

## **Pratiques managériales au secteur public : cadre conceptuel**

### **Managerial Practices in the Public Sector: Conceptual Framework**

**MARIEM CHERKAOUI**

FSE SOUISSI

**YOUSRA BEY**

FSJES Souissi Rabat

**MAHIR MOHAMED AIMANE**

FSJES Mohammedia

**Résumé :**

Dans un contexte de mondialisation qui touche tous les secteurs d'activité, les organisations doivent faire face à une concurrence exacerbée. Le cas des administrations publiques de leur rôle, sont appelées à s'adapter à un contexte national et international en perpétuel changement, à faire face aux exigences des citoyens qui n'arrêtent pas de demander plus en matière de qualité des services rendus. Le management public est considéré, aujourd'hui, comme un levier de performance de l'administration publique, qui consiste à atteindre une double réconciliation, celle des agents publics ou fonctionnaires avec leur métier, et celle des citoyens avec leur administration vue comme une unité qui ne satisfait pas leurs besoins, mais aussi à trouver des voies nouvelles permettant d'impliquer dans cette logique les différents niveaux d'interventions publiques (associations, collectivités territoriales, Etat,...).

L'arrivée de l'idée managériale au public pour s'adapter à un cadre stratégique d'organisation or L'environnement est complexe avec certaines insuffisances. D'où cette recherche, basée sur la perception des administrations publics de l'existence des pratiques managériales, leur développement, leur approche générale et leur perspectives d'avenir.

**Mot clés :** management public, pratiques managériales, performance

**Abstract:**

In a context of globalization that affects all sectors, organizations face stiffer competition. The case of the public administrations of their role is called upon to adapt to a national and international context in constant change, to meet the demands of the citizens who do not stop asking for more in the quality of the services rendered.

Public management is today considered as a lever for the performance of public administration, which consists in achieving a double reconciliation, that of public officials or civil servants with their profession, and that of citizens with their administration as a unit Which does not satisfy their needs, but also to find new ways of involving the different levels of public intervention (associations, local authorities, the State, etc.).

Hence this research based on the perception of public administrations of the existence of managerial practices, their development, their general approach and their future prospects.

**Key words:** public management, managerial practices, performance

## **Introduction :**

On connaît le mot d'Albert CAMUS selon lequel « Mal nommer les choses, c'est ajouter au malheur du monde<sup>21</sup> ». Et c'est bien pour soulager le « malheur » du monde administratif qu'il semble nécessaire d'apporter quelques idées simples et le vocabulaire qui convient aux différentes méthodes et outils qu'il a vu se multiplier en son sein, décret après décret, circulaire après circulaire.

On ne va pas refaire ici une histoire du management, d'excellents ouvrages y sont consacrés. Il est ici seulement question de situer, les uns par rapport aux autres, quelques notions couramment employées désormais dans nos organisations.

La crise des états providences au cours des dernières années a provoqué certaines réformes au sein des administrations dans tout le monde. Les nouveaux paradigmes managériaux et leur idéologie ont permis de s'ouvrir plus sur la vie active et de mettre l'accent sur les résultats en misant sur tous les acteurs (stakeholders) dans la production du service et la mise de la performance qui est le résultats de tous ces derniers. Dans notre article on va essayer de répondre aux questions suivantes : qu'est ce que c'est le management adéquat à pratiquer dans ces organisations ? Sa différence par rapport au management privé ? Qu'est ce que c'est que la performance ?

## **1. différents concepts managériaux :**

### **1.1 définition du management:**

Le mot « Management » : est apparu en 1865, aux états unis pour désigner celui qui veille à l'organisation matérielle de spectacle, de concert ou de la vie professionnelle d'un artiste ou d'un champion. , et se généralise aujourd'hui à tous les univers de production, y compris l'économie sociale. Le management est un terme complexe défini par nombre d'auteurs et semble s'appliquer à des multiples domaines. Pour se faire, nous retiendrons la définition de **Peter Drucker** que l'examen des tâches du manager vient définir le management. Il fait appel à plusieurs disciplines.

### **I. 2 Le management, de quoi parle-t-on ?**

En réalité, il est très difficile de donner une définition précise du management ; puisqu'il n'y a pas une unanimité sur une définition universelle du concept de management, mais chaque auteur essaye de le définir à sa façon. La définition la plus populaire reste celle avancée par Mary Parker FOLLETT. Selon laquelle le management est « art of getting things done

through people », cette définition attire notre attention sur une différence fondamentale entre un manager est une personne ordinaire dans une organisation. Un manager est celui qui contribue à la réalisation des objectifs fixés par l'organisation, sans effectuer les tâches lui-même, mais en dirigeant les efforts des autres pour les atteindre. Cette définition reste incomplète et contient certaines faiblesses, d'une part Mary Parker FOLLETT a utilisé le mot "art" pour définir le management, dire que le management est un art reste quand même une vérité à moitié, puisque le management se base également sur des éléments scientifiques constitués par un ensemble de règles, de techniques et de méthodes purement scientifiques. Il fait appel à la fois à des qualités intuitives et personnelles, à des savoir-faire et à des savoir-être, ainsi qu'à un ensemble de connaissances théoriques, normalisées et formalisées. D'autre part, cette définition exclue les diverses fonctions du management. Une autre définition cette fois plus développée, avancée par George R. TERRY, définit le management comme étant un processus « consisting of planning, organizing, actuating and controlling, performed to determine and accomplish the objectives by the use of people and resources » , on se basant sur cette définition, on peut dire que le management est un processus composé de quatre activités principales : planifier, organiser, actionner, et contrôler.

D'un autre angle, Peter DRUCKER définit le concept du « management » comme une: « Activité visant à obtenir des hommes un résultat collectif en leur donnant un but commun, des valeurs communes, une organisation convenable et la formation nécessaire pour qu'ils soient performants et puissent s'adapter au changement ».

Il souligne également que le terme « Management » désigne tout ce qui est nécessaire pour mener à bien une affaire, qu'elle soit petite ou grande, indépendante ou non. Il englobe donc toutes les fonctions de direction : l'administration au sens de Fayol, l'organisation, le fonctionnement, les prévisions, etc., le terme « manager » a une signification très étendue. Il s'applique à des catégories de personnel très diverses. C'est, en somme, un « chef » qui est à la tête d'une ou de plusieurs équipes comprenant un nombre variable de personnes : directeur général et contremaître sont les échelons extrêmes de « manager ».

Pour conclure, le management est une activité humaine et sociale visant à stimuler les comportements, à animer des équipes et des groupes, à développer les structures organisationnelles et à conduire les activités d'une organisation en vue d'atteindre un certain niveau de performance. En augmentant l'efficacité des individus au travail et en leur permettant un épanouissement professionnel et personnel. Le manager a pour principale

mission de chercher et d'identifier l'ensemble des outils qui lui seront utiles pour exercer son rôle. Examiner les tâches du manager peut donc nous permettre de mieux comprendre ce qu'est le management. Celles-ci sont, en effet, de natures diverses et variées puisqu'un manager possède une responsabilité hiérarchique au sein de l'entreprise et doit effectuer plusieurs tâches selon le niveau où il se situe.

