner les personnes pour atteindre des objectifs individuels et collectifs, et il est public par la nature de ses objectifs ainsi que par le cadre juridico-politique dans lequel il opère. L'environnement juridico-politique dans lequel il évolue implique certaines restrictions par rapport au secteur privé, mais aussi un ensemble de ressources propres et uniques pour créer de la valeur publique.

À cet effet, le management public signifie diriger, contrôler, manipuler, exécuter. Mais en tant que catégorie d'analyse faisant référence à la complexité du gouvernement et de l'administration publique, c'est savoir diriger un pays, une société et une communauté.

De cette façon, le management public, orienté vers le cœur des politiques gouvernementales, fournit les capacités technologiques, organisationnelles et fonctionnelles pour que les décisions et les actions gouvernementales aient non seulement une logique argumentative, mais aussi la cohérence nécessaire au moment de leur mise en œuvre (Bourgault, 2021).

Par ailleurs, la notion de management public est intimement liée à celle de gouvernance. Ainsi, la gouvernance est d'abord le système de gestion qui dirige la société sur une base institutionnelle. Deuxièmement, la gouvernance fait référence au bon gouvernement, qui vise à réaliser l'intérêt public dans la poursuite d'une vie de civilité, où se distinguent la jouissance des libertés civiles et politiques et l'amélioration constante de la qualité de vie des individus, des groupes et des régions (Osborne et Gaebler, 1993). Enfin, le management public devient pertinent lorsque la réforme de l'État, en tant que tendance mondiale, conduit à une nouvelle configuration de ce dernier.

À titre de synthèse, nous pouvons conclure que le management public, qui est un ensemble de méthodes, de compétences, d'outils et de pratiques adopté par les organisations publiques, vise à préserver l'organisation de l'État et à assurer la bonne réalisation de ses politiques publiques (Ennahal & AlMaache, 2022). Si le management a été défini comme l'art de faire faire les choses par d'autres, le management public, quant à lui, implique de faire faire les choses par d'autres organisations, publiques et privées.

La gestion publique, le management public en l'occurrence, implique donc la prise en charge de l'action du système public dans toute sa complexité, englobant l'ensemble du processus de l'action publique, de la déclaration à la mise en œuvre de la politique publique, en collaboration avec d'autres organisations publiques et privées.

Au final, le concept de management public fait référence à l'État comme un système construit par la société pour produire des services sous le critère de l'intérêt public. En somme, après avoir passé en revue les diverses interprétations de la définition de l'objet de notre sujet de recherche, nous allons essayer de remonter le temps pour découvrir les origines du concept de « management public ».

3. Du paradigme administratif au pilotage managérial : genèse du management public

Tenter de déterminer le moment historique de l'origine du management public est compliquée, en partie parce qu'il s'agit d'un effort institutionnel récent plutôt que d'une discipline académique, comme le souligne Bozeman (2007), bien qu'il n'existe pas de date historique précise dans la mesure où son objet d'étude appartient à l'administration publique. Cependant, Peter Drucker (1973) a apporté une découverte fondamentale : le secret le mieux gardé en matière de gestion d'entreprise est que les premières applications systématiques de la théorie

des organisations et les premiers principes de gestion ne sont pas nés dans le secteur privé, mais se sont développés dans le secteur public. Ainsi, la première application systématique et délibérée des principes de la gestion d'entreprise aux États-Unis a été la réorganisation de l'armée américaine durant le mandat de Roosevelt.

Drucker affirme que l'entreprise commerciale n'a pas été la première des institutions administratives : l'armée moderne et l'université moderne l'ont précédée de près d'un demi-siècle, toutes deux étant apparues pendant les guerres napoléoniennes. Tant dans l'esprit que dans la structure, la nouvelle université et la nouvelle armée représentent une rupture marquée avec leurs prédécesseurs, notamment en matière de gestion.

Le terme de « gestion publique » est utilisé depuis longtemps de manière extensive en France. Il est né avec la science de l'administration publique elle-même : Charles-Jean Bonnin l'a employé en 1812 en parlant de l'exécution des lois comme une question nécessaire à la « gestion des affaires publiques » (*management of public affairs*). C'est à partir des années 1980 que le *management* a commencé à être utilisé comme antonyme d'administration, précédant et inspirant le courant anglo-saxon du *New Public Management* (NPM) (Laufer & Burlaud, 1980).

