

**Centre Africain de Recherche et  
d'Innovations Scientifiques (CARIS)**



**Revue des Sciences Juridiques et Economiques (RSJE)  
Vol.4 N°2 Décembre 2024  
ISSN : 1987-1554**



Mise en ligne par CARIS <https://centrecaris.online/>

# Présentation de la Collection

La Revue des Sciences Juridiques et Economiques (RSJE) est une collection périodique spécialisée du Centre Africain de Recherche et d'Innovations Scientifiques (CARIS) et de ses partenaires dans le but de renforcer et d'innover la recherche en Droit privé, Droit public, Droit comparé, Sociologie du droit, Droit international, Droit des institutions politiques et militaires, Droit de l'environnement, Philosophie du droit, Economie politique et sociale, Economie du développement, Economie appliquée, Sciences de gestion, Philosophie de l'économie, Comptabilité, Management, Gestion et en Droit administratif.

Les objectifs généraux de la revue portent sur la valorisation de la recherche juridique, économique et de gestion en Afrique à travers le partage des résultats d'avancées et découvertes en sciences juridiques et économiques ; des croisements des informations ; le compte rendu des expériences ; et la synthèse des observations.

Cette revue cherche à redynamiser la production des projets de recherche scientifique en Droit, en Economie et en Gestion à partir des thématiques sur les pratiques judiciaires, les théories juridiques, les peines, le cadre public, le développement durable, la mondialisation, les théories économiques, les crises économiques, le commerce et le service ; etc.

**La RSJE respecte les normes CAMES des articles en sciences juridiques, économiques et de gestion.**

Les articles proposés ne doivent pas avoir fait l'objet d'une publication antérieure dans une revue, dans un ouvrage collectif ou ailleurs. Ils ne doivent pas non plus être simultanément soumis en vue d'une contribution dans une autre publication.

Les instructeurs de la RSJE sont des chercheurs, enseignants-chercheurs et autres professionnels d'Afrique et des centres de recherche ou des laboratoires partenaires des pays du Nord. Un comité scientifique permanent siège pour veiller sur la qualité des articles à publier. Aucun article ne sera publié si les auteurs ne prennent pas en compte toutes les recommandations faites par les instructeurs. Les langues de publication sont le français et l'anglais.

## **EQUIPE EDITORIALE**

### **Directeur de Publication**

Dr Amadou BAMBA

### **Directeur Adjoint**

Dr Sigame Boubacar MAIGA

## **COMITE SCIENTIFIQUE ET DE LECTURE**

### **Président**

Pr Issoufou SOUMAILA MOULEYE ; Maître de Conférences Agrégé en Sciences Economiques ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

### **Membres permanents en Sciences Economiques et de Gestion**

Pr Adama DIABATE ; Professeur Titulaire en Sciences de Gestion ; Institut Universitaire pour le Développement Territoriale (IUDT), Mali

Pr Sékou B. COULIBALY ; Maître de Conférences en Sciences de Gestion ; Institut Universitaire de Gestion (IUG) /USSGB, Mali

Pr Ousmane MARIKO ; Maître de Conférences ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako ; Chercheur associé Centre de Recherche en Economie de Grenoble (CREG)

Pr Ousmane Y. MAIGA, Maître de Conférences, Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

Pr Moctar SIDIBE, Maître de Conférences, Ecole Normale d'Enseignement Technique et Professionnel (ENETP), Mali

Pr Amadou BAMBA ; Maître de Conférences, Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Laboratoire de Recherche en Economie Appliquée au Développement (L-READ), Mali

Pr Bakary BERTHE ; Maître de Conférences, Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Laboratoire de Recherche en Economie Appliquée au Développement (L-READ), Mali

Dr Sékou 1 KEITA ; Maitre-Assistant CAMES, Université Julius Nyérére de Kankan, Guinée

Dr Djeri SOW, Maître Assistant, Université des Lettres et Sciences Humaines de Bamako (ULSHB)

Dr Yaya SIDIBE ; Maitre-Assistant, Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Chercheur associé au Point-Sud, Mali

Dr. Abdoulaye MAIGA ; Maître Assistant ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Chercheur au Laboratoire de Recherche en Economie Appliquée au Développement

Dr Abdoulaye N'Tigui KONARE, Maître Assistant ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

Dr Abdoulaye S. MOULAYE, Maître Assistant ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

II

Dr Souhaibou Sambalamine TRAORE, Maître Assistant ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

Dr Kadia CISSE, Maître Assistant ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

Dr Aminata S. COULIBALY, Maître Assistant ; Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

Dr Bakary KONE, Maître Assistant, Université des Sciences sociales et de Gestion de Bamako, Mali

### **Membres permanents en Sciences Juridiques et Politiques**

Pr Fousseyni DOUMBIA, Maître de Conférences, Université KURUKANFUGA de Bamako, Mali

Pr Allaye NIANGALY, Maître de Conférences, Université KURUKANFUGA de Bamako, Mali

Pr Oumar Toumaly DIALLO, Maître de Conférences, KURUKANFUGA de Bamako, Mali

Pr Nouhoum Salif MOUNKORO, Maître de Conférences, Université KURUKANFUGA de Bamako, Mali

Pr Sigame Boubacar MAIGA, Maître de Conférences, Université Yambo Ouologuem; Ecole Normale Supérieure de Bamako (ENSUP)

Pr Mory DIALLO, Maître de Conférences, Université KURUKANFUGA de Bamako, Mali

Pr Siriki BAGAYOGO, Maître de Conférences, Université KURUKANFUGA de Bamako, Mali

Dr Mohamed Albachar HAROUNA, Maître Assistant à l'Université KURUKANFUGA, Coordinateur des masters Droits de l'homme et culture de la paix Ingénierie électorale ; Secrétaire permanent de l'école doctorale.

