

Évolution des paradigmes de la gestion publique : De l'administration traditionnelle à la gouvernance

Evolution of public management paradigms: From traditional administration to governance

Sara DERBAL, (Doctorante)

*Laboratoire Marketing, Logistique et Management MLM
 École Nationale de Commerce et de Gestion de Tanger
 Université Abdelmalek Essaâdi, Maroc*

Mohamed TAHROUCH, (Enseignant-chercheur)

*Laboratoire Marketing, Logistique et Management MLM
 École Nationale de Commerce et de Gestion de Tanger
 Université Abdelmalek Essaâdi, Maroc*

Adresse de correspondance :	Route de l'aéroport, B.P 1255, 90000 Tanger, Maroc Tél. +212 (0) 539 313 4 87 Tél. +212 (0) 539 313 4 88 encgtanger@encgt.ma
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude et ils sont responsables de tout plagiat dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	DERBAL, S., & TAHROUCH, M. (2024). Évolution des paradigmes de la gestion publique : De l'administration traditionnelle à la gouvernance. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 5(2), 535-551. https://doi.org/10.5281/zenodo.10702991
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: January 24, 2024

Accepted: February 24, 2024

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 5, Issue 2 (2024)

Évolution des paradigmes de la gestion publique : De l'administration traditionnelle à la gouvernance

Résumé :

Cet article explore les paradigmes majeurs dans l'évolution de la gestion publique, y compris la gestion administrative traditionnelle, la nouvelle gestion publique (NPM) et le paradigme post-NPM. Au début du 20^e siècle, l'administration publique s'est distinguée en tant que discipline autonome pour la première fois, et fut marquée par les idées des théories classiques des organisations. Puis ce paradigme s'est imprégné totalement dans la bureaucratie weberienne, et son mode vertico-hiérarchique. Cependant, depuis les années 1960, les limites de ce modèle ont émergé alors que les États faisaient face à des défis croissants et à des attentes accrues du public.

En réponse à ces défis, on a introduit durant les années 1980 le NPM qui prônait l'utilisation des méthodes de gestion privée dans le secteur public, mettant ainsi l'accent sur l'efficacité, la réduction des coûts et la décentralisation. Cependant, ce paradigme a été critiqué pour sa fragmentation du secteur public, son manque d'attentions aux attributs spéciaux des organisations publiques et ses résultats mitigés en matière de performance.

Ces critiques ont donné lieu à des mouvements post-NPM, cherchant à intégrer les meilleures pratiques de la gestion et du « management » tout en tenant compte des spécificités du secteur public. Parmi ces mouvements les plus cités, on met l'accent sur le « paradigme » de la gouvernance. La gouvernance dans ce sens met en avant la collaboration, la transparence et la participation citoyenne visant ainsi à créer un équilibre entre l'efficacité et la responsabilité.

Mots clés : Gestion publique, Administration publique, Nouvelle Gestion Publique (NPM), Gouvernance, paradigme post-NPM.

Classification JEL : H83

Type de l'article : article théorique

Abstract:

This article explores major paradigms in the evolution of public management, including traditional administrative management, New Public Management (NPM), and the post-NPM paradigm. At the beginning of the 20th century, public administration emerged as a distinct discipline for the first time, influenced by the ideas of classical organizational theories. This paradigm became fully ingrained in Weberian bureaucracy and its vertical-hierarchical mode. However, since the 1960s, the limitations of this model have emerged as states faced increasing challenges and heightened public expectations.

In response to these challenges, the NPM was introduced in the 1980s, advocating for the use of private management methods in the public sector, emphasizing efficiency, cost reduction, and decentralization. However, this paradigm was criticized for fragmenting the public sector, neglecting the specific attributes of public organizations, and yielding mixed performance results.

These criticisms led to post-NPM movements, seeking to integrate best management practices while considering the specificities of the public sector. Among these, the governance paradigm is highlighted. Governance, in this sense, emphasizes collaboration, transparency, and citizen participation, aiming to strike a balance between efficiency and accountability.

Keywords: Public Management, Public Administration, New Public Management (NPM), Governance, post-NPM paradigm.

JEL Classification: H83

Paper type: Theoretical Research

Introduction

Les débats contemporains sur l'amélioration de la performance et de la transparence dans le secteur public, donnent à la gestion publique une importance particulière. Elle est en effet, un champ d'étude crucial qui offre un cadre pour repenser la manière avec laquelle les administrations répondent aux besoins des citoyens.

Dans le contexte actuel, la discipline de la gestion publique, particulièrement dans les pays en développement comme le Maroc, se trouve à un tournant théorique et pratique important. Car on assiste toujours à l'adoption et la promotion continue des principes de la Nouvelle Gestion Publique, au moment où les autres pays développés considèrent la Nouvelle Gestion Publiques comme un paradigme révolu (Dunleavy et al., 2006). Cette persistance est confirmée par l'utilisation répétée de ses termes et concepts soulignant une certaine réticence à s'écarter d'un modèle qui n'est plus d'actualité. En effet des critiques significatives ont émergé parmi les chercheurs en ce qui concerne l'inadéquation du NPM aux spécificités et aux défis inhérents du secteur public.

Cette situation nécessite de comprendre les mécanismes de choix et d'identification à un paradigme particulier. La sélection d'un paradigme n'étant pas un choix arbitraire mais elle résulte de l'évaluation et l'adaptation aux exigences et défis des contextes particuliers. Ce qui souligne l'importance d'effectuer une analyse des différents paradigmes de gestion publique afin d'identifier les modèles de gestion les plus adaptés à la réalisation des objectifs publics dans des environnements spécifiques.

La gestion publique est une discipline complexe et émaillé d'une multitude de théories et d'approches et connaissant plusieurs évolutions historiques. Cerner et comprendre la totalité de ces approches et mouvements est une mission quasi-impossible vue la diversité des interrelations qui existent entre ses théories et leurs prolongements.

Rainey (2009), avec sa revue historique de l'évolution des études de l'organisation, a partagé l'histoire du management, y compris public, en deux phases importantes : la première étant la phase des approches classiques, qui avaient pour principal souci la mécanisation des procédures et des tâches pour maximiser le degré de réalisation des objectifs organisationnels. Et la deuxième phase plus récente avec des approches moins tranchantes qui relativisent l'efficacité des « prescriptions » managerielles et remettent en cause l'idée de la « one best way ».

Lynn (2006), établit une typologie d'ancien et nouveau management public¹ mais en distinguant quant à lui, 3 phases au lieu de deux : la première est l'étape de « l'administration publique », la deuxième celle du « management public » et la dernière celle de la « gouvernance publique ». Il spécifie que les deux premières phases avaient comme focus les efforts méthodiques pour atteindre les objectifs d'une autorité souveraine alors que la dernière a un focus multipartite.