D'un point de vue théorique, le concept d'administration publique est né avec Woodrow Wilson en 1887, et son objet d'étude – l'« activité » – est aussi vieux que le gouvernement lui-même, tandis que le concept de *management* est plus récent (Chevalier, 2009). Le cadre théorique qui sous-tend la plupart des changements intervenus dans l'administration publique est constitué d'un ensemble de valeurs, de principes et de techniques relevant des sciences de gestion. Avec l'adjectif « public », le *management* est devenu le point de référence obligé des programmes de modernisation de l'administration.

En fait, la science de l'administration publique aux États-Unis est génétiquement managériale. C'est ce que montre son fondateur, Woodrow Wilson (1887), qui a souligné que l'objet de l'étude administrative est de découvrir, premièrement, ce que le gouvernement peut faire de manière adéquate et avec succès et, deuxièmement, comment il peut le faire avec un maximum d'efficacité et au coût minimal possible, que ce soit en termes d'argent ou d'efforts (Laufer & Burlaud, 1980). Leonard White, auteur du premier manuel sur le sujet, l'a proposé comme pivot de la définition de ce domaine de connaissance. Dans son ouvrage *Introduction to Public Administration*, White a entrepris de jeter les bases non juridiques de l'étude de l'administration publique aux États-Unis, car il partait du principe qu'elle devait reposer davantage sur le *management* que sur le droit (Hill & Lynn, 2009).

Durant le milieu des années 1970, certains auteurs (Hughes & Teicher, 2004 ; Osborne & Gaebler, 1992 ; Pollitt, 1990) ont commencé à parler avec insistance du *management public* aux États-Unis. Cet accent suppose qu'un bon gouvernement est celui dans lequel l'ensemble des réseaux d'agences gouvernementales fonctionnent correctement, c'est-à-dire avec efficacité dans l'exécution des fonds publics, avec efficience dans l'interaction avec les agents et agences externes, ainsi qu'avec légitimité dans la fourniture des services publics. Le terme a été adopté en France à partir du début des années 1980 et a été incorporé comme anglicisme (*management public*).

Taylor avait déjà utilisé le terme dans son essai *The Principles of Scientific Management*, et l'un de ses précurseurs, H. Fayol, a expressément appliqué ces principes au domaine de l'administration publique dans son ouvrage *Administrative Theory in the State*. En ce sens, le *management public* se situe donc à un carrefour de langues et de traditions hétérogènes : les sciences de gestion et de l'organisation, d'une part, et les sciences administratives et les sciences politiques, d'autre part. À cet effet, nous mettrons l'accent, dans le point suivant, sur les principales différences entre le concept général du *management* et celui du *management public*.

4. Vers une intégration entre sciences des organisations et management public

L'examen et l'analyse de la littérature sur les organisations et leur gestion, intégrés à un examen de la recherche sur les organisations publiques et le management public, permettent d'améliorer la gestion et la performance de ce type particulier d'organisation. Ces deux corpus de recherche et de pensée sont liés mais distincts. Leur intégration impose un défi majeur à ceux qui s'intéressent au management public. Le caractère de ces domaines et de leur séparation doit être clarifié. Nous pouvons commencer ce processus en notant que les chercheurs en sociologie, en psychologie et en management des organisations ont développé un corpus de connaissances, théoriques et pratiques, dans les domaines du comportement organisationnel et du management des organisations.

Le champ de recherche des sciences des organisations offre une grande panoplie cohérente de méthodes, de démarches et d'outils de gestion des organisations. Néanmoins, le domaine du management public n'en a pas trop profité, sachant que, partout dans le monde, les gouvernements constituent un domaine fertile pour l'étude des comportements organisationnels et un champ dynamique d'activités managériales. Les économistes ont développé des théories sur le management public ; les politologues ont aussi beaucoup écrit à ce sujet. Ils dépeignent généralement le management dans les établissements publics comme étant très différent de celui des entreprises privées. Les politologues ont également apporté leur contribution à ce domaine, en se concentrant sur le rôle politique des organisations publiques (Egeberg & Trondal, 2009 ; Osborne & Gaebler, 1993) et sur leurs relations avec les législateurs, les tribunaux, les directeurs généraux et les groupes d'intérêt.