Dr Mahamoudou Bazzi DIALLO, Maître Assistant à la Faculté de Droit Privé de l'Université KURUKANFUGA de Bamako ; Spécialité : Droit Privé

Dr Salif CISSE, Maître Assistant, Université KURUKANFUGA de Bamako.

**Rédacteur en chef**  
Dr Sémité Hélène MOUNKORO

**Comité de rédaction**

Dr Yacouba COULIBALY  
Mr Mahmoud ABDOU  
M. Souleymane COULIBALY  
M. Souleymane KONATE

Pr Françoise DIARRA  
Pr Drissa FOFANA  
Pr Adama MARICO  
Pr Souleymane KEITA

**Secrétariat de la revue**  
M. Fousseyni BAGAYOGO

**Équipe technique**

M. Djédy DEMBELE

M. Dindy TRAORE

M. Djimé Silamakan DIAWARA

**Bamako-Mali**

**E-mail :** [revuesje@yahoo.com](mailto:revuesje@yahoo.com)

## SOMMAIRE

**Nature des effets du déficit budgétaire sur la croissance économique dans l'UEMOA....1**

*Jean André KI et Mahamadou DIARRA*

**LA CONSECRATION DES PRINCIPES DU DROIT DE L'ENVIRONNEMENT PAR LE NOUVEAU CODE IVOIRIEN DE L'ENVIRONNEMENT : ENTRE TRADITION ET INNOVATION.....24**

*SANOGO Mory*

**LA CONFEDERATION DES ETATS DU SAHEL : UNE NOUVELLE DYNAMIQUE D'INTEGRATION AU SAHEL.....47**

*Youba NIMAGA*

**LE STATUT JURIDIQUE DU CONTRAT DE CAUTIONNEMENT EN DROIT OHADA.....64**

*COULIBALY Mamadou Kounvolô*

**Le management public, un chantier plein de promesses ..... 86**

*Sidi MOHAMED ABDOULATIF - KABORE Moïse - Seydou OUMAROU*

## Le management public, un chantier plein de promesses *Public management, a project full of promise*

Sidi MOHAMED ABDOULATIF<sup>1</sup> - KABORE Moïse<sup>2</sup> - Seydou OUMAROU<sup>3</sup>

1. Assistant, Faculté Des Sciences Économiques Et De Gestion - Université Abdou Moumouni de Niamey, Niger
2. Enseignant chercheur à l'Université Norbert Zongo, Burkina Faso
3. Assistant, Faculté Des Sciences Économiques Et De Gestion- Université Abdou Moumouni de Niamey, Niger

### Résumé

Longtemps définie à travers des aspirations purement financières et à court terme qui visent à satisfaire l'actionnariat, la notion de la performance ainsi que sa mesure, ont pris ces dernières années d'autres horizons et se sont étendues sur des terrains inattendus, plus complexes et plus flous. Cette nécessité ne se limite pas uniquement aux entreprises privées. Un vent nouveau de réformes a vu le jour dans les organisations publiques, sous l'égide de New Public Management (NPM), pour y apporter des transformations organisationnelles et procédurales. Des nouvelles visions stratégiques, des nouveaux objectifs, des mesures adaptées et un suivi assuré par la logique d'agence créée entre l'administration centrale et les découpages apportés au sein de celle-ci.

**Mots clés :** Performance, Management de la performance, Management Public, New Management Public.

### Abstract

*Long defined through purely financial and short-term aspirations which aim to satisfy shareholders, the notion of performance as well as its measurement, have in recent years taken on other horizons and expanded into unexpected, more complex areas. and more blurred. This need is not limited only to private companies. A new wind of reforms has emerged in public organizations, under the aegis of New Public Management (NPM), to bring about organizational and procedural transformations. New strategic visions, new objectives, adapted measures and monitoring ensured by the agency logic created between the central administration and the divisions made within it.*

**Keywords:** Performance, Performance Management, Public Management, New Public Management.

## Introduction

La performance, ses mesures et son pilotage sont des éléments fondateurs de tout type de gestion. Ils représentent aussi une exigence pour tout type d'organisation. Par conséquent, ils se veulent évolutifs et adaptés aux différents mouvements et contraintes de l'environnement. Ces notions ont fait leur entrée dans le secteur public à cause des exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics et, pour certains d'entre eux, au refus de plus en plus marqué des citoyens de subir des hausses d'impôts.

C'est dans ce contexte qu'un vent nouveau de réformes a vu le jour dans les organisations publiques, sous l'égide de New Public Management (NPM), pour y apporter des transformations organisationnelles et procédurales. Des nouvelles visions stratégiques, des nouveaux objectifs, des mesures adaptées et un suivi assuré par la logique d'agence créée entre l'administration centrale et les découpages apportés au sein de celle-ci.

Ces initiatives ont toutes pour objectif de revoir le management public et de l'orienter vers une logique de performance. C'est ainsi qu'au cours des trois dernières décennies, la performance du secteur public a pris une importance toute particulière. La légitimité de ce nouveau mode de gestion s'inscrit dans le champ de plusieurs théories. Les théories économiques issues des choix publics soulignent sa nécessité, eu égard à l'utilisation des deniers publics ; celles d'inspiration sociologique s'y intéressent sur l'angle d'organisations comprenant des individus aux intérêts divergents. Le New Public Management, quant à lui, explique l'importance d'un management par la performance dans les organisations publiques à travers la proximité des missions qui y sont effectuées à celles effectuées dans le secteur privé (Maurel, 2014).