Nous croyons que tous les chercheurs de la gestion publique sont amenés à investiguer son histoire et comprendre son passé afin de pouvoir la saisir et comprendre les enjeux qui la façonne. Dans ce sens, la reconstruction et la compréhension du passé constituent un impératif pour penser à la création des voies innovantes d'une gestion publique résiliente et plus adaptée aux attentes grandissantes des acteurs sociaux.

Ce présent article est basé sur cette idée. Et cherche à présenter l'évolution des paradigmes de la gestion publique depuis le début du 20^e siècle. À travers cette exploration historique, nous cherchons à répondre à une question centrale : comment les principaux paradigmes de la gestion publique ont-ils émergé et évolué et comment ils ont marqué l'efficacité de la gestion des affaires publiques ?

¹Traduction de : « public management : Old and New »

Pour explorer ces paradigmes, notre étude est structurée en deux grandes parties. Dans un premier temps alors, nous allons aborder les fondements de l'Administration Publique, à travers les approches classiques et néo-classiques qui ont longtemps dominé le secteur public. Nous allons examiner leurs principes, leurs forces ainsi que leurs faiblesses, dans l'objectif de comprendre leur place dans la gestion publique traditionnelle. Dans la seconde partie, nous nous pencherons sur les approches dites « modernes » notamment le Nouveau Management Public et la nouvelle gouvernance publique. Ce point vise à comprendre comment ces modèles moins classiques ont essayé de répondre aux lacunes des approches traditionnelles en mettant l'accent sur l'efficacité, l'innovation et la participation citoyenne.

1. La traditionnelle Administration Publique

Le début du 20^e siècle², a connu un intérêt croissant envers la discipline de la gestion publique, et ceci parce qu'on a compris qu'une gestion publique effective est l'essence même de la démocratie (Lynn, 2006, p.1). Les débuts de la discipline et jusqu'à la fin des années 1960, ont été marqués par un souci de mécanisation des procédures et l'établissement d'un cadre de gestion clair et bien défini. Cette phase que l'on nomme généralement l'Administration Publique, puisait ses fondements des théories classiques et puis postclassiques des théories de « s » l'organisation « s ».

1.1. Les modèles classiques de l'administration

La fin du 19^e siècle était la période de la montée en puissance de plusieurs démocraties représentatives (en Europe et aux États-Unis), ce qui a remis en cause le haut degré de politisation des administrations publiques et leur système de dépouille³, on exigeait alors une fonction publique plus stable, dépolitisée et spécialisée (Lynn 1998).

Et donc cette recherche, de créer une administration publique 'apolitique' et hautement fonctionnelle est devenue la clé de voûte de toutes les recherches des académiciens et praticiens de la fonction publique. Parmi les premiers à relever ce défi, on trouve Woodrow Wilson et son essai en 1887 (Lynn, 2006) sur l'étude de l'administration et la nécessité de minimiser son rôle politique. Cette obsession par l'aspect politique de l'administration qui est devenu par la suite une dichotomie politique/ administration et donc l'un des premiers principes de l'école classique.

Au début du XX^e siècle, 3 principaux courants se sont distingués lors de la formulation de cette nouvelle discipline de la gestion publique, et qui sont le Taylorisme ou le management scientifique, l'école d'administration et la plus importante bureaucratie de Weber.

1.1.1. Taylorisme et l'École de Management Scientifique

Le taylorisme a été initialement conçu pour les entreprises privées, mais il a connu un grand succès aussi dans les organisations publiques. En effet selon Bozeman (1979, p.33) cité par Hughes (2012) : « *Le management scientifique ne s'est pas perdu dans les agendas, il était bien influent dans la pratique de l'administration publique et les recherches gouvernementales...l'influence de l'administration publique et ses administrateurs a atteint*

² L'histoire de la gestion publique est bien plus ancienne que le choix que nous avons fait du 20^e siècle, effectivement plusieurs auteurs confirment l'existence d'une certaine forme de gestion publique à partir même des dynasties anciennes telles que chinoise, égyptienne, grecque ou romaine (Lynn 2006). Et que le 18 et 19^e siècles ont connu des événements importants qui ont impacté le courant du management public. Mais ce n'est qu'à partir du 20^e siècle que la « discipline » de la gestion publique a commencé de prendre forme, au moins celle que nous connaissons aujourd'hui.

³ Selon les principes du système de dépouille : après chaque élection le personnel des administrations est changé en quasi-totalité afin d'entourer les élus par leurs fidèles.

son apogée quand la croyance dans la gestion scientifique et les principes scientifiques s'est répandue et s'est imposée comme l'orthodoxie dominante ».

Les diverses crises qu'a connues le monde durant les premières décennies du 20^e siècle, ont montré que l'expansion du pouvoir exécutif et la mécanisation des procédures avaient un rôle stabilisant et assurant la continuité du fonctionnement de l'État. D'où l'intéressement grandissant aux principes du management scientifiques à cette époque.

Taylor avec ses principes de management scientifiques visait à remplacer les méthodes intuitives et traditionnelles de la gestion, par des méthodes plus rationnelles ayant comme base l'expérimentation, la mesure et le calcul ; le calcul des gestes, du temps et de leurs associations, « ce qui a conduit à la maxime : ce qui est mesuré et fait » (Lynn, 2006, p.92).

Les valeurs et techniques du management scientifique ont aussi impacté la gestion des affaires publiques. Dans ce sens, on suggérerait que le pouvoir d'État est proprement exercé par une élite technique à travers un processus scientifique de planification de la production et la distribution des biens au profit de l'ensemble de la population et que la démocratie signifie, la satisfaction des besoins matériels des gens ordinaires et non pas une théorie de discussions sans fin du gouvernement (Merkle, 1980, p.289 : cité par Lynn, 2006, p.93).

Pour beaucoup d'auteurs, le mouvement scientifique a marqué un véritable tournant dans la gestion des affaires publiques. Il a représenté une coupure avec la prise de décision in situ, purement administrative, et il a mis à la lumière la notion de gestion publique à la place de l'ancienne « administration publique », même si cette dernière n'ait pas disparu immédiatement (Lynn, 2006). Cependant, plusieurs voix ont jugé cette théorie de vouloir « machiniser » l'homme et de l'objectiver ce qui a donné naissance à d'autres théories alternatives.

1.1.2. Le mouvement des sciences d'administration

L'école classique a connu depuis le début du XX^e siècle, une effervescence académique quant aux pratiques managériales, notamment celles relatives à l'administration publique. Et donc outre l'organisation scientifique du travail ou la bureaucratie de Weber, il y avait d'autres mouvements non moins importants, tels que le mouvement de l'école d'administration qui a contribué à une « *prise de conscience du phénomène administratif* » (Mercier, 2001, p.40). Le développement de cette doctrine a été favorisé par les acclamations du début du siècle, de la nécessité d'éradiquer la corruption et de continuer la voie vers la démocratisation des États et leurs organes par la séparation des pouvoirs et la spécialisation des tâches et aussi l'adoption des formes d'administration plus professionnelles. Justement pour Lynn (2006, p.96) : « *Ces universitaires-militants, comme leurs prédécesseurs progressistes, étaient préoccupés par le sort de la démocratie et par sa promotion en conciliant un exécutif fort et un système de reddition des comptes démocratique* ».