Dans les années 1970, des auteurs ont commencé à souligner la divergence entre la littérature générique du management et celle sur le management public et ont appelé à une meilleure intégration des deux sujets (Bruno, 2021 ; Cohen, 2012 ; Hood, 1991 ; Pollitt & Talbot, 2003). Ces auteurs ont noté que la littérature sur la théorie et le comportement des organisations offre des outils pour analyser la structure organisationnelle, le changement, les décisions, la stratégie, les environnements, la motivation, le leadership et d'autres sujets importants.

En outre, la plupart des outils et méthodes traités par les sciences des organisations ont fait l'objet de plusieurs validations empiriques afin de vérifier leur fiabilité dans différents contextes organisationnels relevant de la sphère privée. Toutefois, en raison de leur approche générique du management, peu d'attention a été accordée aux questions soulevées par les politologues et les économistes concernant les organisations publiques.

Les critiques ont également reproché aux écrits en sciences politiques et en management public de comporter trop de descriptions anecdotiques et trop peu de théorie et de recherche systématique (Bruno, 2021). Les chercheurs en management public ont souligné les limites de la recherche et de la théorie dans ce domaine. Dans une enquête nationale sur les projets de recherche en management public, Garson et Overman (1985) ont trouvé relativement peu de recherches financées portant sur le management public et ont conclu que les recherches existantes étaient très fragmentées.

À cet égard, ni la littérature en sciences politiques, ni la littérature économique sur le management public n'ont accordé autant d'attention au mode de fonctionnement des organisations publiques (tels que l'étude de la configuration organisationnelle, la motivation et le management des ressources humaines, le développement de la communication interne et du travail d'équipe, la méthode de pilotage et d'analyse de performance) que la théorie des organisations et la littérature sur le management.

Les préoccupations concernant la formation des individus au management public ont également alimenté le débat. Dans le sillage d'une recrudescence de l'activité gouvernementale au cours

des années 1960, des programmes d'études supérieures en administration publique ont vu le jour dans les universités de différents pays du monde. La *Network of Schools of Public Policy, Affairs, and Administration* a commencé à accréditer ces programmes. En France, en 1945, l'École nationale d'administration a vu le jour. Au Maroc, l'École nationale d'administration a été créée en 1948 par feu Sa Majesté Mohammed V, dans l'objectif de doter l'administration publique marocaine de cadres et de managers qualifiés. Entre autres, ce processus exigeait que les programmes en administration publique mettent l'accent sur les compétences en management, car l'objectif premier était la préparation des personnes à des postes d'encadrement. En même temps, cela a soulevé la question de savoir en quoi la gestion publique diffère de la gestion des affaires. Ces développements ont coïncidé avec l'expression de préoccupations quant à l'adéquation des connaissances en matière de management public.

Plus récemment, le souci de développer la recherche et la théorie sur le management public s'est transformé en un mouvement, car de plus en plus de chercheurs ont convergé vers ce sujet. À partir de 1990, un réseau d'universitaires s'est réuni pour une série de conférences sur la recherche en management public. Ces conférences ont donné lieu à des ouvrages rassemblant les recherches présentées (Bourgault, 2004 ; Braibant, 2002 ; Bruno, 2021 ; Cohen, 2012 ; Gill, 2002 ; Mazouz et al., 2008) ainsi qu'à de nombreux articles dans des revues professionnelles. En 2000, la *Public Management Research Association* a vu le jour pour promouvoir la recherche sur ce thème. Depuis lors, les chercheurs n'ont cessé d'attirer l'attention sur les questions non résolues et les controverses. La littérature spécialisée en la matière a tellement explosé qu'un examen complet serait un travail de titan.

5. Paradoxes du management public : concilier performance, politique et bureaucratie

Sur une note moins positive, les plaintes concernant les insuffisances de la pratique du management public ont également alimenté l'intérêt pour ce domaine. Les organisations publiques ont une influence omniprésente sur nos vies ; les interactions avec les services gouvernementaux peuvent être lourdes et coûteuses (Mazouz et al., 2008), elles peuvent nuire à des personnes et les opprimer, tant à l'intérieur des organisations qu'au-delà de leurs frontières (Bruno, 2021). La principale difficulté réside dans la capacité d'assurer à la fois le fonctionnement efficace des organisations publiques et le contrôle exercé sur elles par le biais de processus démocratiques.