Les effets attendus de ces initiatives ont été largement discutés par les chercheurs, d'aucuns les considèrent bénéfiques et d'autres les jugent mitigés. *L'influence de certains mouvements tels que le New Public Management (NPM) et des réformes entreprises par des pays dont l'Angleterre, le Canada et la Nouvelle-Zélande, souvent présentés comme des références en matière de renouveau du secteur public, tendent à diffuser l'image d'un modèle de management par la performance homogène et universel au sein du secteur public. Les réformes entreprises s'articuleraient autour de principes, d'objectifs, de finalités et de cadres méthodologiques similaires. Or, certaines études tendent à démontrer des différences nationales qui concernent aussi bien les objectifs et finalités, que les modes de pilotage, ainsi que les dispositifs méthodologiques et les composantes instrumentales mobilisés.*

L'objectif de cet article est de présenter une revue de littérature sur le management public soumis à l'exigence de performance, en rappelant dans un premier point les différentes approches de pilotage de la performance pour mieux édifier notre compréhension de ce concept, ô combien complexe.

La méthodologie suivie pour ce faire est la confrontation des plusieurs avis de chercheurs, à travers une logique critique, en visant les publications les plus citées par les écrits sur la performance en général et la performance en management public en particulier

### 1. Pilotage de la performance

Définir et mesurer la performance sont deux concepts fondamentaux qui ont depuis toujours été aux cœurs des débats scientifiques en Management. La performance est mesurable, relative et elle se construit globalement. La première caractéristique est essentielle, « la performance

n'existe que si on peut la mesurer » (Lebas, 1995). Sans la réduire aux mesures adoptées pour la décrire, il faut donc la piloter en mettant en place un ensemble d'indicateurs fiables, dans des domaines élargis (et pas seulement financiers). Pour piloter cette performance plusieurs approches se sont succédées et ont, chacune selon son angle de vue, contribué à édifier des outils de pilotage. Elles diffèrent toutes dans l'objectif visé. C'est cet objectif visé qui va conditionner l'outil et aussi la démarche du pilotage.

### **1.1 La performance : Pilotage opérationnel et/ou stratégique ?**

La différence entre les approches de pilotage, que nous étayons dans le premier point de cette partie réside dans l'identification des acteurs que l'entreprise veut satisfaire. L'objectif étant de savoir ce que l'entreprise cherche à piloter et ce à travers quel outil.

Le deuxième point de discordance autour du pilotage de performance est son lien probant avec la stratégie, en est-il un simple moyen de propagation ou une partie intégrante ? Une discussion sur les différentes visions de ce lien entre pilotage (contrôle de gestion) et stratégie fera l'objet du deuxième point de la partie.

#### **1.1.1 Approche financière**

L'approche classique trouve (ou trouvait) sa légitimité à travers des hypothèses, pas fausses mais plutôt valables au contexte ancien et non à l'actuel, que sont la simplicité du fonctionnement de l'entreprise et la stabilité des lois qui régissent son quotidien. Le fonctionnement de l'entreprise est supposé donc « connu de tous » et prévisible (Ernult, 2005). Il sera par conséquent facile pour chaque responsable, ou acteur interne ayant une performance à piloter, d'atteindre des résultats escomptés et quasi-certains. Personne ne peut ignorer ce qui est de la réalité stable de l'entreprise, tout manager n'aura qu'à modéliser le processus interne, mettre des règles claires à suivre et établir des contrôles périodiques.

Cette approche s'est basée essentiellement sur les indicateurs financiers. Le ROI et tous les autres indicateurs financiers ont permis pendant des années à piloter les entreprises à travers l'impératif de satisfaction de l'actionnariat. Plus une entreprise crée de la valeur pour les actionnaires plus elle est rentable.

Le monde de l'entreprise n'étant plus ce qu'il était avant, les outils classiques de pilotage de la performance, bien qu'utiles ne suffisent plus et les deux hypothèses de base de ce modèle (simplicité du fonctionnement et stabilité des règles du jeu) n'ont cessé d'être remis en cause, d'où l'inefficacité du modèle et la nécessité d'un renouveau (Kaplan, 1984, Johnson et Kaplan, 1987, Chassang, 1987, Berliner et Brimson, 1988, Laverty et Demeestère, 1990, Lorino, 1989, 1991).

La multiplication des changements et le dérèglement de l'environnement de l'entreprise ont poussé les organisations à passer d'un mode de pilotage à l'autre. Nous rappelons sur le point suivant quelques-unes de ces évolutions.

#### **1.1.2 De la recherche de valeur à l'approche globale**

Les recherches ont essayé de mieux piloter la performance, en étendant son champ d'analyse bien au-delà des simples limites financières et en développant son champ temporel pour éviter de simples analyses à court terme.

Une approche multidimensionnelle a vu le jour et a donné naissance à de nombreuses méthodes de pilotage de la performance. Elles prennent appui sur le constat précité, celui de l'inefficacité des outils classiques du contrôle de gestion (Lorino, 1989 et Kaplan, 1984). Plus que mesurer, il s'agit de savoir comment piloter la performance, dans un contexte incertain.

Les premières méthodes dans ce sens se sont focalisées sur la création de la valeur perçue par le client. L'orientation client est devenue au cœur du pilotage. Le pilotage, à l'instar de Porter en 1985, est devenu une quête perpétuelle de réorganiser la configuration des activités de l'entreprise, en se focalisant sur celles qui créent de la valeur. Le pilotage du couple valeur-coût est donc chose complexe, et ce d'autant plus que, comme le souligne Lorino (2003), il est généralement impossible de mettre en relation directe les activités réalisées aujourd'hui dans l'entreprise et l'appréciation future par le client.

La prise en considération d'autres parties prenantes et la révision de la méthode de pilotage s'avèrent de ce fait obligatoire. Ce qui amène Norton et Kaplan (1989) à base leur méthode de pilotage de la performance sur quatre axes à travers le Balance Score Card (BSC). Les quatre axes (financier, client, processus et apprentissage organisationnel) essayent de relier les deux parties prenantes à savoir les actionnaires et les clients en passant pas une amélioration des processus essentiels et une meilleure gestion du changement.