Et donc en France, Fayol a mis en évidence l'existence d'une fonction au sein des organisations très importante, mais peu élaborée ; celle de l'administration. Et proposa avec ses travaux un modèle de la fonction administrative qui pourrait s'appliquer aux entités publiques comme privées, se basant sur 5 actions : organiser, prévoir, coordonner, ordonner et contrôler, « *Il avançait que les théoriciens de la gestion n'avaient analysé que cinq des six opérations de gestion : la technique, le commerce, la finance, la sécurité et la comptabilité. La sixième opération était l'administration, composée elle-même de cinq fonctions : l'organisation, la prévision, la coordination, l'ordre et le contrôle* » (Reid, 1986, p.75).

Aux États-Unis, la publication de Gulick et Urwick : « *Papiers sur la science de l'administration* » en 1937 fut la « *première introduction des idées de Fayol au public américain* » (Lynn, 2006, p.96) où ils ont présenté leur modèle adapté du 'POSDCORB' (planning, Organizing, Staffing, Directing, Coordinating, Reporting and Budgeting).

Plusieurs chercheurs se sont identifiés à ce mouvement (James Mooney, Mary Parker Follett, Elton Mayo...) et tous avaient presque la même vision qui est selon Hughes (2012, p.31) : *« Les tâches doivent être hautement spécialisées. Les lignes de l'autorité hiérarchique doivent être claires, avec une délégation bien définie du haut vers le bas et une redevabilité et une supervision des relations bien nettes. L'étendue des responsabilités doit être étroite. Il doit y avoir une seule unité de commande ; où chaque subordonné est directement rattaché à un seul superviseur. Comme Weber et Taylor, ces auteurs ont eu tendance à souligner l'importance de l'uniformité, la rationalité et l'efficacité machinale. Ils ont écrit à propos de l'organisation comme si elle pouvait opérer dans un système clos, conçu selon une forme appropriée unique ».*

Et donc, lorsque le management scientifique s'intéressait essentiellement à décrire les tâches physiques et les analyser pour en tirer les séquences les plus efficaces, l'école d'administration s'intéressait plutôt à la structure organisationnelle et spécifiquement à la fonction d'administration.

Mais comme tous les mouvements classiques, cette école aussi prétendait que leurs méthodes étaient infaillibles et que pour atteindre de bons résultats organisationnels, il suffisait d'appliquer leurs modèles à la lettre : une forme idéale et universelle.

1.1.3. Bureaucratie de Max Weber

Le modèle hiérarchique wébérien de la bureaucratie et ses principes est la forme la plus adoptée et influente de la gestion publique traditionnelle.

Mais la bureaucratie en tant que pratique n'était pas une innovation de Max Weber, cette forme de gestion existait depuis longtemps en Europe, surtout avec l'expansion des principes d'administration publique durant le 18^e et 19^e siècle, mais à la fin du 19^e siècle l'idée de la bureaucratie fut réfutée, car on la voyait allant à l'encontre des principes de la démocratie voire une « bureaucratie impérialiste » (Lynn, 2006).

Ce sont les événements du début du XX^e siècle qui vont changer cette perspective et vont redonner à la bureaucratie un nouvel attrait, Mommsen (1991) atteste alors (Cité par Lynn, 2006, p. 55) : *« la Première Guerre mondiale a renforcé la croyance qu'en cas de situations critiques, la bureaucratie constitue une force stabilisatrice qui peut garantir la continuité de l'État ».* En effet, plusieurs auteurs ont trouvé à la bureaucratie un champ propice pour théoriser l'organisation des administrations publiques en soulignant qu'elle répondait à la fois à un souci de transparence et de technicité élevée. Mais l'auteur qui a su se démarquer, en donnant à la bureaucratie la forme qui a su influencer le monde des affaires publiques pendant plusieurs dizaines d'années ; fut incontestablement l'Allemand Max Weber qui ; *« est connu d'avoir développé la formulation classique la plus compréhensible des caractéristiques de la bureaucratie »* (Bevir, 2007, p : 56)

Weber a commencé son travail par la distinction entre 3 autorités (Hughes, 2012) :

- l'autorité charismatique : très rare et exceptionnelle, c'est une forme d'autorité pure qui ne peut être exercée que par un leader charismatique.
- l'autorité traditionnelle : une autorité exercée par les coutumes et les habitudes.
- l'autorité rationnelle/légale : repose sur une mesure du pour et contre rationnel et avec des bases légales.

C'est sur ce dernier type d'autorité que Weber a choisi d'ancrer sa théorie de la bureaucratie. En effet pour Olsen (2006, p.2) : *« la bureaucratie suppose une plus large structure organisationnelle et normative où le gouvernement est fondé sur une autorité qui se voit la croyance en un ordre politique légitime, rationnel et légal, et sur le droit de l'État de définir et renforcer l'ordre légal ».*

Hughes (2012, p. 21) souligne alors que Weber a établi 6 principes pour appliquer cette autorité rationnelle :

1. Le principe des zones de juridictions fixes et officielles.
2. Les principes d'hierarchie et de niveaux gradués d'autorité ;
3. Le principe de formalisation : la gestion du bureau moderne est basée sur des documents écrits, et qui sont préservés (les dossiers).
4. Le principe d'expertise : les fonctions du management, au moins celles spécialisées, généralement, supposent une formation professionnelle et approfondie.
5. Le principe de plein temps : l'activité officielle demande un travail en plein temps... Auparavant, les choses étaient inversées : l'activité officielle était considérée comme secondaire.
6. La gestion du bureau suit certaines règles ; qui sont de plus au moins stables et exhaustives et pouvant être apprises. La connaissance de ces règles représente un savoir techniquement spécial que les fonctionnaires possèdent. Cela comprend la jurisprudence ou la gestion administrative ou commerciale.

Et donc la bureaucratie « idéale » selon Weber suppose un travail continu et cadré par des normes bien définies avec une hiérarchie verticale, et où tout est mené par écrit. Le personnel connaît ses devoirs, son autorité, sa supervision et l'extension de son pouvoir. Aucun droit de propriété n'est accordé pour les biens de l'organisation mis à leur disposition. En bref, la bureaucratie doit prôner le travail avec un système d'autorité légal avec une implémentation rigoureuse des normes et des règles.