Certains analystes ont affirmé que les efforts pour maintenir cet équilibre entre fonctionnement efficace et contrôle démocratique créent des freins et des contraintes qui empêchent les managers publics d'embrasser les rôles de gestion que jouent généralement les gestionnaires dans les entreprises (Bryer, 2021). Certains de ces auteurs ont fait valoir que beaucoup de managers publics n'acceptent pas de relever le défi de motiver leurs collaborateurs, de concevoir efficacement leurs organisations et de leur apporter de nouveaux outils et méthodes de travail.

De nombreux responsables élus et nommés par les pouvoirs publics sont confrontés à des mandats de courte durée, à des lois et des règles complexes qui limitent leurs pouvoirs d'action et à des pressions politiques intenses. Nombre d'entre eux se concentrent sur les questions urgentes de politiques publiques et accordent trop peu d'attention à la gestion interne des entités et des programmes placés sous leur autorité. Les cadres intermédiaires et les fonctionnaires de carrière, limités par les règles centrales, disposent de peu de pouvoir ou d'incitation à gérer.

Contrairement aux critiques formulées à l'encontre des organismes et des employés de l'État, certains auteurs affirment que les organisations publiques sont plus performantes que ce qui est communément admis (Bourgault, 2004 ; Gibert, 2008 ; Gill, 2002 ; Mazouz et al., 2008 ; Pollitt, 1990, 2004, 2007) ; d'autres décrivent des innovations et des politiques gouvernementales réussies. Bon nombre de ces auteurs ont souligné les preuves de l'efficacité des organisations et des fonctionnaires ainsi que la difficulté de prouver que le secteur privé est plus performant.

En réponse à cette préoccupation concernant la nécessité d'une analyse approfondie de l'efficacité du management public, la littérature a continué à se développer au cours du siècle actuel. Ainsi, nous pouvons trouver de nombreux livres et articles sur le leadership, la gestion et les pratiques organisationnelles efficaces dans les organismes publics. Ces contributions tendent à affirmer que les organisations gouvernementales peuvent être performantes et le sont effectivement, et qu'il faut continuer à chercher à savoir quand elles le sont, comment et pourquoi.

Ces questions reflètent les complexités fondamentales des systèmes politiques et économiques dans le domaine public ; ces systèmes ont toujours soumis la branche administrative du gouvernement à des pressions conflictuelles pour savoir qui doit la contrôler et comment, quels intérêts doivent être servis et quelles valeurs doivent prédominer. La gestion comporte des paradoxes qui obligent les organisations et les gestionnaires à équilibrer des priorités contradictoires. Le management public implique souvent des objectifs particulièrement complexes et des conflits particulièrement difficiles. Dans le débat sur les performances des organismes publics (Almaache & Ennahal, 2022) et sur la question de savoir si le secteur public représente un contexte de gestion spécifique ou générique, les deux parties ont raison (Bartiche Souad & Erraoui El Houssaine, 2021 ; Mazouz et al., 2008) dans une certaine mesure. Les concepts généraux de management et d'organisation peuvent avoir des applications précieuses dans la sphère publique. Toutefois, les aspects uniques du contexte administratif étatique doivent souvent être pris en compte.

Les gestionnaires des organismes publics peuvent appliquer efficacement des procédures de management génériques, mais ils doivent aussi négocier habilement les pressions politiques externes, les contraintes et les rouages administratifs et bureaucratiques afin de créer un contexte dans lequel ils peuvent gérer efficacement.

6. Le management public entre gouvernance stratégique et pratiques organisationnelles : deux traditions intellectuelles

La recherche sur le management public, en tant que terme décrivant l'étude et la pratique du fonctionnement de l'administration, est devenue un champ de recherche très fertile (Gibert, 2008). Certains trouvent le management public beaucoup plus attrayant que l'étude traditionnelle de l'administration publique. Certains théoriciens de l'organisation trouvent attrayante la recherche de solutions pratiques aux problèmes de l'administration publique. D'autres ont migré vers l'étude des phénomènes du secteur public en venant des écoles de commerce (Zampiccoli, 2011) ; d'autres encore cherchent des solutions aux problèmes que l'analyse décisionnelle a laissés sans réponse, et très peu cherchent des théories généralisables à partir de leur expérience pratique.