*« L'approche des parties prenantes ne se limite pas à ces deux aspects, elle prend véritablement ses racines dans le travail de Berle et Means (1932), qui constatent le développement d'une pression sociale s'exerçant sur les dirigeants pour qu'ils reconnaissent leur responsabilité auprès de tous ceux dont le bien-être peut être affecté par les décisions de l'entreprise »* (Ezziadi et Ouhadi, 2014). Une nouvelle logique de pilotage de performance dite globale s'est introduite peu à peu dans le quotidien des entreprises.

La théorie des parties prenantes en est devenue une référence incontournable (Capron et Quairel, 2007 ; Reynaud et Dontenwill, 2005). Elle présente trois idées principales. Dans une conception globale de l'environnement de l'entreprise, l'approche par les parties prenantes implique premièrement une formulation stratégique qui identifie les parties prenantes de l'organisation et qui tient compte de leurs attentes. Deuxièmement, elle redéfinit la notion de performance et remet en cause la primauté des actionnaires. La performance devient ainsi globale et intègre une dimension sociétale. Troisièmement, elle nécessite une instrumentation adaptée qui déploie auprès des acteurs les objectifs stratégiques annoncés et qui mesure le niveau de performance de chaque unité de gestion.

Le pilotage de la performance devient à travers cette nouvelle logique, une affaire d'implication de tous, à travers l'écoute et la prise en considération des attentes. Sur le volet social et sociétal, le navigateur de Skandia AFS a apporté l'une des premières approches d'intégration d'autres parties prenantes. Il offre une autre lecture à travers la recherche de la performance sociétale. L'accent est mis principalement sur le volet ressources humaines et leurs compétences ainsi que l'engagement pris par l'entreprise de le pérenniser (C. Germain et S. Trebucq, 2004). Le navigateur de SKandia offre une gamme d'indicateurs, différents de ceux des autres outils de par leur dimension prospective et sociale, à travers les 5 axes : financier, client, processus, renouvellement des équipements et humain (Ouhadi, 2013).

## 1.2 Lien entre pilotage et stratégie

La nouvelle vision du fonctionnement de l'organisation se traduit en contrôle de gestion par l'émergence du modèle stratégique-opérationnel dans lequel le déploiement de la stratégie en actions opérationnelles provient des « *objectifs stratégiques pour aboutir à des objectifs opérationnels par l'analyse causes-effets* » (Ekoka Essoua, 2006). Le terme pilotage est très souvent utilisé pour marquer cette nouvelle vision du fonctionnement de l'entreprise.

« *Pour piloter une entreprise, il faut d'abord se référer à sa stratégie à sa stratégie pour traduire celle-ci dans l'action au quotidien, aux différents niveaux de l'organisation. Mais il faut aussi contribuer à nourrir cette stratégie à partir des réalités du terrain, afin de mieux affiner les orientations, construire et actualiser les plans d'action, voire même parfois remettre en cause les orientations précédemment retenues.* » (Demeestere, Lorino, Mottis, 1997).

Il existe plusieurs définitions du contrôle de gestion, mais toutes diffèrent sur son rôle : Est-il et doit-il rester un outil au service de la stratégie ? Est-ce le contrôle de gestion qui définit la stratégie ? Ou existe-t-il une quelconque interaction entre les deux concepts ? C'est à ces questions que nous essayerons de répondre au niveau de cette partie pour mettre en lumière le lien entre pilotage et stratégie.

### 1.2.1 Le contrôle de gestion : moyen d'exécution de la stratégie

Anthony (1988) définit le contrôle de gestion en faisant de manière explicite le lien entre le contrôle et la stratégie : « *Le contrôle de gestion est le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour appliquer les stratégies.* ». La relation évoquée par cette définition constitue un des fondements du contrôle de gestion (De La Villarmois et al. 1999), ces auteurs décomposent cette définition en deux mécanismes : un mécanisme de coordination de la décision et un mécanisme d'animation. Le premier mécanisme est relatif à la prise de décision, il consiste à améliorer le processus décisionnel alors que l'objectif du mécanisme d'animation est de piloter les comportements des acteurs de façon à satisfaire la stratégie. Le contrôle de gestion est dans ce sens axé sur la conduite des actions visant à la réussite de la stratégie prédéfinie.

Le contrôle de gestion s'insère donc entre les choix stratégiques et les actions de routine. Ce rôle d'intermédiaire assigné au contrôle de gestion est illustré par le modèle AMI qui propose la représentation suivante des fonctions exercées par le contrôleur de gestion :

- l'orientation des actions et des comportements d'acteurs autonomes (A)
- la modélisation des relations entre les ressources et les finalités (M)
- l'interconnexion de la stratégie et du quotidien (I)

« La dimension A permet d'assurer l'animation et la coordination au sein de l'organisation, la dimension M correspond au rôle architectural du contrôleur de gestion quant à la dimension I elle conduit le contrôleur de gestion à diffuser la stratégie. L'exercice de ces trois dimensions définit le travail du contrôleur de gestion. (De La Villarmois Et Tondeur, 1999, 2005).

### 1.2.2 La boucle Stratégie-Contrôle-Stratégie

La vision classique de Robert Anthony sur le rôle du contrôle de gestion est fortement remise en cause par plusieurs auteurs (Simons, 1995, Batac et Carassus, 1997, De La Villarmois et Al, 2002, Quélin, 2007, Dohou-Renaud, 2009) qui met en lumière, à travers le contrôle interactif, la complexité du lien qui unit le contrôle de gestion et la stratégie. Ses travaux (1987, 1990, 1991, 1994, 1995, 2000, 2005) constituent aujourd'hui une référence pour définir la place et le rôle du contrôle de gestion dans l'accompagnement et le design de la stratégie. Il soutient le fait que « *les systèmes de contrôle sont non seulement importants pour la mise en œuvre de la stratégie, mais aussi pour l'élaboration de celle-ci. (...) Séparer l'élaboration de la stratégie et sa mise en œuvre revient à une dichotomie artificielle assimilant la planification stratégique à l'élaboration de la stratégie et le contrôle de gestion à sa mise en œuvre* » (Simons 1990).