### **1.3 Le management public :**

Le «management public» est devenu, de nos jours, une expression d'utilisation très courante. Nous pourrions même penser que c'est un slogan à la mode, le succès d'une expression va souvent de pair avec le flou du concept qu'elle est censée exprimer, et l'observateur peut aisément noter que le management public est fréquemment utilisé aujourd'hui mal à propos ; par certains, comme symbole de leur volonté de modernité ; par d'autres, comme équivalent à une meilleure gestion des ressources humaines dans les organisations publiques ; par d'autres encore, comme une expression de la diversification des domaines d'intérêt de la discipline qu'ils représentent. Cerner les concepts de "management public" n'en devient que plus nécessaire. En particulier, il importe de vérifier que le management public a bien des attributs propres par rapport au management «classique» ou général. Dans son livre portant sur le management public, Annie Bartoli le définit comme étant « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques, visant à développer leur performance générale et piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ». Une vocation basée sur la production d'un service public destiné aux citoyens, et sur l'intérêt général de la société. Elle ajoute aussi que le management public s'appuie sur un principe général du management qui est celui de la contingence : en d'autres termes, il suppose une adaptation des méthodes de gestion à la diversité des situations et des enjeux.

Plusieurs niveaux peuvent traduire ce champ, Le niveau « micro » qui s'intéresse aux interactions entre les acteurs et les systèmes, selon un regard de psychosociologie .Le niveau « méso » qui touche aux processus de fonctionnement des unités publiques, dans une optique gestionnaire. Le niveau « macro » qui concerne le contexte environnemental et les relations inter-entités publiques et/ou privées, s'appuyant davantage sur des logiques économiques ou de sciences administratives. Les organisations publiques associées au management public, connaissent des particularités qu'ont ne saurait considérer comme accessoire au management de ces dernières. Certes, nous pouvons évoquer les spécificités des entités publiques de multiples façons, ANTHONY et HERZLINGER, par exemple, énumèrent : l'absence de la mesure du profit, le fait d'être des prestataires de service pour l'essentiel, l'existence de

contraintes pour leur financement, la domination des professionnels, le caractère imprécis, diffus ou éclaté des responsabilités, l'importance des influences politiques, une tradition de système de contrôle de gestion inadéquat. Dans ce sens, Laurence LYNN évoque «la propriété et la finalité organisationnelles, les relations avec l'environnement, le point de vue et le contenu des décisions, la structure de l'autorité». Michel MASSENET, quant à lui, fait apparaître l'essence des organisations dans une sorte de définition : «il s'agit d'organisations pluridimensionnelles qui manient des systèmes de valeurs et des systèmes de mesures hétérogènes, dans lesquelles apparaissent des solutions de continuité entre le niveau du contrôle général qui est politique et celui de la gestion, comme entre la planification et la programmation». Nous pouvons encore voir dans la «logique de l'intérêt général» et dans l'indépendance vis-à-vis du marché, la source de la particularité de la gestion des services publics.

**Tableau 1 : Evolution de la notion du management public**

Approches	Nature du management public	Période principale
Politique/administration	Apolitique	1900-1925
Science de l'administration	Scientifiquement fondé	1920-1940
Wébérienne	Orienté par les règles	1930-1970
Humaniste	Orienté sur l'homme	1960-1980
Politique publique	Orienté sur les politiques	1970-1980
Systémique	Orienté sur l'environnement	1980-2000
Nouveau management public	Orienté « business »	1980-2000

Source : Elaboré par l'auteur

#### 1.4 La distinction entre le management, l'administration et la gestion :

Le management est apparu en 1965, pour désigner celui qui veille à l'organisation matérielle de spectacle, de concert ou de la vie professionnelle d'un artiste ou d'un champion. En langue française, nous l'avons abusivement traduit par gestion, pour de nombreux auteurs français nous gérons des choses mais nous dirigeons (manageons) des personnes ; ainsi la gestion concerne tout ce qui relève de la technicité et l'aspect opérationnel (gestion financière, gestion

des risques, etc.), à l'encontre du management qui s'intéresse à l'aspect énergétique. Cependant le terme management a pour origine le verbe anglais « to manage » qui signifie "diriger", "manier" mais aussi "parvenir à". Tout le monde se rejoint sur le fait que, dans son acceptation économique, le management est un anglicisme utilisé par la première fois par Frédéric Taylor au début du 20ème siècle, puis il est importé en France par Henri FAYOL quelques années plus tard.

**Tableau2 : La distinction entre management et gestion**

La gestion	Le management
Technicité	Homme
Aspects opérationnels	Aspects énergétiques

Source : Elaboré par l'auteur

Pour faire la distinction entre le management et l'administration, certains chercheurs de façon très intéressante le paradigme administratif et le paradigme managérial en montrant que la problématique du premier consiste à identifier des procédures administratives par niveau pour élaborer le modèle de l'organisation parfaite alors que le management tend à reconnaître les situations de décision afin d'élaborer les critères de la bonne décision.

D'un point de vue nord-américain, le premier sera forcément plus logique et plus rationnel dans sa théorie et favorisera, comme il se doit, une approche légaliste permettant de définir, à l'avance, ce que devra être l'organisation parfaite et le deuxième sera forcément plus empirique et plus subjectif dans sa théorie et favorisera une approche interdisciplinaire. Le management s'intéresse à la détermination des conditions de survie et de développement des organisations, et à la manière par laquelle les actions et les comportements des responsables et de l'ensemble du personnel peuvent y contribuer. En réalité, le management n'est que le comportement organisationnel qui est « un domaine d'étude visant à explorer l'impact des individus, des groupes et des structures sur les comportements des acteurs au sein d'une organisation, en vue d'améliorer l'efficacité de cette dernière ». En d'autres termes, le comportement organisationnel vise à étudier l'activité des membres d'une organisation donnée et la manière dont leur comportement affecte les performances de celle-ci. Certains écrivains comme SHELDON, SPRIEGAL et MILWARD avancent que l'administration fait référence aux « pensées » (thinking). C'est une fonction de niveau supérieur qui s'articule autour de la détermination des plans, des politiques et des objectifs d'une entreprise. En

revanche, le management consiste à « faire » (doing). C'est une fonction de niveau inférieure qui concerne l'exécution et la direction des politiques et des opérations. Cependant, chaque gestionnaire effectue les deux activités parallèlement et passe de l'administration au management selon le niveau dans l'hierarchie de l'organisation. Au niveau supérieur il consacre plus de temps à l'activité administrative et quand il se déplace vers le bas le gestionnaire consacre plus de temps au management des activités.