Bien qu'il existe différentes interprétations, pour Bozeman (1993), le management public en tant que domaine d'étude et d'enseignement semble avoir émergé à la fin des années 1970 et au début des années 1980 dans deux institutions très différentes : les écoles de politique publique (première démarche) et les écoles de commerce (deuxième démarche). Alors que la première démarche met l'accent sur l'étude de la gestion en tant que complément à l'étude des politiques publiques – elle est traduite par le terme de « gestion » –, la deuxième démarche, en revanche, qui reprend les concepts de base de l'entreprise privée, ne fait pas de distinction entre la sphère publique et la sphère privée ; cette démarche correspond à ce que nous appelons le management public. L'idée principale est qu'il existe deux démarches rivales du management public : la version de l'école de politique publique et la version de l'école de commerce.

Les deux démarches ont la même racine (le management), mais le traitement, les outils analytiques, les résultats et leurs implications théoriques et pratiques ont des répercussions

différentes sur l'administration publique (Proulx, 2006). Analysons le contenu et la portée de chacune de ces démarches.

a. Émergence d'un management public stratégique : le tournant des écoles de politiques publiques

Les écoles de politiques publiques ont été fondées, en partie, comme un rejet direct de l'administration publique traditionnelle. Néanmoins, elles ont développé un ensemble de principes et d'hypothèses théoriques qui ont progressivement constitué la science politique (Proulx, 2006). Les écoles de politiques publiques se sont orientées vers l'analyse quantitative formelle, principalement appliquée à l'économie. Cependant, ces écoles ont commencé à reconnaître une sérieuse limitation : il y avait peu de demande dans le secteur public pour une analyse quantitative formelle ou pour une « conception » des politiques publiques. Au lieu de cela, il existait une forte demande pour les méthodes et techniques de gestion. La gestion publique a été inventée comme une solution. Les professeurs des écoles de politiques publiques ont commencé à utiliser le terme de « gestion » et à réfléchir à des programmes de gestion publique au sein des écoles, pour répondre au besoin croissant des dirigeants publics (Pollitt, 2007).

Dès ses débuts mouvementés, la gestion publique guidée par les écoles de politiques publiques a commencé à se cristalliser et à acquérir une identité propre. L'accent a été mis sur la gestion des politiques dites de haut niveau. Bozeman (2007) souligne que l'accent n'est pas mis sur l'administration quotidienne des établissements publics, ni même sur la gestion stratégique de ces établissements, mais plutôt sur le rôle du gestionnaire (ou de l'exécutif politique) dans la gestion des politiques publiques, ainsi que sur les règles prescriptives fondées sur la pratique.

De ce qui précède, il est reconnu que la gestion publique guidée par l'école des politiques publiques était davantage une réponse à un problème qu'une idée ou une opportunité. Il s'agit d'une démarche qui cherche à s'engager au niveau macro-administratif de la politique de haut niveau, alors que la gestion publique traditionnelle se réfère au niveau micro-administratif.

b. L'approche des affaires : vers un management public centré sur les processus, la stratégie et la performance organisationnelle

La démarche des affaires est davantage identifiée à l'administration publique traditionnelle, de sorte qu'il est supposé que le management public est guidé par l'esprit des affaires ou par les écoles de commerce. Les personnes associées à cette démarche ont enseigné dans des écoles de commerce et de gestion (P. Drucker, 1989) et ont été formées dans ces institutions ou dans des programmes de management « génériques ».

La démarche des affaires se caractérise par les éléments suivants : un accent plus marqué sur la recherche et la théorie ; une aptitude à adapter et à diffuser des méthodes, des techniques et des théories issues de diverses disciplines ; l'incorporation d'une analyse comparative plus élaborée, s'appuyant sur des expériences de management public et privé ; une orientation vers la gestion stratégique ; un intérêt pour les questions de processus ; et un accent sur le fonctionnaire et les managers plutôt que sur l'exécutif politique.

Cette démarche s'attache davantage à développer une théorie empirique, et une grande partie de la recherche s'est concentrée sur l'identification et l'explication des différences entre les organisations publiques et privées. Malgré son intérêt croissant pour la gestion stratégique et inter-organisationnelle, cette démarche est encore plus orientée vers la gestion des processus. Ainsi, les questions liées à la configuration organisationnelle, aux ressources humaines, à la budgétisation, aux finances, etc. intéressent les partisans de cette approche. En revanche, ces éléments ne reçoivent que peu d'attention dans la démarche orientée vers les politiques

publiques, qui met plutôt l'accent sur le processus d'élaboration, d'analyse, de conception et de mise en œuvre des politiques publiques.