« *Les systèmes de contrôle entrent dans une dialectique contrôle diagnostique / interactif. La stratégie initiale (intended strategy) est mise en œuvre et suivie par le contrôle diagnostique pendant que le contrôle interactif favorise l'apprentissage organisationnel et la recherche d'opportunités qui pourraient déboucher sur de nouvelles stratégies (emergent strategy)* » (Dohou-Renaud, 2009). L'auteur précise que quatre caractéristiques permettent de reconnaître un système de contrôle interactif :

- ✓ l'information générée par le système de contrôle constitue un point important et récurrent pour les hauts dirigeants ;
- ✓ le système de contrôle demande une attention fréquente et régulière de la part des dirigeants opérationnels à tous les niveaux de l'organisation ;
- ✓ les données générées par le système de contrôle sont interprétées et discutées en face à face lors de réunions entre les supérieurs, les subordonnés et les pairs ;
- ✓ le système de contrôle sert de catalyseur pour un débat permanent sur les données, les hypothèses et plans d'action sous-jacents.

A travers cette lecture proposée par Simons, le contrôle de gestion devient un contrôle interactif qui a pour atout d'être « *une source d'apprentissage organisationnel et d'émergence de nouvelles stratégies* », la déclinaison d'une stratégie, soumise à des risques qu'il qualifie d'« *incertitudes stratégiques* », le contrôle diagnostique doit être accompagné par un contrôle interactif pour permettre une boucle rétroactive stratégie-contrôle-stratégie dont le point positif est mieux piloter à travers la surveillance du processus organisationnel et la correction des dérives éventuelles tant sur le plan opérationnel que stratégique.

## 2. Le NPM, une initiative en plein évolution

La quête de la performance a fait sa grande entrée dans des secteurs inattendus comme celui des organisations publiques dont la mission et l'utilité peuvent paraître à l'opposé d'une nécessité de contrôle basé sur la performance. Le Nouveau Management Public, ou la Nouvelle Gestion Publique, que nous appelons ici par son acronyme d'origine NPM « New Public Management », a fait son apparition dans les années 80 au Royaume uni et aux États Unis d'Amérique. Il fait suite au constat général sur l'inefficacité du mode de gestion public classique parsemé de déficiences, de gaspillage de ressources et autres dysfonctionnements.

Cette inefficacité est justifiée par la nature de ces organisations et leur finalité (Charreaux, 2006). Des institutions très rigides, des gouffres à budget, non innovantes et fermées à toute tentative de modernisation, ce qui mène à des bouleversements profonds, en termes d'endettement et de déficit (Albouy et Obeid, 2009).

Les différentes réformes entreprises dans ce sens ont pour objectif primordial d'insuffler un nouveau comportement dans l'administration publique en y introduisant notamment des systèmes de management de la performance et des techniques de management de la qualité (Maesschalck, 2004). Ces techniques et outils sont tous centrés sur les notions comme l'efficacité, l'efficience, la pertinence pour développer une culture de performance et d'évaluation dans le secteur public.

## 2.1 Émergence du NPM et essai de définition

Le management de la performance a fait sa grande entrée dans le secteur public, à travers le courant de la New Public Management, à cause de la faillite de certains États, en Europe récemment. Ce qui a mis l'accent sur la nécessité de repenser le mode de gestion publique, beaucoup de gouvernements se sont mis en quête de rationalisation de leurs dépenses.

Il n'existe pas une conception unique et homogène des décideurs publics face à la NPM : pour les uns, le secteur public n'a d'autre vocation que de se substituer aux défaillances de la concurrence et du marché et son amélioration passe par l'application des outils et méthodes du secteur privé (Jacot, Fouquet 2007), quand elle ne va pas jusqu'à la privatisation pure et simple des services publics. Pour les autres, le secteur public a sa justification propre comme prestataire de services et d'activités visant à l'amélioration de l'intérêt général.

Amar et Berthie (2007) présentent un tableau de comparaison entre une organisation publique dans le modèle classique dit Wéberien et une organisation sous NPM :

**Tableau 2 : Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP**

	<b>Administration Wéberienne</b>	<b>Administration NPM</b>
<b>Objectifs</b>	Respecter les règles et les procédures	Atteindre les objectifs, satisfaire le client
<b>Organisation</b>	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	Décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
<b>Partage des responsabilités politiciens/administrateurs</b>	Confus	Clair
<b>Exécution des tâches</b>	division, parcellisation, spécialisation	Autonomie
<b>Contrôle</b>	Indicateurs de suivi	Indicateurs de Performance
<b>Type de budget</b>	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

*Source : (Amar A. et Berthie L. 2007)*

Bartoli (1997), définit le « management public » comme étant « 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 ». Ce mode de management, que Hood (1991) qualifie de « Ancien Management Public », est caractérisé, selon l'auteur, par trois dimensions : la frugalité, la droiture et la

résilience. La notion de « frugalité » s'apparente à un modèle de performance économique. Hood (1991) présente une matrice où il associe un indicateur à chacune des trois dimensions dans le but d'appréhender le défi de performance d'une organisation publique. Cazenave B. (2018).