Avec ces principes, Weber estimait que la bureaucratie fournit une meilleure, efficacité et efficience par rapport aux anciens modèles d'administration ; ce postulat va animer les critiques de la bureaucratie qui ont remis en cause ce lien de causalité entre la bureaucratie et la performance organisationnelle, « *en effet, la majorité des critiques ont pu démontrer que le lien empirique entre la conception de la bureaucratie et l'efficacité était plutôt ténu* » (Bevir, 2007, p : 58).

Ce qui a conduit les chercheurs et les académiciens à concevoir de nouveaux modèles et de théoriser le secteur public de façon un peu différente sans pour autant couper radicalement avec les idées classiques.

1.2. Les approches post-classiques

Pour Hughes (2012, p.17) : le modèle de management public classique était caractérisé par : « *une simple administration sous le contrôle formel du leadership politique, basée sur un modèle de pure hiérarchie bureaucratique, avec un personnel permanent, neutre et anonyme motivé seulement par l'intérêt public et au service de toutes les parties souveraines équitablement. Il ne contribue pas à l'élaboration des politiques, mais il exécute tout simplement ces politiques décidées par les politiciens. Ses fondements théoriques viennent essentiellement de Woodrow Wilson et Frederick Taylor aux États-Unis, Max Weber en Allemagne et le rapport de Northcote-Trevelyan en 1854 au Royaume-Uni* ».

Les méthodes classiques ont prospéré durant une longue période spécifiquement entre 1920 et 1970, ce qui constituait « l'âge d'or de l'administration publique » (Hughes, 2012). Elles ont aidé les États à reconstituer l'ordre et de repenser les dégâts socio-économiques des après guerres mondiales.

Mais ces approches étaient conçues pour un système stable et prévisible et un environnement quasi statique, et où l'État est le principal acteur de la gestion publique. Elles n'avaient pour mission qu'une modélisation purement administrative, rigide et bureaucratique sous la tutelle d'un leader politique.

Cette vision classique fut critiquée pour son omission délibérée du facteur humain et le vague de sa théorisation. Ce qui a poussé plusieurs chercheurs et académiciens à vouloir renverser ses paradigmes qu'on décrivait comme une orthodoxie.

Cette invitation des académiciens 'post-classique' à la diversité, à l'expérimentation et à l'intéressement au processus de prise de décision, a fait naître plusieurs théories qui mettaient à l'épreuve les postulats classiques ; comme la théorie du choix public (Public Choice), la théorie des coûts de transaction (Transaction costs), la nouvelle administration publique (New public administration NPA), la théorie de l'agent principal (principal-agent)...

Mais la première tentative de changement a été proposée par Herbert Simon et d'autres partisans qui ont créé, ce qu'on a nommé par la suite, l'école Néoclassique de l'administration publique (Gruenning, 2001).

1.2.1. Les théories néoclassiques

Plusieurs critiques ont été adressées aux modèles classiques de l'administration publique, notamment leur rigidité et leur objectivation des relations humaines et sociales au sein de l'administration en particulier et des organisations en général ; ce qui a fait naître un mouvement néoclassique (Gruenning, 2001) qui se voulait comme la solution à ces problèmes.

Parmi les pionniers de ce mouvement, qui ont travaillé sur l'administration publique ; c'est Herbert Simon. Il était le premier à critiquer durement les théories classiques de l'administration et leurs méthodologies et spécialement les principes d'administration, dont les mérites ne cessaient d'être vantés à l'époque, en montrant les incohérences et les contradictions qu'ils englobaient. En effet, Mercier (2001, p : 43) cite que « *Simon démontre les contradictions entre la limitation des nombres de subordonnés (span of control) et le principe de la limitation des niveaux hiérarchiques* », Rainey (2009) aussi cite la contradiction entre le principe de spécialisation et l'unité de commande...

Pour Simon, ces principes : « *ne sont pas scientifiques, ce sont des proverbes incohérents tirés du bon sens (Simon, 1976). Il a suggéré de fonder l'administration publique sur des observations scientifiques rigoureuses et sur des lois dérivées (par induction) du comportement humain. Il a recommandé la séparation des faits des jugements de valeur et la division de la science à des branches simples et appliquées. De cette perspective, la connaissance scientifique objective servira à contrôler l'environnement social.* » (cité par Gruenning, 2001, p.4). Simon a confirmé que l'école d'Administration a basé sa théorie sur l'hypothèse : que les administrateurs peuvent et vont être rationnels dans leur choix du modèle organisationnel le plus efficace (Rainey, 2009). En effet, il a relevé que 'l'homme administratif' dispose d'une rationalité limitée, et que sa prise de décision dans le monde réel est soumise à un nombre illimité d'aléas, dépendant à la fois de l'information disponible et du temps dont il dispose. Et donc « *l'administrateur prend la meilleure décision possible selon les contraintes imposées par le temps, ressources et capacité cognitive dont il dispose* » (Rainey, 2009, p : 38).

Simon a introduit ainsi dans le domaine, des notions révolutionnaires à savoir, l'étude comportementale, le processus de prise de décision et l'étude de la rationalité des agents. Et donc fortement inspirés par l'école du management scientifique, Simon et les partisans de cette école prônaient l'utilisation des études comportementales et la décortication du processus de prise de décision tout en accordant une attention particulière à la nécessité d'utiliser de méthodes scientifiques pour théoriser une Administration Publique 'cohérente et logique'. On a proposé ainsi un plan d'action avec ces étapes (Meier, 2015) : 1. définir avec clarté le cadre conceptuel 2. Examiner les déterminants de l'efficacité 3. Accorder de l'importance au processus de prise de décision 4. Estimer l'impact des facteurs sur l'efficacité.

Leur principal apport fut, d'adopter des approches analytiques et descriptives au lieu des approches prescriptives classiques. Mais selon Gruenning (2001), cette modification des standards et des méthodologies n'a pas incité les praticiens de l'administration publique à délaisser les principes classiques. Ainsi les partisans de ce mouvement ont fini par adapter

leur modèle à la structure et aux principes classiques avec différence : la rationalisation des juridictions et l'amélioration de la base analytique de la mesure de la performance, l'audit et la budgétisation.

Même si les néoclassiques n'ont pas réussi à renverser radicalement l'idéologie et les pratiques progressistes des approches classiques. Leur esprit critique fut vite adopté et promu par un bon nombre de spécialistes de l'administration publique (Dwight Waldo, Wallace Sayre...) (cités par Lynn, 1998) qui ont jugé les valeurs de l'école classique, à savoir la dichotomie entre la politique et l'administration, les principes d'administration (qui pour eux ne sont pas scientifiques), le contrôle par des lois administratives et d'autres, comme obsolètes et présomptueuses. Et ils ont encouragé le domaine de la recherche à emprunter un mouvement de pensée hétérodoxe (Lynn 1998).

Le principe de séparation entre la politique et l'administration a donc été réfuté, et une vision orientée politique a été adoptée par un nombre croissant de spécialistes de l'administration publique.