### **1.5 La distinction entre management public et management privé :**

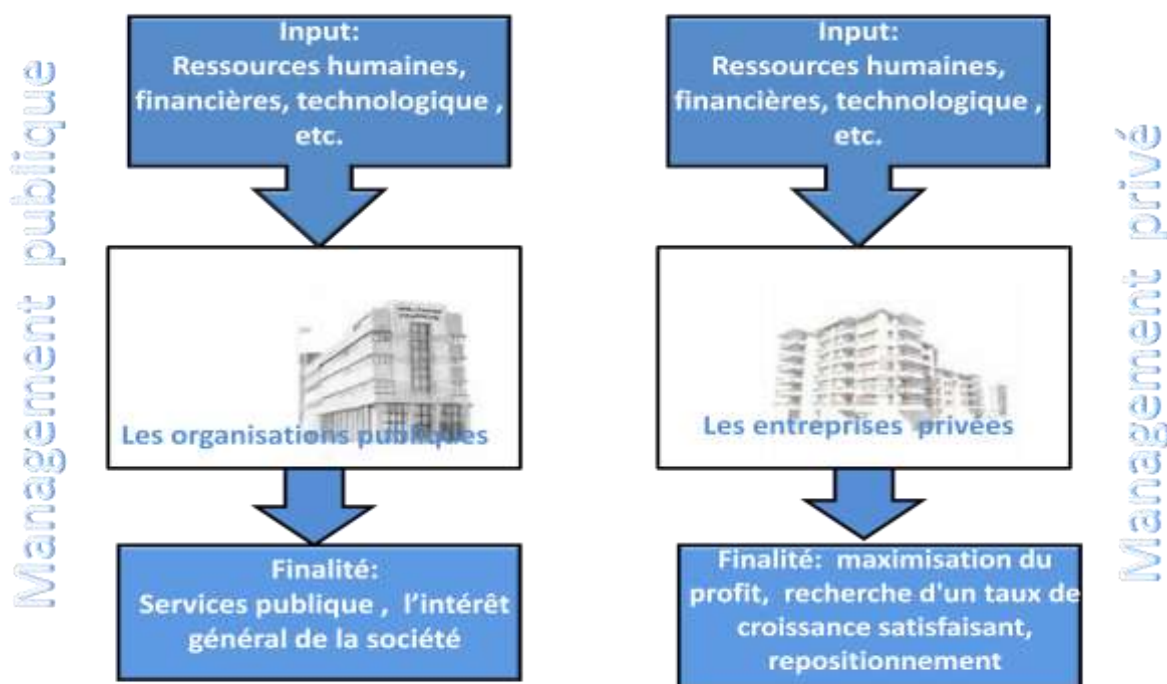
Toute organisation a des finalités et des objectifs à réaliser, mais la nature de sa finalité diffère grandement selon le secteur d'activité public ou privé. Conventionnellement, nous opposons la recherche du profit et le service public (intérêt général). Telle quelle, cette dichotomie est peu éclairante. D'une part parce qu'elle met sur le même plan une réalité aisément mesurable, au prix de conventions draconiennes, et un concept beaucoup moins saisissable. D'autre part, parce qu'elle repose sur un double postulat quant aux motivations et au comportement des entrepreneurs d'un côté, des gouvernants de l'autre. Le premier postulat, à savoir que les entrepreneurs visent à maximiser leur profit, qui est celui de la théorie économique conventionnelle, a été largement infirmé par les études des gestionnaires et économistes d'entreprise. Le second, à savoir l'orientation des organisations publiques vers l'intérêt général, demande pour le moins à être précisé LYNN considère que « le management privé est orienté vers la performance économique telle qu'elle est déterminée sur les marchés, tandis que le management public est orienté vers l'intérêt public tel qu'il est déterminé dans les forums politiques». Cela a l'avantage, à défaut de préciser la nature de l'intérêt public, d'établir un parallélisme intéressant entre le marché et le système politique.

La finalité de l'entreprise privée peut donc être diverse : la maximisation du profit, la recherche d'un taux de croissance satisfaisant, la recherche d'une reconnaissance par la profession, repositionnement dans un marché ou encore la satisfaction des besoins de réalisation de ses dirigeants. La caractéristique commune de tous ces éléments est d'être des variables internes à l'entreprise ou au cercle de ses membres.

La finalité de l'entreprise est introvertie, elle n'est pas de changer un état du monde ou plus modestement de son environnement.



**Figure 1: Les finalités des organisations publiques et Privées**



Source : Elaboré par l'auteur

Les préoccupations qu'elle peut avoir à l'égard de ce dernier, (ne pas polluer par exemple), sont des contraintes qui émanent des autorités publiques, ou qui résultent des rapports de force dans lesquels elle est engagée ou de sa volonté de se comporter en entreprise citoyenne, ce ne sont pas des fins. Bien sûr, nous pouvons énoncer que les entreprises privées répondent par définition aux besoins des consommateurs, puisque, faute d'une demande s'adressant à elles, elles disparaissent. Elles ont donc, à l'évidence, un rôle social et la «main invisible» conduit même les plus égoïstes, celles d'entre elles qui sont les plus orientées vers le profit, à tenir ce rôle. Mais, le rôle n'est pas la finalité et l'entreprise reste «finalisée sur elle-même».

L'organisation publique-type, à l'inverse, trouve sa justification dans la volonté de changer un état de l'environnement ou (ce qui revient au même) de le préserver s'il est menacé : il s'agit de contenir le chômage, d'éviter les agressions extérieures, de faciliter les communications, de maintenir l'équilibre de la balance des paiements, etc.

Ce type de finalité n'a en lui-même, sauf de points de vue politiques extrémistes (anarchie d'un côté, collectivisme de l'autre), aucune connotation positive ni négative; ce sont les

domaines d'intervention et les modes d'intervention retenus qui seront interprétés positivement ou négativement par les différents segments de la population.