Tableau 3 : Les trois groupes de valeurs fondamentales du management public

<b>Indicateur de succès</b>	<b>Frugalité / Parcimonie</b>	<b>Droiture</b>	<b>Résilience</b>
<b>Indicateur d'échec</b>	Gaspillage	Corruption /Dépendance	Disruption
<b>« Unité » de mesure des indicateurs</b>	Temps et argent	Confiance et légitimité	Sécurité et survie
<b>Modèle de « performance »</b>	Économique ou Instrumentale	Morale	Organisationnelle

*Source : Hood (1991)*

A travers cette matrice, Hood donne une acception du NMP visant trois types de dimensions à savoir l'économique, la sociale et l'organisationnelle. Cette définition complète la précédente et donne à elles deux, une sorte de grille de lecture des objectifs visés par le NMP.

Philippe Bezes et Didier Demazière (2011), caractérisent le NPM en se focalisant sur le principe clé qui est l'organisation publique en résumant le NPM en mettant l'accent sur cinq points de transformation à apporter dans une organisation pour passer d'un management classique aux NMP :

- La stricte séparation entre ceux qui fondent la stratégie, ceux qui la pilotent et contrôlent son exécution et les opérationnelles ;
- L'abandon des formes bureaucratiques verticales en les transformant en plusieurs unités administratives autonomes ;
- Le recours systématique aux mécanismes de marché ;
- Nouvelle forme hiérarchique : renforcement des responsabilités et autonomie des échelons inférieurs ;
- La mise en place d'une gestion par les résultats

Selon Philippe Bezes, Christine Musselin (2017) « ces cinq principes d'organisation ont été déclinés en divers instruments et dispositifs cherchant à transformer les relations entre les entités administratives (notamment en les contractualisant), à mieux mesurer leurs effets, mais aussi leur efficacité et leur performance ».

Ferlie (1996) quant à lui, résume les principes de la Nouvelle Gestion Publique à travers quatre modèles idéaux types :

- Le premier idéaltype est le modèle de l'efficacité ou du rendement qui consiste à appliquer les méthodes du secteur privé au secteur public ;

- Le second type est le modèle du « downsizing » et de la décentralisation qui met en avant les contrats de prestations et une plus grande flexibilité organisationnelle ;
- Le troisième idéaltype est celui de la recherche de l'excellence qui se concentre sur la notion d'apprentissage de l'organisation ;
- Enfin le quatrième modèle est celui de « l'orientation service public », qui met en avant la notion de qualité et l'orientation clientèle de l'organisation.

De ce qui précède nous pouvons déduire que le new management public est l'implantation d'un ensemble de mesures et pratiques, ayant fait leur preuve dans le secteur, dans les organisations publiques pour améliorer leur performance économique, à travers des modèles de décentralisation et de responsabilisation des structures ainsi créées.

## 2.2 Le NMP : de la victoire du marché à un modèle de gestion adapté

Le « Nouveau Management Public » (NMP) New Public Management peut être compris comme l'introduction d'une orientation plus gestionnaire dans le fonctionnement des organisations publiques, Cazenave B. (2018). Hood (1991) suppose que le NPM correspond à donner plus de la valeur à la dimension de frugalité, donc la performance économique, au détriment des deux autres dimensions.

Eyraud (2013) assimile ce processus à la manifestation de l'emprise du courant capitaliste dans la gestion Étatique, d'autres auteurs (Du Gay, 2000 ; Dardot et Laval, 200) l'assimile à l'adoption du « modèle de l'entreprise privé ». Hibou (2012), considère que l'adoption du NPM laisse place à la domination de l'idéologie néolibérale, quant à Ogirn (2013) c'est une forme de dépolitisation. Cazenave B. (2018) fait un listing des différentes études qui se sont intéressées à l'introduction des méthodes du NPM et à la suprématie de l'angle économique que ces études ont démontré. Le tableau suivant a pour objectif d'en faire un petit résumé.

**Tableau 4 : Récapitulatif des études sur le management public**

Auteurs	Secteur	Étude
Chua et Degeling (1993)	Hôpitaux Américains	Effets de l'introduction de la réforme <i>Medicare</i> : Remboursement des actes médicaux non pas sur un <i>per diem</i> raisonnable mais plutôt sur la base d'un prix pivot fixé à l'avance. Selon les auteurs cette démarche a eu comme effet de considérer les problèmes des hôpitaux comme un problème budgétaire avant d'être un problème social.
Oakes et al., (1998)	Musée Canadiens	Introduction d'un système de planification budgétaire. Les auteurs montrent que cette réforme a poussé les musées à privilégier des approches commerciales au détriment des approches traditionnelles de conservation culturelle.
Broadbent et al., (1999)	Système éducatif en Nouvelle Zélande	Transformation des pratiques des écoles publiques dans leur gestion des ethnies minoritaires. Les écoles étaient jugées, ainsi que les enseignants, sur des chiffres liés à cette gestion des minorités que sur des critères sociaux et pédagogiques.

Chwastiak (2001)	Secrétariat à la défense, USA.	Remplacement d'un système de planification séparant les missions militaires aux ressources qui y sont allouées à par un système de Planification, Programmation et Budgétisation (PPB) qui couple les ressources aux missions dans une logique d'optimisation de coûts. La recherche montre à travers son étude le risque qu'une logique militaire et sécuritaire ait été remplacée par une démarche purement économique.
------------------	--------------------------------	---

*Source : Construction Personnelle.*

Plusieurs études ont montré l'importance des réformes du NPM dans la divulgation des performances des organisations et l'effet positif que cette divulgation a sur le management de ces organisations.