Pour Gruenning (2001, p : 5) « à la fin des années 1960, le domaine de l'administration publique comprenait à la fois ; une ligne de pensées classiques, une ligne de pensées néoclassiques et un groupe d'érudits avec une orientation politique. Cependant, ces groupes disparates ont partagé un credo commun : la vision progressive d'un État actif et la croyance dans une connaissance objective. Mais d'autres personnes créaient de nouvelles approches qui remettaient en cause cette croyance fondamentale de la majorité des chercheurs de l'administration publique ».

Parmi ces approches dont parlait Gruenning (2001), on trouve la théorie des choix publics (public choice theory), que nous allons présenter dans le point suivant.

1.2.2. Théories du choix public 'Public choice'

Initié par Buchanan et Tullock, la 'public choice' théorie a connu un grand succès dans les sciences d'Administration publique. Pour plusieurs chercheurs, elle est plus qu'une théorie, mais un paradigme (Aucoin, 1990). D'ailleurs, la 'public choice theory' n'est pas une seule théorie avec une formulation unique, mais c'est un ensemble de théories, qui ont pour seul postulat : la volonté de reproduire et d'appliquer les théories/théorèmes économiques sur le domaine de la politique, en mettant l'individu comme la base ultime d'analyse.

La première hypothèse sur laquelle se base la théorie 'des choix publics' c'est que '*l'Homme est un égoïste, maximiseur rationaliste d'utilité*' (Boyne, 1998) et donc les politiciens et bureaucrates sont : des individus qui vont essayer de servir leurs intérêts en priorité et ils vont essayer de maximiser leur gain ou utilité de façon rationnelle.

La seconde hypothèse (et la plus importante) c'est que la concurrence est bénéfique et que le monopole engage des coûts. Ce postulat émane du paradigme économique « structure-comportement-résultat » (Boyne, 1998) et suppose que si l'on arrive à instaurer la bonne configuration concurrentielle dans le secteur public, alors les comportements des politiciens et fonctionnaires ne pourraient que servir l'intérêt public. De ce fait, même si les agents publics cherchent à maximiser leurs profits personnels, ils seront limités par les régulations concurrentielles.

Boyne (1998) distingue 3 importants modèles de 'choix public' en matière de concurrence :

1. le modèle Tiebout : un modèle qui encourage la segmentation horizontale et verticale, ce qui suppose la coexistence de plusieurs couches d'acteurs d'un gouvernement local au sein d'un territoire donné. Une structure fragmentée est susceptible de créer un bon cadre concurrentiel en favorisant à la fois la rivalité qui va s'établir entre les différents territoires et la rivalité entre les acteurs de la même zone qui vont chercher à obtenir une partie des revenus de ce territoire.

2. le modèle Downs : qui s'intéresse aux rôles des parties politiques au sein d'une démocratie représentative. Les politiciens animés par la quête du pouvoir sont prêts à ajuster leurs politiques afin de gagner les votes et de remporter les élections. Donc, plus la concurrence entre les partis est féroce, plus on va prôner l'adoption des politiques qui s'alignent avec les préférences des électeurs, et moins on a de concurrence moins on fait des concessions au niveau des politiques à adopter.

3. le modèle Niskanen : contrairement aux autres modèles qui ont basé leurs travaux sur l'étude des politiciens, ce modèle a développé ses hypothèses autour de la bureaucratie et les fonctionnaires. Ainsi, selon Niskanen, les bureaucrates, en raison de leur monopole de provision des services publics, disposent de l'exclusivité quant à l'information des coûts réels des services. De ce fait, ils ont la possibilité de maximiser les coûts de l'administration afin de pouvoir atteindre leurs propres objectifs du pouvoir, du prestige et des avantages matériels.

Le modèle de Niskanen qui a été lancé durant les années 1970 a connu une réussite particulière par rapport aux autres modèles. Il a offert aux politiciens élus, une possibilité de 'dompter' la bureaucratie et les bureaucrates qui jouissaient jusqu'alors d'un véritable pouvoir discrétionnaire et d'une certaine indépendance financière grâce à leur monopole d'information. Pour Aucoin (1990, p : 116) : *'les idées de la théorie des choix publics ont pu trouver leur place dans l'arène politique, mais le modèle de Niskanen était le plus influent durant ce temps où les restrictions budgétaires étaient aux centres des préoccupations'*.

Ce modèle de choix public a promu de nombreuses configurations organisationnelles, mais la concentration est son principal design formulé ; selon Aucoin (1990, p : 119), *'les leaders politiques ont retenu une leçon principale de ce paradigme : le pouvoir exécutif, spécialement l'autorité exécutive, devra être renforcé contre la bureaucratie. Cette concentration de pouvoir suppose d'accorder de l'attention à la centralisation, la coordination et le contrôle.'*

La théorie des choix publics, et l'engouement qu'elle a créé durant les années 1960 et 1970, mettait en cause la forme hiérarchique de la bureaucratie et son rôle dominant. Cette période a connu effectivement une entrée triomphale des idées néolibérales au centre des débats politiques et de l'Administration publique. Gruenning (2001) affirme que cette période a connu aussi le développement de plusieurs modèles, inspirés de l'économie institutionnaliste moderne comme : la théorie de l'agence qui s'intéressait à la relation entre un principal (celui qui possède les ressources) et un agent (celui qui fait usage de ces ressources, à la demande implicite ou explicite du principal). La théorie des coûts des transactions qui étudie les arrangements institutionnels pouvant minimiser les coûts de production (d'un bien ou un service), et d'autres théories...

Cette théorie du choix-public et les autres théories des années 1970 ont renforcé l'idéologie néolibérale et ont promu la nécessité de recourir à un système polycentrique (Ostrom, 1971). Et justement, c'est ce qui a facilité la grande entrée du managérialisme publique.

2. Les approches modernes du Management Public

La notion du Management public, qui n'était d'ailleurs pas nouvelle surtout en Amérique, a su se fortifier aux deux côtés de l'Atlantique depuis le début des années 1970 (Lynn, 2006). Cette idée de passer de l'usage du mot « administration publique » au « management public » a animé un débat controversé entre les chercheurs. Pour les Américains en particulier, il est nécessaire d'établir une claire distinction entre « Administration » et « Management ». Administration a une fonction plus limitée et rudimentaire, le management quant à lui, englobe l'administration plus une organisation visant à atteindre les objectifs avec efficience (Hughes, 2012). Et donc la substitution d'Administration publique par management public a un impact important dans le changement de théories voire de paradigmes (Hughes, 2012 ; Lynn, 2006 ; Aucoin, 1990). Le 'Management' offrait une alternative à l'administration

publique traditionnelle caractérisée par un grand institutionnalisme et un intérêt spécifique pour l'ingénierie administrative (Gray et Jenkins, 1995). Pour Metcalfe et Richards (1987, p : 35) (cité par Lynn, 2006) : « la majorité des réformateurs du management supposent, de manière implicite ou explicite, que le management offre une approche plus logique, plus rationnelle et plus ordonnée, afin d'améliorer la performance du gouvernement, que les pratiques administratives existantes. La supériorité de l'approche management réside dans l'application des principes efficaces pour créer des hiérarchies organisationnelles bien structurées avec des tâches bien définies et des responsabilités clairement attribuées. Le management est meilleur que la débrouille, car il établit un contrôle ferme, rationalise les processus et définit les objectifs ».