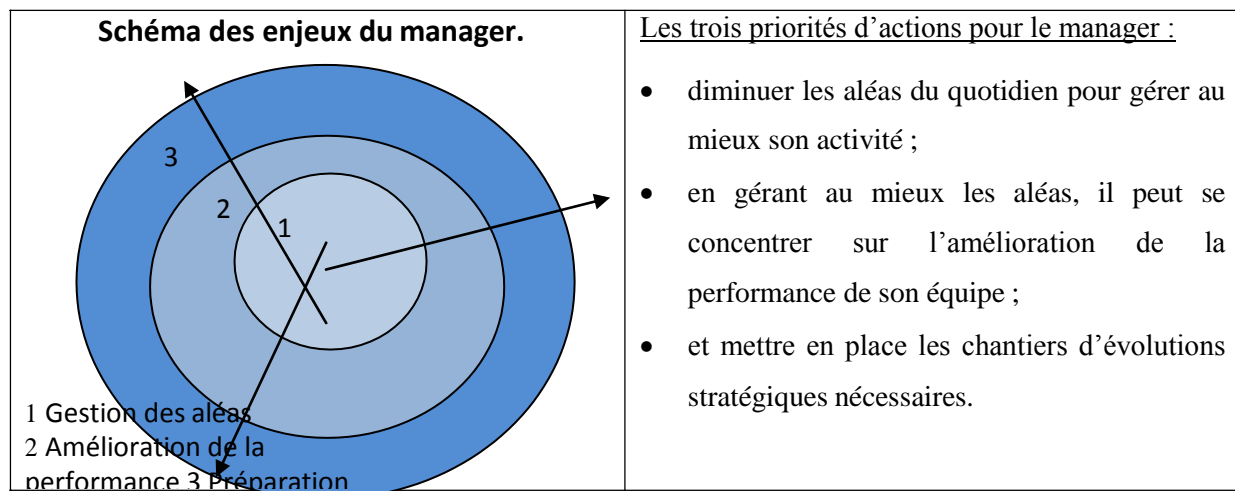
## **2. le manager :**

### **2.1 Les rôles du manager :**

Les managers sont appelés à jouer un rôle clé dans la gestion et le développement des compétences de leurs collaborateurs, la hiérarchie est précisément demandeuse d'outils et de savoir-faire pour remplir ce rôle. Les individus eux même deviennent responsables du développement et de l'entretien de leurs compétences, les individus et la hiérarchie ont de ce fait une responsabilité partagée .Les multiples compétences qu'a le manager compétences confèrent au manager, selon ces deux auteurs, un statut de pédagogue et font de lui un acteur de terrain dont les responsabilités sont importantes. Il travaille tout le temps dans l'instant et dans le jugement. Delaunay et Moret soulignent que le manager endosse parfois même le rôle de psychologue pour désamorcer les conflits, et que flexible, il fait preuve d'une grande adaptabilité et doit s'assurer de la confiance de ses collaborateurs en pratiquant le renforcement positif. Il s'agit ici d'une des compétences particulières qui implique d'être extrêmement attentif au message que le manager donne à ses collaborateurs, concernant leurs performances, leurs capacités et leurs personnalités, par la motivation, les encouragements, les approbations et les recadrages. L'image communément admise du manager est celle d'un cadre en position idéale pour prendre des décisions rationnelles et pour fédérer les énergies au sein d'une équipe. Ainsi, Peter Druker, spécialiste américain du management n'avait pas hésité à comparer le manager à un chef d'orchestre : "Le manager a pour responsabilité de créer un tout supérieur à la somme des parties, une entité productive dont il sort plus que la somme des ressources qu'on y a mises. C'est l'analogie avec le chef d'orchestre qui vient à l'esprit, par ses efforts, sa vision et son leadership, ses parties instrumentales individuelles, qui ne sont en elles-mêmes que des bruits, deviennent une totalité vivante : la musique. Mais le chef d'orchestre dispose de la partition écrite, par le compositeur : il n'est qu'un interprète. Le manager, lui, est à la fois, compositeur et chef d'orchestre." Cette définition du manager donnée par Druker correspond à une vision très idyllique du rôle de manager. On imagine souvent que le manager est un planificateur réfléchi. On pense également que le manager n'a pas de tâches répétitives à accomplir. Or, il apparaît que cette vision du manager rationnel, informé et planificateur semble le fruit de l'imagination collective. Il existe une croyance dans ce qui est presque un mythe du manager. Pourtant, cette image a souvent été remise en cause.

Quelques études ont montré par exemple que les managers sont soumis à un rythme de travail implacable et que toutes leurs activités sont caractérisées par la brièveté. Ainsi, on pourrait presque affirmer que les activités des managers sont plus fréquemment orientées vers l'action que vers la réflexion. Il en va de même pour ce qui est de la répétition des tâches, il semble illusoire de croire que le manager ne gère que les événements exceptionnels ou imprévisibles. En effet, en plus des événements imprévisibles auxquels il faut répondre, le travail de manager recouvre un certain nombre de tâches répétitives comprenant aussi bien sa participation aux rites de l'organisation, à des cérémonies, et à des négociations. Ce sont ces réalités observées sur le terrain qui poussent Henri Mintzberg à considérer que "le manager est dans une sorte de cercle vicieux où sa charge de travail ne cesse d'augmenter ". "Le manager est écrasé par le fardeau de ses obligations, c'est pourquoi il est rapidement surchargé de travail et il est rapidement obligé d'effectuer ses tâches de façon superficielle. Ainsi, la brièveté, la fragmentation et la communication verbale caractérisent son travail." Sans tomber dans cette vision très pessimiste et dévalorisante du travail de manager, il semble toutefois nécessaire de remettre en cause l'image du manager communément admise.

**Figure 2 : Les enjeux du manager.**



Source : **Manager une équipe, Raphaëlle Delaunay et Jean Marc Moret, Edition Nathan, Paris 2008 p 25**

Pour comprendre véritablement ce qu'est le management et son importance sur l'efficacité professionnelle des individus, intéressons-nous maintenant aux différentes théories traditionnelles du management apparues au fil du temps, qui ont fait leurs preuves dans les entreprises. Pour le manager été toujours comparé à un chef d'orchestre, Peter F. Drucker disait que « le manager a pour responsabilité de créer un tout qui est supérieur à la somme des parties, une entité productive dont il sort plus que la somme des ressources qu'on y a mises, c'est l'analogie avec le chef d'orchestre qui vient à l'esprit, par ses efforts, sa visions et

son leadership, des parties instrumentales individuelles, qui ne sont en elles-mêmes que des bruits, deviennent une totalité vivante : la musique. Mais le chef d'orchestre dispose de la partition écrite par le compositeur : il n'est qu'un interprète. Le manager, lui, est à la fois compositeur et chef d'orchestre ».

### **3. De la théorie managériale à la pratique du management :**

Nous pouvons constater à la suite de H. Mintzberg que le management traditionnel, selon une analogie biologique, prétend faire du manager une sorte de champion de l'hémisphère gauche qui passerait son temps à analyser, comparer, calculer, raisonner, alors qu'il est avant tout une personne d'action. Il ajoute que cette personne d'action, dans le cadre de son travail, est très loin de pouvoir transcrire ou exprimer tout ce qu'elle a fait : en langages, logiques, en quantités ou en propositions formelles. Cela est, selon lui, d'autant plus pernicieux que la majorité des théoriciens du management laissent croire que la rationalité, les calculs, les analyses constituent la voie obligée de l'efficacité (H. Mintzberg, 1976). Peut-être que la performance passe alors par une réflexion stratégique confiée à l'hémisphère gauche, laissant le management à l'hémisphère droit avec son émotion, son intuition et sa force de synthèse ? Mais ces critiques internes se doublent de critiques externes qui interrogent le management public et ses performances dans la gestion des territoires et dans la gestion des hommes. Dans son ouvrage intitulé L'Etat de la planète, Lester J. Brown (1993) dénonce les chimères d'une course à la performance mesurée par les comptes économiques nationaux, centrée sur le produit national brut, sans intégrer la dépréciation du capital naturel ; tout autant que l'on peut s'interroger sur la gestion des territoires urbains, et les grands équilibres territoriaux, sans pouvoir pour autant facilement mettre en avant les voies de la performance (D. Eckert, 1996). Par ailleurs, nombreux sont les ouvrages qui s'interrogent sur la capacité du management traditionnel à effectivement créer ou favoriser un minimum de cohésion interne indispensable au fonctionnement et à la pérennité des organisations.