Dans le secteur hospitalier Cazenave B. (2018), se basant sur les études de Bourn et Ezzamel (1986), Broadbent et Guthrie, (1992) ; Broadbent et al., (2001), puis Llewellyn et Northcott (2005) affirme que : « *la mise en place dans les hôpitaux anglais d'un nouveau calcul du coût moyen par jour/patient et la diffusion de ces coûts par hôpital dans un classement (qualifiées de « league tables ») a permis la comparaison des hôpitaux entre eux et l'accroissement de la concurrence pour présenter de meilleurs chiffres (...) la « modernisation » des hôpitaux anglais a été accélérée par l'introduction de ces tableaux de classement.* »

Cet accroissement de la concurrence peut aussi avoir des effets pervers comme l'ont montré les études menées sur l'application des normes de MEDICARE aux États Unis où on a assisté à une forte guerre commerciale qui a poussé les « petits hôpitaux » à disparaître, laissant place à de gigantesques groupes hospitaliers qui essayent de couvrir, grâce aux moyens énormes, de couvrir toute la chaîne de prise en charge.

Dans le même sens négatif, Carlin (2004) montre que montre les indicateurs mis en place pour évaluer la performance de l'éducation, dans le cadre de réforme du secteur scolaire aux Canada, dans l'État de Victoria plus précisément, sur les budgets et la responsabilité de fonctionnaires, n'ont cessé d'être modifiés d'année en année pour répondre à des objectifs de rentabilité de plus en plus élevés. Ce qui, selon l'autre rend encore plus opaque la lecture de performance et instable le critère de classement.

Ces différentes études, à l'exception de Carlin (2004), réconfortent la thèse de Hood, selon laquelle le nouveau dispositif du NPM, permet de rendre plus visible la performance économique des organisations publiques et favorise un climat de concurrence entre elle. Ce climat de concurrence étant jugé important pour que chacune des organisations rehausse son niveau de management.

Mais l'angle économique n'est pas la seule lecture possible du NMP, sinon comment pourrait-on qualifier les démarches d'implantation qui ne cherchent pas forcément à accroître la performance économique de l'organisation. Comme le soulignent Philippe Bezes et Christine Musselin (2017) « *en identifiant les seules logiques marchandes, les recherches courent le risque de mal appréhender la nature profonde des dynamiques néolibérales en ne privilégiant que le retrait ou la privatisation de l'État au lieu d'explorer les rationalités politiques à l'œuvre dans ces transformations.* »

Selon Peter Evans et William Sewell (2013), quatre dimensions forment ce courant du NMP et ces quatre ne sont pas réductibles les unes aux autres : une théorie économique, une idéologie

politique, un paradigme au cœur des politiques publiques et un imaginaire social. D'où la possibilité d'une nouvelle lecture basée sur l'angle de la rationalisation est possible à travers les apports de la théorie néo-institutionnelle. Ce courant néo-institutionnel s'intéresse, selon ces mêmes auteurs à « *la structuration de la vie quotidienne par des règles standardisées qui constitue l'organisation sociale en moyen d'un dessein collectif* ».

Cette standardisation des règles cause une prolifération des organisations et à travers la décentralisation, mais aussi légitimation des « modèles organisationnels » dont l'adoption d'un mécanisme de transformation organisationnel que Paul DiMaggio et Walter Powell (1983) qualifient d'« *isomorphisme institutionnel* ».

La rationalisation par la spécialisation a été organisée d'abord en un mouvement d'agencification. La stratégie globale, ainsi que son pilotage et son contrôle, ont été laissés aux ministères, tandis que « *les missions de mise en œuvre que ces derniers exerçaient jusque-là à des agences, structures autonomes dirigées par des dirigeants aux responsabilités renforcées et soumises à une obligation de résultats.* » (Philippe Bezes et Christine Musselin, 2017). Une transformation basée sur un « mythe rationnel » et valorisée comme légitime. L'efficacité de cette rationalisation est présumée, selon Bezes (2014), sur trois aspects : « *les vertus prêtées à la spécialisation pour renforcer l'efficacité d'une politique ; les effets attendus de l'autonomie managériale laissée aux agences ; les bienfaits de la mise à distance du politique. La rationalisation formelle des bureaucraties va donc de pair avec le souci de la performance examiné précédemment, puisqu'il s'agit de professionnaliser et de rationaliser l'activité de mise en œuvre d'une politique publique.* »

A partir des années 2000, le mouvement d'agencification a laissé place à celui des fusions que certains auteurs (Ling, 2002 ; Pollitt, 2003 ; Christensen et Lægreid, 2007) appellent « post-NPM ». Ces fusions ont été justifiées par l'apparition de nouveaux objectifs managériaux : « *réduction des coûts et des effectifs, diffusion d'instruments de performance, réduction de l'autonomie accordée aux groupes professionnels dans l'État, la promesse d'économies d'échelle par la suppression des doublons ; la professionnalisation attendue des fonctions transversales dites « fonctions support » ; une gestion plus souple des ressources humaines par la création d'organisations plus larges ; une amélioration des services rendus à l'utilisateur ; la fin des fonctionnements en silos et la prise en charge des problèmes plus transversaux.* » (Bezes et Musselin, 2017).

Cette nouvelle spécialisation à travers les fusions comme alternative à la première, fait certes débat mais plusieurs auteurs lui trouvent une justification louable. Martin Kitchener et Linda Gask (2003), dans une étude dans le secteur de santé parlent des convergences réelles entre des fusions et les nouveaux instruments et objectifs managériaux. De même que le format de « l'agence » est devenu un mythe rationnel, celui de la « fusion » constitue un standard légitime, adopté indépendamment de son efficacité réelle.

Les deux types de rationalisation à savoir le mouvement d'agencification ou celui des fusions remettent à l'ordre du jour la spécialisation comme mode de gestion par la performance. Selon Bezes (2014) : « *L'institution qui était, historiquement, selon Weber, l'agent principal de la rationalisation devient elle-même l'objet d'un processus de rationalisation.* »

Ces travaux montrent encore une fois que le NPM ne peut n'est pas qu'une victoire du marché et une simple entreprise de mais peut aussi prendre la forme de réforme légitime à travers une

quête de performance organisationnelle basée sur la spécialisation. Toutefois, dans la pratique, l'application des préceptes du NPM et le changement d'organisations qu'il implique souffrent d'un certain nombre de limites que certains auteurs relèvent sans pour autant mettre en cause des bienfaits de ce mouvement. Dans le point suivant nous essayons de rappeler certains de ces limites, sans pour autant être exhaustifs.