Cependant, pour plusieurs chercheurs, les deux mots sont de parfaits synonymes et que le changement n'est qu'un simple effet de mode. Que ce changement ne fût qu'un jeu sémantique accompagnant cet esprit managérialiste, qui hantait les recherches de l'Administration publique depuis la fin des années 1960 (ce qu'on appela par la suite le Nouveau Management Public ou NPM).

À partir du début des années 1990, une nouvelle tendance a fait sa grande entrée sur la scène : « la gouvernance ». En effet, plusieurs chercheurs ont adopté le mot gouvernance et ont délaissé le débat 'management contre administration'. *'Le statut ambigu du management public est une des raisons pourquoi on commence à faire usage d'un nouveau terme : « la gouvernance », pour caractériser le domaine dans lequel on trouve conjointement et l'administration publique et le New Public management (ou managérialisme)'* (Lynn, 2006, p : 10).

En ce qui suit, nous allons présenter alors les mouvements les plus marquants de la gestion publique moderne à savoir le NPM et la gouvernance.

2.1. New Public Management NPM (nouvelle gestion publique)

Les critiques incessantes du modèle traditionnel de l'administration publique ont donné naissance à une nouvelle vague de conceptualisation et de réformes axées essentiellement sur la nécessité d'améliorer la performance des services publics et de diminuer les charges publiques qui ont commencé à peser lourd sur le budget des États, qui souffraient durant la période des années 1970 de plusieurs crises économiques et financières (choc pétrolier, monétaire, boursier...).

Durant les années 1960 et 1970, un réformisme assez prononcé a été observé dans la gestion des affaires publiques, il était basé sur des techniques comme la planification, la budgétisation, la privatisation, la désinstitutionnalisation et autres. Mais à partir des années 1980, les réformes introduites principalement par Thatcher (Grande-Bretagne) et Reagan (États-Unis) ont créé un véritable choc quant à leur extrémisme révolutionnaire, et leur rapidité d'expansion internationale. En effet, elles ont été exportées à un bon nombre de pays industrialisés (Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Japon...).

Lynn (2006, p : 105) atteste alors, qu'une ère *'de managérialisme a soudainement commencé'*, et Hood (1995, p : 94) l'a même comparée avec l'extinction des dinosaures et a écrit : *'Comme avec la disparition des dinosaures, il n'existe pas une seule explication logique de ce changement de paradigme'*, et note aussi que Quirks (1988) appelle ce changement *'une météorite venant de nulle part'* (cité par Hood, 1995, p : 95).

Beaucoup de termes sont venus par la suite expliquer ce phénomène et cet ensemble de réformes radicales, Hughes (2012, p : 4) en cite quelques-uns : « initialement, le nouveau modèle avait plusieurs noms y compris : 'Managérialisme' (Pollitt, 1993), 'New Public Management' (Hood, 1991), 'Administration Publique orientée-marché' (Lan et Rosenbloom, 1992), 'Paradigme post-bureaucratique' (Barzelay, 1992), 'Gouvernement Entrepreneurial'

(Osborne and Gaebler, 1992)'. Mais finalement, le terme qui a su s'imposer dans la littérature est celui de New Public Management (Nouvelle Gestion Publique) ou simplement NPM ».

Le NPM est donc le nom qui décrit, ce nouveau mode de gestion publique, cet '*enfant de l'économie néoclassique et particulièrement la théorie du choix public/rationnel*' (Osborne, 2009, p.5). Il prône l'utilisation des méthodes managériales du secteur privé et coupe les liens avec l'ancien paradigme de l'Administration traditionnelle, basée sur le gouvernement bureaucratique et vertico-hiérarchique. Selon Dunleavy et Hood (1994, p : 9), ce changement réside essentiellement dans les points suivants :

- Refaire les budgets de manière, comptablement, transparente, avec les coûts attribués aux résultats (outputs) et non aux intrants (inputs). Les résultats étant mesurés par des indicateurs quantitatifs de la performance.
- Considérer les organisations comme, une chaîne de relations Principal-Agent avec un faible degré de confiance (à la place de relations fiduciaires ou administrateur-bénéficiaire) et un réseau de contrats liant les motivations aux résultats.
- Désagréger les fonctions séparables en des formes quasi-contrat, ou quasi-marché tout en introduisant les distinctions Acheteur/fournisseurs et en remplaçant les anciennes structures unifiées des fonctions planification et provision.
- Ouvrir les rôles de prestataires à la concurrence entre les agences gouvernementales ou entre agences, entreprises privées et organismes sans but-lucratif.
- Déconcentrer le rôle des prestataires de services à des entités avec un minimum d'effectif, permettant ainsi aux usagers la possibilité de changer facilement de fournisseurs, au lieu de compter essentiellement sur les moyens « d'expression » pour influencer la manière avec laquelle les services publics les affectent.

La définition du NPM comme nouveau mode de gestion publique a attiré plusieurs professionnels : « *les définitions du NPM ont proliféré, vu que les experts ont tous cherché à donner leur point de vue sur le sujet* » (Lynn, 2006, p : 107). Malgré la multitude de définitions, le NPM avait pour rudiments l'idéalisation des méthodes du secteur privé et la croyance irrévocable qu'on peut appliquer ces méthodes aussi bien dans le secteur public en se basant sur des principes fondamentaux (Aucoin, 1990) qui sont : la décentralisation extensive, la dérégulation et la délégation.

Le but des réformes axées NPM était d'atteindre de meilleures performances avec des coûts moindres, et cela en mettant en place des mesures comme « *le management par objectifs, la clarification des buts, une meilleure planification, et le développement des mesures de performance* » (Lynn, 2006, p : 110). Le mot fétiche de cette période alors était indéniablement, la « Performance » qui se trouvait au centre des préoccupations et de tous les discours pour la promotion de ces vagues de réformes.

Mais ce nouveau mode de gestion a attiré des critiques ardentes, dès sa première formulation et sa mise en place. Car pour beaucoup de chercheurs, il constituait une bombe à retardement sociale, alors Rhodes (1994) (cité par Lynn, 2006, p : 129) confirme « *le NPM contient plusieurs ingrédients organisationnels ayant causé auparavant des désastres sociaux. Au pire, le NPM peut être un désastre qui attend à se produire* ». Aussi Hood et Dixon (2015, p.265) citent que la plus grande critique de ce mouvement est l'impact très négatif qu'il a causé à des principes administratifs de valeurs : « *les réformes du NPM s'intéressent particulièrement à la réduction des coûts, et dans cette démarche il porte atteinte à des qualités wébériennes, de l'administration traditionnelle certes, mais très importantes, comme l'équité, la cohérence, le cadrage soigné et l'application des règles* ».