#### **3.1. New management public :**

Parler de « New Public Management » comme on le fait aujourd'hui au lieu de nouveau management public, c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public stricto sensu dont, avec Annie Bartoli, on rappellera la définition : « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ». Et pourtant, avec le management public, il s'agissait déjà, depuis la thématique du

PPBS (Planning Programming Budgeting System) – la RCB en français (Rationalisation des Choix Budgétaires) d'acter la prise en compte des catégories managériales dans le fonctionnement des administrations publiques en remplacement de la tradition « administrative » déclassée sur la base de l'argument péjoratif de la bureaucratie. Qu'il s'agisse du « normal » ou du « new », le management public poursuit un objectif d'efficacité. Il marque l'entrée des catégories d'une régulation organisationnelle dans les administrations publiques, régulation définie comme « un processus par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrées par des forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation ». Ces forces antagonistes actent l'existence des tensions qui opèrent entre la dimension institutionnelle de l'administration (sa vocation à remplir des missions indiscutables et permanentes de service public) et une dimension managériale conduisant à questionner le fonctionnement des services publics au nom des enjeux de flexibilité et des conditions de travail. Cette discussion est marquée par l'introduction de logiques de compétitivité dans les services administratifs du fait de systèmes d'évaluation et d'incitation applicables aux administrations publiques comme à leurs fonctionnaires. L'autonomie alors accordée aux services publics tend à faire passer le rôle managérial des agents publics devant les objectifs politiques du fonctionnement des services administratifs par référence à une stratégie qui doit alors être formulée explicitement. Dans la perspective du management public « normal » ou « new », l'action publique doit considérer comme prioritaires les conditions de réussite de l'efficacité (cohérence gestionnaire) sans pour autant oublier le caractère public dans lequel s'inscrit cette action (cohérence politique). Cela suppose de réunir certaines conditions : la définition d'un objectif mesurable (et du résultat attendu à l'échéance), par référence à un moyen/long terme défini, pertinent, cohérent par rapport à la mission et à la vocation du service concerné, la cohérence des moyens engagés, l'évaluation de la satisfaction des citoyens, l'identification des effets pervers, la coordination entre les différents services de l'État étant alors constitutifs du New Public Management.

### **3.2. Eléments du new management public :**

#### **3.2.1. La gestion des agents :**

La base ce dernier est de gérer différents agents publics qui reposent sur des règles, des procédures et statuts constituant un référentiel pour les pratiques de GRH. Le New Public Management va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation.

### **3.2.2 La gestion financière et comptable :**

La gestion financière et comptable. Le New Public Management met l'accent sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités, en particulier avec une attention portée sur la réduction des effectifs (downsizing venant toucher et les effectifs en eux-mêmes en liaison avec les modes d'organisation).

On ajoute aujourd'hui, dans une forme de débordement, par la prise en compte des thématiques débattues dans le cadre de la « responsabilité sociale de l'entreprise » (en particulier des attentes des « parties prenantes », du développement durable, etc.).

### **3.2.3 La programmation :**

La coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (ex ante et ex post). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de l'action de l'Etat), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'utilisateur), celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits ou l'activité obtenus des ressources consommées). La performance résulte de l'alliance « efficacité – efficience » au regard d'un référentiel mais compte tenu de marges de manœuvre accordées aux administrations. Le New Public Management va conduire à redéfinir les modalités de l'action de la fonction publique, d'où ses conséquences en termes de gestion des ressources humaines appliquées aux fonctionnaires, une révision des organigrammes, l'instauration d'un nouveau rapport « administration – politique », le politique s'instaurant alors dans la thématique du contrôle (comprendre « contrôle de gestion ») par un face à face ainsi établi entre fonctionnaires et parlementaires. Le projet du New Public Management est d'insuffler « l'esprit d'entreprise » dans l'appareil d'Etat en introduisant des logiques de marché dans son fonctionnement, perspectives de la gouvernance privée comprises, c'est-à-dire en faisant comme si la concurrence qui est toujours citée comme étant fondatrice de l'efficience du marché puisse tenir lieu de principe politique. Un tel projet s'est mis en place à partir de la décennie 80, d'abord en Grande-Bretagne, du fait des promesses politiques de réduire les impôts mais aussi du fait de la volonté de désengagement de l'Etat. Une troisième raison de son développement est apparue depuis avec la nécessité ressentie d'une plus grande responsabilité économique



des services publics. Le New Public Management repose sur le fait de considérer l'aspect financier comme étant central et sur la volonté du « pouvoir central » de contrôler « à distance », d'où le slogan qui lui est propre et qui repose sur les trois « E » : « Economie », « Efficacité » et « Efficience » et du très « thatchérien » Best Value for Money érigé comme « cauchemar » bureaucratique adressé à la supposée rigidité des services publics. Un rôle particulier se trouve dévolu à l'Etat qui est de savoir comment organiser un Etat-minimal qui soit en même temps un Etat-organisateur et un Etat-stratège, en particulier des conditions de la fluidité du marché en en appliquant les catégories à lui-même, le développement des entreprises étant considéré comme étant la preuve matérielle du développement des sociétés (son Welfare). Avec le New Public Management, il y a donc passage du Welfare State à l'Etat-organisateur dont la flexibilité et l'efficience sont alors considérées comme métonymiques de l'efficience de la « société d'entreprises » dont il est considéré comme étant un des aspects. Les contours de l'Etat-stratège ont été définis dans un rapport de 2004. Il y est acté la reconnaissance du fait que l'Etat n'est plus et n'a plus à être le seul détenteur de la légitimité politique, au moins du fait de la supra-nationalité d'organisations internationales (délégation de souveraineté à des entités telles que l'union Européenne par exemple) et de l'existence d'entités telles que les ONG, entités participant elles aussi à la réalisation du « Bien Commun ». C'est ce qui conduit, du fait de l'indépendance de la justice, à l'injonction de placer les citoyens au cœur de l'action publique afin d'éviter le développement d'une société contentieuse, d'où l'appel à la disparition d'un Etat-opérateur et à la transformation de l'Etat-providence en Etat régulateur. Les contours de l'Etat-stratège vont se réclamer de la défense du temps « long », de la déconcentration en matière d'organisation. Les contours proposés à l'Etat-stratège sont alors les suivants : être visionnaire en concertation avec la société civile, être garant de l'intérêt général (services publics, régulation des activités, utilisation des fonds publics), assurer la cohésion sociale par une décision publique rationnelle et transparente, s'organiser pour atteindre ses objectifs (adaptation des structures administratives) et rendre l'initiative aux citoyens (démocratie participative).

L'activité publique est considérée comme consistant principalement dans la fourniture de services. Elle comporte toutes les caractéristiques de l'activité de services à savoir : l'immatérialité de la prestation, la simultanéité de la production et de l'utilisation, le contact direct entre prestataire et utilisateur donc l'importance de l'individualisation de la relation « fonctionnaire – usager » et la participation de l'utilisateur à la production de la prestation.

La démonstration qui sera proposée ici va successivement aborder les modalités du New Public management et quelques conclusions critiques.

### 3. 3 Les modalités du New Public Management :

Les dispositifs du *New Public Management* ont pour finalité la recherche d'amélioration de la performance publique au travers de cinq axes : la planification stratégique, le management participatif, le management de la qualité, l'introduction des TIC, le contrôle de gestion.