7. Du modèle bureaucratique à la logique de performance : l'OCDE et la diffusion du NMP

Le premier ouvrage montrant les premières caractéristiques du changement du New Public Management (NPM) parmi les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) est le document « L'administration au service du public », publié en 1987, comme résultat de la première phase des travaux menés par le comité du management public de l'OCDE (PUMA), un organisme spécialisé dans l'étude des questions liées à l'administration publique (Guenoun, 2009).

Le document affirme que l'administration publique est un service et que le public est sa clientèle. Cette nouvelle vision implique le concept de « réactivité » (Mazouz et al., 2008) dans la culture administrative en tant que nouvelle valeur, compatible avec d'autres valeurs et lignes directrices telles que l'efficacité, l'efficacité et le respect de la légalité. Une administration réactive – selon Mazouz et al. (2008) – est une administration qui prend en compte la capacité de chaque personne à faire face au processus administratif, en facilitant son accès à des services publics de qualité qui répondent à ses attentes et à ses besoins.

La réactivité s'entend dans quatre domaines : 1) le citoyen a le droit que l'administration publique soit compréhensible, c'est-à-dire que son organisation soit comprise et que son fonctionnement soit clair ; 2) qu'elle soit accessible dans l'espace, dans le temps et matériellement ; 3) qu'elle réponde à ce que l'on attend d'elle, apporte des solutions et ne retarde pas la solution des demandes et des requêtes des citoyens ; et 4) qu'elle permette aux citoyens de participer à l'adoption des décisions qui les concernent.

La préoccupation principale de presque tous les gouvernements de l'OCDE est d'améliorer les relations entre les administrations et le public. Dans le but d'améliorer la qualité des services fournis, les gouvernements réforment la gestion de l'administration publique. Cette réforme peut être résumée comme suit : abandonner la notion de relation entre administrateur et administré pour considérer l'administration comme un service dont le client est le public.

D'autres documents et rapports publiés par l'OCDE entre les années 1993 et 1997 montrent les transformations réalisées par les pays membres de l'OCDE dans le domaine du NPM. Au niveau de l'activité, nous avons assisté à une transition de la gestion publique traditionnelle vers un modèle post-bureaucratique, orienté et caractérisé par la légitimation de l'action publique en termes de résultats (Bourgault, 2021). Ce processus de transformation est le plus visible dans les gouvernements de l'OCDE qui poursuivent des politiques conduisant à des niveaux plus élevés de croissance soutenue et d'emploi et qui contribuent au bien-être social.

Dans ces économies, le poids du secteur public a augmenté de manière significative et il est reconnu qu'il a eu un impact fondamental sur le développement économique global. Il existe un consensus sur la nécessité d'améliorer le développement du secteur public (Mazouz, 2008).

La réforme de la gestion du secteur public n'est pas une question nouvelle. Au cours des 40 dernières années, de nombreux pays ont procédé à des « micro-réformes », décrites entre autres comme la budgétisation par programme, la gestion par objectifs et la comptabilité de gestion, et de nombreuses organisations individuelles aux niveaux fédéral et local ont développé leurs propres initiatives visant à améliorer l'efficacité, l'efficacité et le service à la clientèle.

Mais ce qui semble différent dans les réformes actuelles, c'est leur nature profonde, impliquant des changements significatifs dans les limites et la structure du secteur public.

En ce sens, pour l'OCDE, le nouveau management n'est pas considéré comme une mode passagère ; il est considéré comme un nouveau paradigme du management public.

Le nouveau management d'aujourd'hui part du principe que, pour maximiser les résultats économiques, assurer la cohésion sociale et regagner la légitimité de la société, l'administration publique doit s'adapter à l'évolution des circonstances, explorer de nouvelles possibilités et faire un usage approprié des ressources disponibles. Par conséquent, les organisations fortement centralisées, réglementaires et rigides, qui valorisent les procédures plus que les résultats, constituent un obstacle à l'obtention des résultats attendus par les citoyens.