En effet, durant les années 1970 et 1980, une grande vague de critiques s'est abattue sur les gouvernements et leurs bureaucraties 'handicapantes'. On a remis en cause ainsi, le rôle trop imposant que jouait l'État et les ressources colossales qu'elle dépensait, aussi bien que ses méthodes 'anciennes' et dépassées principalement basées sur la bureaucratie wébérienne, un

terme devenu péjoratif et « *l'équivalent des opérations rigides, étriquées et inefficaces* » (Meier et O'toole, 2002, p : 133) que tout le monde cherchait alors à éviter.

Mais cette attaque idéologique sur les gouvernements et leurs rôles n'a pas duré longtemps, les années 1990 ont connu un revirement en faveur du gouvernement en admettant l'importance de ses rôles et la nécessité de ses organes dans la gestion des affaires publiques. Hughes confirme (2012, p : 9) : « *Le rôle positif du gouvernement a été mieux apprécié. Même les agences internationales, telles que la Banque mondiale et le FMI, qui avaient encouragé les pays en développement à réduire leur gouvernement, ont changé de discours* ». Ce changement de position a jugulé le NPM, qui en plus, n'a pas su tenir ses promesses, il était évident vers les années 1990 qu'il n'était pas cette « *cure magique qui transforme l'échec en succès* » (Meier et O'toole, 2002, p. xii). Pour Hood et Dixon (2015) ces réformes auraient coûté plus chers que l'Administration traditionnelle et sans efficacité supplémentaire contrairement aux énormes perspectives suggérées par les partisans du NPM.

D'autres mouvements sont nés alors, surtout celui de « la gouvernance », un concept qui va attirer beaucoup d'attentions des praticiens internationaux, aussi bien que celles des chercheurs et des académiciens.

Pollitt et Bouckaert (2017, p : 7) parlent aussi d'un changement d'agenda durant les années 1990 : « *les réformes n'ont pas perdu leur place prioritaire dans les programmes politiques, mais le discours des DÉBATS CLÉS était tourné vers 'la gouvernance', 'le partenariat', 'le gouvernement décroisé/l'ensemble du gouvernement', et puis à 'la confiance' et 'la transparence'. En d'autres termes, l'agenda a semblé changer* ».

2.2. La Gouvernance Publique Moderne

Le NPM a endossé beaucoup de critiques, déjà par son idéalisation des méthodes privées qui ne prennent pas, forcément, en considération la complexité et les particularités du secteur public. Aussi par ses résultats médiocres qui étaient loin d'arriver aux attentes magiques promues à ses débuts. Mais l'expérience du NPM a impacté l'Administration publique une fois pour toutes et le retour à la traditionnelle Administration publique alors, ne faisait plus partie des options.

La solution pour plusieurs chercheurs se trouvait dans un nouveau modèle, voire un paradigme, qui saurait valoriser les acquis de la discipline tout en prenant en considération sa complexité. Ce qui a donné naissance à plusieurs modèles et théories, mais celui qui s'est imposé, indubitablement, est celui de la gouvernance, « *l'idée qui peut probablement être décrite comme « le candidat principal » pour succéder à la NPM, est la gouvernance* » (Pollitt et Bouckaert, 2011, p : 122).

Osborne (2010, p.7), confirme que la gouvernance même si elle est ancienne comme terme, mais elle n'a pas pu s'émanciper que récemment et donc « *après avoir été un élément au sein de l'AP (Administration Publique) et le NPM pour l'implémentation des politiques et la fourniture des services publics, la gouvernance publique est devenue un régime distinct à part entière* » qui suppose l'existence d'un État pluriel ou pluraliste.

La gouvernance selon Frederickson (2005) fut introduite à la gestion publique par Harlan Cleveland qui l'utilise comme un substitut de « l'Administration Publique » et en fit l'usage, en 1972, dans sa fameuse phrase « *ce que veut le peuple c'est moins de gouvernement et plus de gouvernance* » en prédisant que « *les organisations qui vont de l'avant ne seront plus des pyramides hiérarchiques où le réel contrôle se trouve au sommet. Il va y avoir des systèmes, des réseaux interreliés de tension avec un contrôle souple, un pouvoir diffusé et des centres de décision pluriels. La 'prise de décision' va devenir un processus de plus en plus complexe d'intermédiations multilatérales, à l'intérieur et l'extérieur de l'entité qui croit détenir la responsabilité de prendre, ou du moins d'annoncer, les décisions. Parce que les organisations vont être horizontales, leur façon de se gouverner alors sera plutôt collégiale,*

consensuelle et consultative. Et plus les problèmes ils seront grands, plus le pouvoir réel sera diffusé et le nombre de personnes qui vont l'exercer serait plus grand » (cité par Frederickson, 2005, p : 3).

Cette présentation précoce n'a pas épargné à la gouvernance tout un processus de confusion conceptuelle. Ainsi, si plusieurs chercheurs se sont mis d'accord sur le rôle important que joue la gouvernance dans le contexte actuel (moderne et très compliqué selon Kooimann 1993) de la gestion publique, peu d'entre eux ont trouvé un consensus quant à sa définition. On ne lui a pas trouvé une définition précise et un cadre théorique élaboré et clair. Car elle n'a jamais cessé de basculer entre deux tendances : l'ancienne (Kjaer, 2004) ou générique (Sørensen et Torfing, 2018) qui prône l'égide des modes organisationnels hiérarchiques, tout en y intégrant un aspect concurrentiel avec une ouverture sur le marché et d'autres acteurs. Et celle nouvelle (Kjaer, 2004, Osborne, 2010) ou pluricentrique (Sørensen et Torfing, 2018) où il n'existe plus de monopoles de pouvoir, mais une multitude de centres de commande.

Cela fait, près d'un quart de siècle que la gouvernance se noie dans des débats conceptuels et des imprécisions définitionnelles, ce qui a laissé réticent un bon nombre de chercheurs et de praticiens et a retardé son acceptation comme un paradigme valide.

Cependant, ces derniers temps, finalement on assiste à une acceptation de sa diversité et ses multiples perspectives théoriques. Et donc pour Sørensen et Torfing (2018, p.3) : la gouvernance *« est en route pour devenir un paradigme mature, productif et très influent ; avec des bases solides, dans un grand nombre de domaines de recherches, et avec un impact extensif sur une variété de politiques »*.