### 3. Conclusion

Le courant du Nouveau Management Public, en prenant base les défaillances du modèle de gestion de l'administration Wébérienne, a permis de moderniser les pratiques de gestion publique par l'introduction des méthodes du secteur privées et leur adaptation aux spécificités de l'administration publique. De l'éducation nationale à la santé publique en passant par l'armée, plusieurs études ont été menées dans des pays différents sur l'introduction des pratiques du Nouveau Management Public.

Le NPM a eu plusieurs facettes. D'abord orienté vers la performance financière et la mise en place des outils de la gestion des entreprises publiques, ce qui lui a coûté plusieurs critiques dont principale est la marchandisation des services publics. Il a pris ensuite d'autres formes allant de la contractualisation à la refonte du système de pilotage. Ses effets sur la performance.

Malgré les effets positifs constatés dans plusieurs domaines après l'application des préceptes du NPM, à travers notamment la création des nouvelles pratiques et des nouveaux savoirs (Piroux, 2012), d'autres études montre que le bilan de ces nouveaux est remis en cause. En effet, plusieurs auteurs (Amar et Berthier, 2007 ; Dunleavy et al., 2006 ; Verhoest et al., 2007 ; Benamouzig et Besançon, 2007 ; Van de Walle et Hammerschmid, 2011), montrent une régression de la mission publiques (valorisation de l'intérêt général) au profit de la quête infinie de l'efficacité.

L'agencification que le NPM a introduite et légitimée dans les organisations publiques est sans doute le premier point de discorde. L'agencification est « *la création intensive d'organismes autonomes auxquels sont confiées des fonctions d'exécution et de gestion des politiques en réponse à la volonté de dissocier responsabilités stratégiques, conservées par l'administration centrale, et fonctions opérationnelles, confiées à ces structures* ». (Van Haepere, 2012). Cette liberté accordée au structures décentralisés devrait, en théorie, en les affranchissant des complexités administratives, apporter une meilleure qualité de service à l'utilisateur et un bénéfice plus global à la communauté grâce à l'efficacité.

Il n'est plus à prouver que le NPM a un effet direct sur l'efficacité des organisations publiques, à travers la mise en place des plusieurs réformes ayant donné satisfaction dans plusieurs domaines et dans des pays et contextes différents. Parmi ces outils, la contractualisation des relations entre l'autorité politique et les différentes agences nées du mouvement d'agencification.

### Bibliographie :

Amar A. Et Berthie L. (2007) « Le Nouveau Management Public : Avantages Et Limites » Gestion Et Management Publics.

Amar A. Et Berthier L. (2007), « Le Nouveau Management Public : Avantages Et Limites », Gestion Et Management Publics, Vol 5.

Anthony R. (1988), «The Management Control Function» Harvard Business School Press.

Atkinson, Waterhouse Et Wells (1997) « A Stakeholder Approach To Strategic Performance Measurement » Sloan Management Review.

Batac J. Et Carassus D. (2008), « Les Interactions Contrôle-Apprentissage Organisationnel Dans Le Cas D'une Municipalité : Une Etude Comparative Avec Kloot », Comptabilité-Contrôle-Audit.

Bezes P. Et Demazière D. (2011), « New Public Management Et Professions Dans L'état : Au-Delà Des Oppositions, Quelles Recompositions ».

Bezes P., Musselin C., « Chapitre 5 / Le New Public Management. Entre Rationalisation Et Marchandisation ? », Paris, Presses De Sciences Po, « Académique ».

Capron M. (2003) « Un Nouvel Instrument D'auto-Evaluation Des Organisations : Le Bilan Sociétal» Comptabilité, Contrôle Et Audit.

Capron M. Et Quairel F. (2006), « Évaluer Les Stratégies De Développement Durable Des Entreprises : L'utopie Mobilisatrice De La Performance Globale», Revue De L'organisation Responsable.

Charreaux, (1996), « Vers Une Théorie Du Gouvernement Des Entreprises », Working Paper Crego.

Chassang G. (1987), « Réinventer Le Contrôle De Gestion », Politique Industrielle, N° 9

De La Villarmois O. (2001), « Le Concept De Performance Et Sa Mesure: Un Etat De L'art » Les Cahiers De La Recherche.

De La Villarmois O. Et Tondeur H. (2005), « Une Analyse Des Finalités Des Systèmes De Contrôle », Finance, Contrôle, Stratégie.

De Visscher C. et Varone F. (2004), « La Nouvelle Gestion Publique "En Action" » Revue Internationale De Politique Comparée.

Fauroux Et Bernard Spitz (2004), « Etat D'urgence : Réformer Ou Abdiquer », Robert Laffont.

Ferlie E. (1996), « The New Public Management In Action », Oxford University Press.

Hood (1991) « A Public Management For All Seasons », Public Administration, 69.

Hood C. (1995), « The New Public Management In The 1980's: Variations On A Theme », Accounting, Organizations And Society.

Lorino P. (2001), « Méthodes Et Pratiques De La Performance », Edition D'organisation.

Lorsch L. (1967), « Differentiation And Integration In Complex Organizations », Administrative Science Quarterly, Vol 14.

Ouhadi S. (2013), « Les tableaux de bord comme outil de mesure de la performance globale des organisations : Prise en compte de développement durable », La RMACG.

Pupion P.C. (2018), « Un Management Public En Recherche De Confiance, Equilibre Et Performance », Gestion Et Management Public, Vol7.

des organisations publics sont très mitigés selon les études citées plus haut.