8. Conclusion

L'analyse du concept de management public, telle qu'exposée dans cette revue de littérature, révèle une évolution profonde de la gestion des organisations publiques, marquée par la diversification des approches théoriques, la montée en puissance de la logique de performance et la reconfiguration des rapports entre l'État, les citoyens et les parties prenantes. Loin d'être un simple prolongement de l'administration publique traditionnelle, le management public constitue aujourd'hui un domaine distinct, ancré à la fois dans les sciences de gestion, les sciences politiques et les sciences de l'organisation.

Dans le domaine du management public, un nouveau modèle a vu le jour, visant à favoriser une culture axée sur l'amélioration des résultats dans un secteur public de moins en moins centralisé, où les indicateurs constituent un outil fondamental de mesure des performances (Ennahal & AlMaache, 2022). Ce modèle de nouvelle gestion publique (Mazouz et al., 2008) présente les caractéristiques spécifiques suivantes : a) une forte orientation vers les résultats ; b) on tente de remplacer les formes d'organisation hiérarchiques et fortement centralisées dans un contexte de gestion de plus en plus décentralisé ; c) des solutions nouvelles et différentes sont explorées dans la fourniture des services publics ; d) la recherche de l'efficacité des services publics ; et e) le renforcement des capacités stratégiques du centre du gouvernement de manière à favoriser l'évolution de l'État.

S'appuyant sur ces idées, des auteurs tels que Blum (2014) affirment que le management public est orienté vers des changements macro et micro. Les changements macro comprennent la privatisation et les concessions qui réduisent la taille du secteur public (Royaume-Uni), ainsi que la création d'agences de services autonomes distinctes des départements ministériels (Royaume-Uni et Nouvelle-Zélande). Quant aux micro-changements, ils comprennent : 1) une concentration plus étroite sur les résultats en termes d'efficacité, d'efficacités et de qualité du service ; 2) le remplacement des structures organisationnelles hautement centralisées par un environnement qui décentralise le management public ; 3) de nouvelles politiques de gestion des ressources humaines qui offrent davantage de flexibilité pour le développement du personnel ; et 4) l'utilisation de mécanismes visant à améliorer des questions telles que la performance des concessions et la création d'environnements compétitifs et basés sur le marché.

Pour le NPM, il est indispensable que l'administration publique devienne plus orientée vers les usagers (clients) si elle veut être davantage axée sur les résultats. Des progrès significatifs ont été réalisés pour améliorer l'accès des usagers aux services, accroître la transparence des processus décisionnels et le traitement des griefs, ainsi que pour réduire les formalités inutiles. L'objectif est d'inculquer un plus grand souci de l'utilisateur dans l'ensemble du secteur public et à tous les niveaux de l'administration publique, de sorte que la qualité doit être recherchée.

Le défi de la gestion publique au XXI^e siècle est de renouveler les institutions, dans un contexte d'amélioration des performances, de meilleure satisfaction des usagers et de bonne gestion des ressources. Certains pays ont reconnu l'urgence d'une réforme globale de la gestion publique

dans leur secteur public, tandis que d'autres gouvernements ont décidé de réduire la taille du secteur public. Certains ont souligné le rôle essentiel du secteur public dans leur développement et se sont contentés de le moderniser.

En définitive, le management public apparaît comme une discipline en construction permanente, façonnée par les réformes de l'État, les dynamiques institutionnelles et les aspirations sociétales. Il constitue à la fois un objet scientifique multidimensionnel et un instrument de transformation de l'action publique. Son développement continu exige un ancrage théorique solide, une ouverture interdisciplinaire et une articulation constante entre réflexion académique et pratiques de terrain.