Le *New Public Management* possède pour ambition d'assurer l'articulation entre un *Missions Statement* (les buts généraux du service concerné) et des principes de fonctionnement :

**Le principe de stewardship :** (être « au service de... ») qui constitue le pendant de l'*ownership* des logiques d'entreprises. Le « manager public » doit donc se considérer comme étant « au service de... » Dans les mêmes catégories que celles des managers privés qui sont au service de la propriété (des actionnaires), à la référence à la propriété près.

**Le principe d'accountability :**(responsabilité) où il s'agit de rendre compte de façon croissante et qui repose sur l'existence d'une performance mesurable à la fois pour être mesurée mais aussi pour être communiquée et comparée (benchmarking).

Les changements principaux induits par les catégories du New Public Management peuvent ainsi être listés :

- Usage systématique des TIC qui vient poser la question de la participation des fonctionnaires à la conception, au choix et à l'usage des outils correspondants, compte tenu de l'existence d'une industrie logicielle et informatique et de l'importance (en volume et en valeur) de la commande publique. Il vient aussi poser la question de la croyance en la performance de ce type d'outil pour accroître la qualité du service et développer une image « positive ».
- Réponse à des besoins et des attentes à rechercher et à préciser, « comme » dans une étude de marché.
- Marchandisation systématique (communication commerciale au minimum). Le marketing public est considéré comme devant permettre de développer des stratégies d'adaptation aux besoins du public et de promouvoir la légitimité et la valeur ajoutée des organisations publiques. Les organisations publiques s'engagent dans des démarches marketing via des études de besoin et des enquêtes de satisfaction, des démarches de qualité des prestations souvent intégrées dans des projets de service ou d'établissement, des actions de communication externe (explicitation du positionnement c'est-à-dire information sur les missions, les valeurs, les prestations, les spécificités et les différences par rapport à d'autres offreurs).



- Validation des catégories de l'économie des services : accessibilité au service par segmentation et tarification différenciée et évaluation de la qualité de la prestation de service.
- Validation des catégories de l'économie de la qualité : qualité et amélioration continue. La politique « qualité » est classiquement considérée comme le choix explicite d'une entité dans le but de développer ses aptitudes à satisfaire certains besoins (exprimés ou implicites) de ses « clients » même si la notion de « client » dans le secteur public présente des différences fondamentales (et reconnues comme telles) par rapport au client de l'organisation privée. La version française du New Public Management est qualifiée de Nouvelle Gestion Publique et reprend les principes récurrents du domaine : introduction d'une forme de concurrence entre les services administratifs afin de bénéficier des bienfaits supposés de celle-ci, utilisation des « mécanismes » de marché comme mode de régulation interne, délégation maximale et encouragement à la gestion participative, redéfinition du bénéficiaire ou de l'utilisateur comme client, conduite des administrations publiques au regard de missions stratégiques, attitude « pro-active » et non réactive, volonté de gagner de l'argent en rentabilisant les prestations quand c'est possible, séparation stricte entre le niveau politique et le niveau opérationnel (celui de l'organisation). Les référents en sont donc l'efficacité, la décentralisation par downsizing (dégraissage), l'idéologie progressiste de l'excellence, le volontarisme managérial.

Le New Public Management postule la légitimité d'un consumérisme applicable aux services publics qui tend donc à privilégier le client sur l'utilisateur et l'utilisateur sur le citoyen. Il repose donc sur la création et la mise en œuvre de différents instruments destinés à mesurer la satisfaction sondages, baromètres, « usager-mystère », etc., la mise en œuvre de logiques promotionnelles destinées à rendre plus visible la volonté de prendre en compte les besoins (chartes d'engagement, centres d'appel, etc.). La légitimité de cette perspective repose sur l'argument d'une expérience d'achat accumulée au travers des relations marchandes (en particulier des relations d'achat de service) qui conduirait à une exigence d'individualisation et donc à l'ouverture de l'éventail des choix. Mais ceci possède des conséquences sur la définition des relations entre fonctionnaires et « usagers – clients ». En particulier, la notion de client est assez contingente aux territoires géographiques et institutionnels concernés. L'ensemble de cette problématique interfère d'une part avec les modalités de la construction de l'offre la notion de « guichet unique » et avec l'usage des TIC comme fondateur des processus de production des services administratifs dans le cadre de la « e-administration » et du « e-marketing » à l'adresse des « clients – usagers », voire d'une « e-gouvernance ». C'est

ainsi que l'on pourrait parler du développement d'un consumérisme public venant poser la question de la place de l'« usager – client » dans les processus de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

Le Benchmarking comme pratique d'évaluation comparative, régie en particulier par des normes émises par des entités « supra-nationaux » (UE, OCDE, FMI, Banque Mondiale, etc.) dans la perspective de la référence à un critère de compétitivité internationale conduisant en fait à un pouvoir normatif autonome des points d'évaluation comparative choisis, ce qui dépasse largement son aspect de technique d'étalonnage et ce qui modifie les contours de l'Etat-administratif en le menant vers celles d'un Etat-reporting.

#### **4. Définition des pratiques managériales**

Les pratiques managériales sont très différentes selon les institutions, selon le contexte dans lequel celles-ci évoluent, selon leurs choix stratégiques, etc. : il est évident qu'on ne gère pas de la même façon une chaîne de supermarchés, une PME du textile, une entreprise de réseau, un groupe chimique multinational, une ONG, un Conseil régional, une communauté d'agglomération, une université, un hôpital.

Un point commun toutefois : désormais, tous doivent intégrer la communication stratégique, entre autres, dans leurs pratiques. Mais chacun doit la décliner à sa manière, en fonction de sa propre équation : il n'existe pas un modèle général et universel qu'il suffirait de suivre... Au contraire, ce qui est pertinent dans une situation donnée est dangereux dans une autre : le prêt-à-porter n'existe pas, le sur-mesure s'impose.

##### **4.1. Définition des concepts**

Le terme bonne pratique désigne, dans un milieu professionnel donné, un ensemble de façons de faire et de comportements qui font consensus et qui sont considérés comme indispensables par la plupart des professionnels d'un domaine d'activité. Les bonnes pratiques ne se décrètent pas. Ce ne sont pas des procédures ou des règles de gestion auxquelles on doit se conformer ou que l'on doit respecter. Les bonnes pratiques sont des expériences réussies, qui sont jugées transposables et que chacun peut adopter tout en les adaptant. En se fondant sur cette définition, on peut en conclure qu'un référentiel de pratiques managériales vise à répertorier et communiquer l'ensemble des façons de faire et des comportements managériaux reconnus comme attendus et acceptés au sein d'une organisation. Le référentiel a donc un caractère à la fois indicatif et prescriptif : les managers peuvent s'y référer dans l'exercice de

leur pratique et s'auto-évaluer. Dans certaines entreprises, le référentiel sert de base à l'entretien d'évaluation des managers, puisque le contenu du référentiel décrit ce qui est attendu d'un manager et par la même les progrès à réaliser pour être reconnu Comme un manager de référence. Les entreprises qui décident de disposer d'un référentiel de pratiques managériales, cherchent à consolider une culture managériale partagée entre tous les niveaux d'encadrement. Celle-ci ne peut s'imposer « du jour au lendemain », se décréter et se figer une fois pour toutes, selon une méthode descendant de la direction générale.