9. Références

- Almaache, M & Ennahal, A. (2022). *Facteurs clés et critères de succès du management de projets : revue de littérature*, Revue Française d'Économie et de Gestion, Volume 3 : Numéro 3, pp : 296 – 316
- Bartiche, S., & Erraoui, E. H. (2021). *Le management public entre spécificité contextuelle et application des approches génériques*. Revue Marocaine d'Administration Publique, 165, 85–102.
- Blum, J. R. (2014). *Public Sector Management Reform: Toward a New Paradigm*. Washington, DC: World Bank.
- Bozeman, B. (1993). *Public management: The concept of public value*. *Public Administration Review*, 53(6), 547–556.
- Bozeman, B. (2007). *Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Bourgault, J. (2004). *État, modernisation et gouvernance : défis pour le management public*. Québec : Presses de l'Université Laval.
- Bourgault, J. (2021). *Les approches contemporaines du management public : vers un État stratège et performant*. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 87(1), 33–52.
- Braibant, G. (2002). *Réformer l'État : mission impossible ?* Paris : Seuil.
- Bruno, P. (2021). *Dynamiques du management public : entre tradition et innovation*. Paris : L'Harmattan.
- Bryer, T. A. (2021). *Promoting Civic Health Through University–Community Partnerships: The Role of Administrative Practice*. *Journal of Public Affairs Education*, 27(3), 261–277.
- Chevalier, T. (2009). *L'administration publique : Concepts, fondements et mutations*. Paris : Presses Universitaires de France.
- Cohen, S. (2012). *The Effective Public Manager: Achieving Success in a Changing Government*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- Drucker, P. F. (1973). *Management: Tasks, Responsibilities, Practices*. New York, NY: Harper & Row.
- Drucker, P. F. (1989). *The New Realities*. New York, NY: Harper & Row.
- Egeberg, M., & Trondal, J. (2009). *Political Leadership and Bureaucratic Autonomy: Effects of Agencification*. *Governance*, 22(4), 673–688.
- Ennahal, A., & Almaache, M. . (2022). *Le nouveau management public, un cadre de référence des réformes administratives contemporaines : Cas de l'expérience*

- marocaine*. International Journal of Financial Studies, Economics and Management, 1(1), 12–33
- Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et générale*. Paris : Dunod.
 - Garson, D. G., & Overman, E. S. (1985). *Public Management Research in the United States*. *International Journal of Public Administration*, 7(2), 203–232.
 - Gibert, P. (2004). *Le management public en France : de l'administration à la gestion*. Paris : La Documentation française.
 - Gibert, P. (2008). *Management public et réforme de l'État : quelle gouvernance pour quels résultats ?* Paris : L'Harmattan.
 - Gill, D. (2002). *Bringing politics and administration together: The case of New Zealand*. *International Review of Administrative Sciences*, 68(3), 389–410.
 - Guenoun, R. (2009). *Les mutations de l'administration publique : l'expérience de l'OCDE et la réforme de l'État*. Rabat : Éditions ENA-Maroc.
 - Haywood, R., & Rodrigues, M. (1993). *Public Sector Management: Balancing Efficiency and Equity*. Paris : OECD Publishing.
 - Hill, C. J., & Lynn, L. E. (2009). *Public Management: A Three-Dimensional Approach*. Washington, DC: CQ Press.
 - Hood, C. (1991). *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 69(1), 3–19.
 - Hughes, O. E., & Teicher, J. (2004). *Managing public sector reform: From Thatcher to Howard*. *Australian Journal of Public Administration*, 63(2), 1–15.
 - Laufer, R., & Burlaud, A. (1980). *Le management public : logique managériale et légitimité démocratique*. *Revue Française d'Administration Publique*, 15(4), 9–26.
 - Mazouz, B., Leclerc, M., & Houle, F. (2008). *Le management performant de l'État : pour une gouvernance axée sur les résultats*. Québec : Presses de l'Université du Québec.
 - Osborne, D., & Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, NY: Plume.
 - Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford : Blackwell.
 - Pollitt, C. (2004). *Modernisation of the State: Empirical Evidence and Theoretical Arguments*. *Public Money & Management*, 24(4), 219–226.
 - Pollitt, C. (2007). *New Public Management: An Overview of the State of the Art*. *International Journal of Administrative Sciences*, 73(3), 275–282.
 - Pollitt, C., & Talbot, C. (2003). *Unbundled Government: A Critical Analysis of the Global Trend to Agencies, Quangos and Contractualisation*. London: Routledge.
 - Proulx, S. (2006). *Le management public : vers une nouvelle rationalité*. Montréal : Presses de l'Université du Québec.
 - Taylor, F. W. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York, NY: Harper & Brothers.
 - Thiétart, R. A. (2003). *Méthodes de recherche en management*. Paris : Dunod.
 - White, L. D. (1926). *Introduction to the Study of Public Administration*. New York, NY: Macmillan.
 - Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. *Political Science Quarterly*, 2(2), 197–222.
 - Zampiccoli, M. (2011). *Management public et administration : ruptures ou continuités ?* *Revue Française de Gestion Publique*, 118(2), 67–84.