Elle doit davantage s'installer progressivement à partir d'éléments« choisis » : issus d'une réflexion collective et participative des managers qui s'engagent de manière volontaire à adopter les façons de faire et les comportements convenus, car ils les reconnaissent comme des « bonnes pratiques naturelles ».Elizabeth GAUTHIER

#### **4.2 Polémique des pratiques managériales : Managerial work**

Le développement de compétences managériales entraînera des comportements adaptés qui déboucheront sur une meilleure performance » est un postulat de départ non démontré (McKenna, Garcia-Lorenzo et Bridgman, 2010).Les différentes approches théoriques des styles de management Stewart (1998), dans son livre intitulé « Managerial work », souligne que la littérature ne fait pas tellement une différence d'une part, entre l'activité managériale « managerial work » et le comportement managérial« managerial behaviour » et d'autre part, entre l'activité managériale et les fonctions managériales « managerial jobs ». Les trois approches marquent trois grandes étapes de l'histoire et du développement du management (Stewart 1998, xi). L'activité managériale décrit le rôle du manager alors que la fonction managériale se réfère à la fonction que ce dernier occupe. Le comportement managérial par contre, étudie les différents comportements ou attitudes du manager dans une organisation. Au regard de la difficulté à établir une barrière entre la fonction, le rôle et le comportement managérial, Stewart (1998) avance que toute recherche se doit de préciser clairement son champ d'intérêt.

Le constat fait par cet auteur demeure la plus grande problématique des recherches actuelles dans le domaine du management des organisations.

Pendant que certains auteurs s'intéressent au management comme une activité, d'autres s'intéressent plus aux comportements et au .Les concepts de management proposent des solutions d'ordre général aux problèmes organisationnels. Ils font des prescriptions à travers

des principes et techniques qui ne sont pas capables de donner des solutions spécifiques aux managers. Les consultants et les gourous de management ont bien compris ce comportement discrétionnaire des managers. Ils saisissent souvent l'opportunité pour introduire de nouveaux concepts en semant souvent la confusion totale dans l'esprit et les activités des managers. Ces nouveaux concepts sont la plupart du temps une rénovation « relooking » des mêmes idéologies de management déjà développées. Un nouveau concept de management représente le plus souvent un vieux vin intelligemment reversé dans une nouvelle bouteille. Il peut dans un laps de temps être à la mode, devenir ensuite très populaire et enfin, disparaître sous l'obsolescence ou se transformer en un autre concept de management (Gibson et Tesone 2001, 124; Pfeffer et Sutton 1999, 1). Pascale (1990) a traité cette situation de phénomène de mode et de courte durée de vie des concepts de management américain. Toutefois, il existe des situations dans lesquelles quelques concepts ont été réellement intégrés dans le vocabulaire courant de management comme des résultats de bonnes pratiques de management (Pascale 1990 ; Wilson 2002). L'efficacité, la productivité, la culture et la qualité sont des exemples de concepts qui ont eu de bonnes répercussions sur les pratiques de management des organisations. Initialement introduites comme concepts, elles font désormais partie du jargon de management (Karsten et Illa 2001, 2004). Donc les pratiques concernés sont :

- L'efficacité
- La culture
- La productivité
- La qualité

#### **4.3. La performance et management**

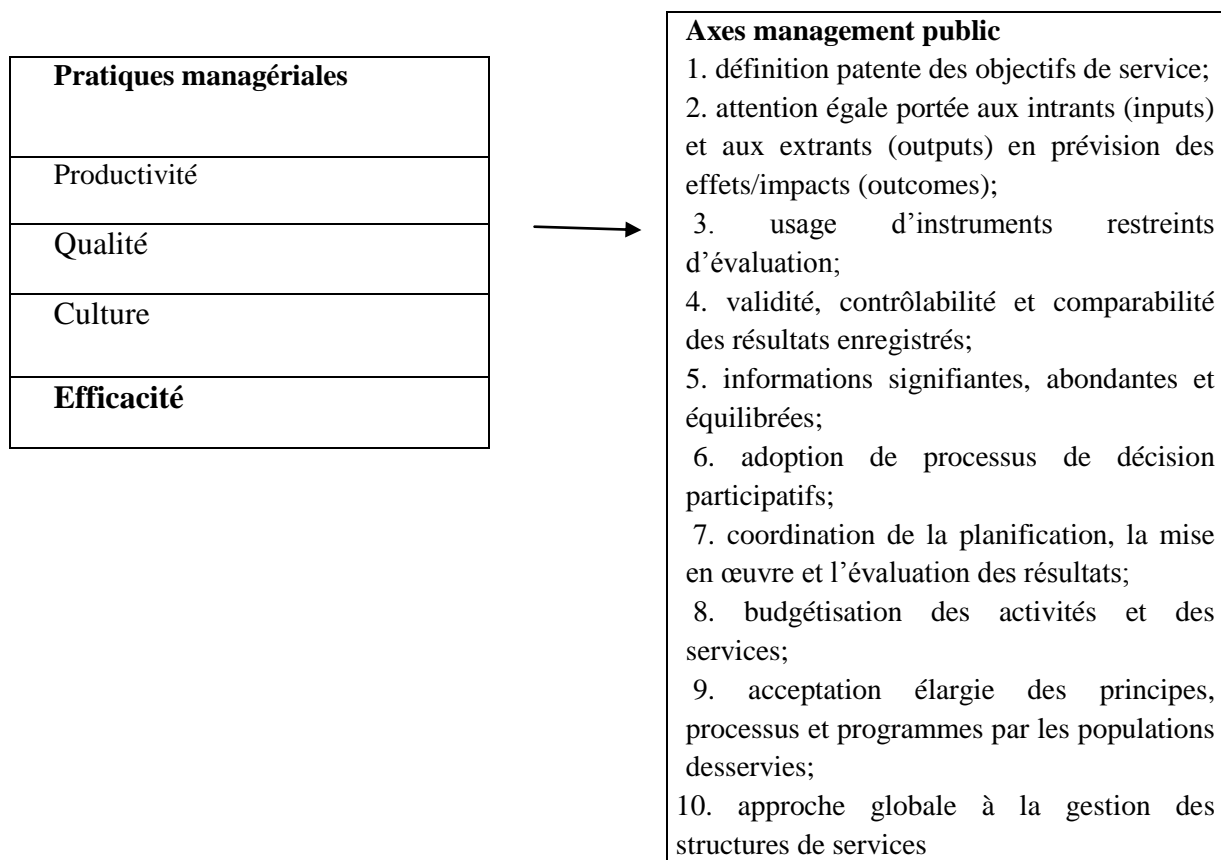
D'un autre côté Gilbert et Charpentier s'inspirent de la définition du *Petit Robert*, pour définir le concept de performance comme étant « le résultat chiffré dans une compétition, la performance se rapproche de la métaphore sportive, mais en tant que résultat optimal qu'une machine peut obtenir, elle renvoie à la métaphore mécaniste. Cette approche de sens commun trouve son application en gestion. Mais il n'est pas inutile d'approfondir le sens de la notion. D'ailleurs n'est-il pas limitatif de parler de performance uniquement au singulier ? (Gilbert, Charpentier, 2004).

De même Gilbert et Charpentier évoquent l'usage du pluriel de performance organisationnelle pour dire (« les performances de l'entreprise ») en effet « les performances de l'entreprise » n'est pas anecdotique, car, comme le souligne Galambaud (2003), l'entreprise n'a pas une mais des performances. (Gilbert, Charpentier, 2004)

#### 4.4 Axes de la performance publique :

1. Définition patente des objectifs de service;
2. Attention égale portée aux intrants (inputs) et aux extrants (outputs) en prévision des effets/impacts (outcomes);
3. Usage d'instruments restreints d'évaluation;
4. validité, contrôlabilité et comparabilité des résultats enregistrés;
5. informations significantes, abondantes et équilibrées;
6. adoption de processus de décision participatifs;
7. coordination de la planification, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats;
8. budgétisation des activités et des services;
9. acceptation élargie des principes, processus et programmes par les populations desservies;
10. approche globale à la gestion des structures de services

**Figure 3 : Modèle conceptuel de la recherche :**



Source : Elaboré par l'auteur

### Conclusion :

L'objet de cette recherche a été la question des pratiques managériales dans le secteur public et leur relation avec la performance. Pour mener à bien ce travail, nous avons successivement étudié les concepts de management et secteur, avec une attention particulière accordée à la distinction des types de managements privé et public. Pour traiter la problématique de performance.

Ce papier était dédiée à définir le cadre conceptuel littéraire de la recherche afin de dresser un état d'analyse pour une étude postérieure qui va mettre cette étude sur terrain pour qu'elle soit concrétisée et évaluée par la suite. Une méthodologie qualitative et une étude de terrain sera avec des résultats fructueux.

### Bibliographie :

- ALECIAN, S., & FOUCHER, D. (2007). *le management dans le service public*. éditions d'organisation.
- ALLARD, F. (2006). *Management d'équipe*. Paris: deuxième édition DUNOD.
- AUBERT, N., GRUERE, J.-p., JABES, J., LAROCHE, H., & MICHEL, S. (2002). *Management: aspects humains et organisationnels*. édition PUF.
- AUBY, J. (1997). *droit de la fonction publique*. collection "précis", édition Dalloz.
- AUTISSIER, D., & MOUTOT, J. M. (2010). *méthodes de conduite de changement: diagnostic, accompagnement, pilotage*. 2ème édition DUNOD .
- BALAND, S., & BOUVIER, A. M. (2009). *management des entreprises en 24 fiches*. édition DUNOD, 2ème édition .
- BARTOLI, A. (2005). *le management dans les organisations publiques*. Paris: édition DUNOD.
- BERGEREN, P. (2003). *la gestion dynamique*. 3ème édition Gaetan morin .
- BERTALANFFY, L. V. (1993). *la théorie générale des systèmes*. Paris: édition DUNOD.
- BESCOS, P.-I., VERAN, L., RAVIART, D., TAHON, C., CORREGE, N., YAHIAOUI, F., et al. (1999). *dialogue autour de la performance en entreprise: les enjeux*. Paris: édition l'Harmattan .
- BLAKE, R. R., & MOUTON, J. S. (1969). *les deux dimensions du management* . Paris : édition d'Organisation.
- BONO, E. D. (2007). *conflits: comment les résoudre*. édition EROLLES.
- BRUNET, L. (1983). *Le climat de travail dans les organisations: définition, diagnostic et conséquences*. Montréal: éditions Agence d'Arc.
- CHALVIN, D. (1994). *Faire face aux stress de la vie quotidienne*. édition ESF.
- CHARPENTIER, P. (2006). *Management et gestion des organisations*. édition Armand Colin.
- CHARRON, j.-I. (2002). *Management* . édition DUNOD.



- CHEVALIER, G. (2009). *élément de management public*. édition AFNOR.
- CLEVELAND, H. (1972). *the futur executive a guide for tomorrow's managers*. New York: édition Harper and Row.
- COTE, N., BELANGER, L., & JACQUES, J. (1994). *La dimension humaine des organisations*. édition Gaiten Morin .
- CROZIER, M. (1963). *le phénomène bureaucratique*. édition le Seuil.
- CROZIER, M. (1994). *L'entreprise à l'écoute*. édition points essais.
- CROZIER, M., & FRIEDBERG, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris : édition Seuil.
- DETRIE, P., & MESLIN-BROYEZ, C. (1995). *La communication interne au service du Management*. Paris: édition Liaisons .
- DRUCKER, P. (1968). *L'efficacité, l'objet numéro un des cadres*. Paris : édition d'Organisation .
- DRUKER, P. (1957). *la pratique de la direction des entreprises*. édition d'organisation.
- DRUKER, P. (1954). *the practice of management*. New York: édition Harper& Row.
- DUPONT, C. (1994). *La négociation: conduite, théorie, application*. Paris: édition Dalloz .
- EUGENE, E. (1992). *L'organisation en analyse*. collection sociologie d'aujourd'hui.
- FORSYTH, F. D. (1998). *group dynamics*. édition Belmont CA Wadsworth publishing Company.
- GILBERT, P., GUERIN, F., & PIGEYRE, F. (2005). *orgabisations et comportement : nouvelles approches, nouveaux enjeux* . Paris : éditions DUNOD.
- GOULDNER, A. W. (1954). *Patterns of industrial bureaucracy*. édition Glencoe.
- GREBOT, E. (2008). *Stress et Burnout au travail* . Paris : édition d'Organisation .
- HANDY, C. (1980). *L'olympes des managers* . Paris: édition d'organisation .
- HATCHUEL, A. (1995). *les paradouxes du management public*. édition Harmattan.
- HEGEL, F. (1940). *principes de la philosophie du droit*. Paris: édition Gallimard.
- HERZLINGER, A. e. (1980). *management control of non profit organizations*. édition Irwin.
- HUET, P., & BRAVO, J. (1973). *l'expérience française de la RCB*. édition PUF.
- JUDGE, R., & TIMONTHY, S. (2006). *comportement organisationnels*. France: édition Pearson Education.
- KARNAS, G., & HELLEMANS, C. (2002). *approche psycho-organisationnelle du stress professionnel: les limites d'un modèle*. édition Octares Editions .
- KOURILSKY, F. (2004). *Du désir au plaisir de changer: comprendre et provoquer le changement* . Paris: édition DUNOD.
- LEBOYER, L. (1981). *la crise des motivations*. Presse universitaire de France.
- LEGERON, P. (2003). *Le stress au travail*. édition Odile Jacob.
- LEWIN, K. (1948). *resolving social conflicts: selected papers on group dynamics*. New York: édition Harpers.