Ce paradigme de gouvernance a orienté la gestion publique, à suivre un mode de pensées qui se base sur un ensemble d'hypothèses de forme et de caractère. Stoker (2019) cite 5 principales hypothèses et qui sont :

1. l'interdépendance : tous les acteurs sociaux ont besoin de travailler les uns avec les autres ce qui suppose un échange perpétuel (de données, de ressources, d'idées...)
2. la reconstitution des acteurs et la construction de nouvelles identités pour exprimer la mutualité et la solidarité : Cette hypothèse découle directement de la première, car si l'on comprend l'interaction et l'interdépendance des acteurs ou saura créer de nouvelles entités (partenariats, réseaux et groupes)
3. La démocratie participative : le citoyen moderne exige plus de choix et de prise de décision et donc gouverner consiste désormais à aider les gens à se gouverner eux-mêmes.
4. la méta-gouvernance : *« au lieu de voir la relation entre gouvernement et gouvernance comme un jeu à somme nulle. La méta-gouvernance nous permet de considérer les bénéfices que peut avoir le gouvernement avec la facilitation de la gouvernance interactive et vice versa »* (Sørensen et Torfing, 2018, p.4). Et donc l'État peut gouverner à travers les réseaux afin d'atteindre ses objectifs (avec partenariat ou autres mécanismes).
5. la gouvernance opère avec une vision pragmatique de la démocratie : cette hypothèse qui est moins formulée dans la littérature reconnaît que la démocratie fonctionne par la réconciliation d'intérêts et de communautés diverses, grâce à des processus complexes et souvent opaques de négociation et d'ajustement mutuel. La démocratie a toujours été sujette à des négociations plus ou moins apparentes entre diverses institutions (élections, lobbies...), et donc la gouvernance ne rejette pas ces institutions traditionnelles, mais elle veut que la relation entre ces institutions soit dynamique et interactive pour atteindre une démocratie pragmatique.

Pour ce qui est de l'avenir de la gouvernance, Sørensen et Torfing (2018, p.7) confirment que la gouvernance, *« avec toutes ses significations et ramifications, est là pour rester, et que les chercheurs du monde entier vont continuer à approfondir notre connaissance des processus complexes de gouvernance, et explorer leurs implications de manière critique. »*

Mais cette confiance dans l'avenir de la gouvernance ne semble pas partagée par les partisans de l'Administration publique. Une nouvelle voix craint la montée en puissance des mouvements populistes (Stoker, 2019 ; Peters et Pierre, 2019) et qui s'opposent aux fondements même du paradigme de la gouvernance et plus particulièrement l'appui sur le marché et les réseaux pour orienter les affaires publiques.

3. Conclusion

Nous avons exploré dans cet article, les principaux paradigmes qui ont façonné l'évolution de la gestion publique au cours des dernières décennies.

Depuis les premiers efforts du début du 20^e siècle, visant à créer l'Administration publique comme une discipline à part entière (notamment par Woodrow Wilson), cette discipline a connu une influence directe de plusieurs disciplines dans sa formulation.

Au début du siècle, l'administration publique a subi l'influence du mouvement classique de la théorie des organisations à savoir l'organisation scientifique du travail (OST), les principes d'administration et la bureaucratie wébérienne, qui ont tous, étaient animé par l'objectif ultime de séparer la fonction politique dans le secteur public, de la fonction administrative à tel point d'en rendre une vraie dichotomie.

Après la Deuxième Guerre mondiale, une autre discipline venait de s'imposer dans les débats de l'administration publique ; à savoir la science sociale et notamment les théories comportementales, qui jugeaient l'école classique d'être trop sévère avec le facteur humain, voulant le machiniser et l'objectiver. Ce nouveau mouvement post-classique qui s'intéressait davantage aux interrelations humaines a remis en cause la dichotomie politique/administration la jugeant comme irréaliste. Il a redirigé les débats du domaine, de pures études organisationnelles et structurelles du secteur public à des études comportementales de prise de décision. Avec cela, les sciences politiques ont commencé à s'imposer de plus en plus.

Durant les années 1960, une autre discipline s'est jointe aux débats de l'administration publique (quoiqu'elle ne fût pas absente carrément), c'est l'économie. Chose qui s'est manifestée par l'application de plusieurs théories économiques au sein de la discipline de l'administration publique, comme la théorie du choix-public (public choice theory), la théorie des coûts de transactions (transaction cost theory) et la théorie de l'agence.

Et depuis ; d'autres disciplines se sont jointes à cet ensemble de connaissances, comme les sciences de gestion et management et ainsi de suite.

L'administration publique est devenue donc vers la fin des années 1970, un champ interdisciplinaire, qui bannit les idées simplistes et attire beaucoup d'attentions académiques et politiques.

L'Administration traditionnelle et ses modèles, en fin de compte, étaient une bonne réussite pour ce domaine (Hughes, 2012). On a pu y voir la création et le développement d'une discipline à part entière dédiée à l'étude et à la gestion des affaires publiques, qui vise à professionnaliser les démarches gouvernementales d'exécution et de prise de décision. Mais ses principes fondateurs ont commencé à faire défaut et ont attiré beaucoup de critiques.

Ainsi la bureaucratie et le « paradigme bureaucratique » selon Barzelay (cité par Lynn, 1998) qui a survécu durant une longue durée avec la traditionnelle Administration publique, a atteint ses limites à partir des années 1970, avec les changements de scénarii qu'ont connus le monde et les exigences grandissantes des peuples et des autres acteurs socio-économiques. Selon Lynn (1998, p.146). « *Le gouvernement bureaucratique a été approprié, ont dit Osborne et Gaebler, pour les conditions qui existaient jusqu'aux années 1960 et 1970. Mais ces conditions ont changé, et de nouvelles formes de gouvernement ont commencé à émerger, d'abord au niveau local, et puis de manière plus large.* »

La fin des 1970 est donc le point d'inflexion qui va marquer la discipline de la gestion des affaires publiques. Et ceci avec l'introduction de l'esprit du managérialisme qui considère la gestion publique comme un acte complexe et interdisciplinaire, nécessitant des changements radicaux à commencer avec le nom de la discipline : on a adopté alors le terme « management public » à la place de l'« administration publique » tandis que plusieurs chercheurs ont trouvé que c'est un simple effet de mode.

Cette ère moderne du « Management public » a commencé avec l'adoption des réformes de privatisation et l'application des styles de management privé sur les organisations publiques ou ce qu'on a appelé par la suite le « NPM : New Public Management ». Ce mouvement a été critiqué largement par la communauté scientifique, car on trouvait qu'il va à l'encontre de la nature des affaires publiques et cause la fragmentation du secteur. Néanmoins, les mouvements post-NPM, qui ont animé les débats depuis les années 1990, ont construit leurs théories sur la base des acquis modernes et ont considéré le management comme le nouveau paradigme de la gestion publique.

Parmi ces mouvements post-NPM, la gouvernance a trouvé un grand succès académique et pratique, ce qui a poussé les chercheurs à la considérer comme un véritable paradigme public qui est toujours en validation par la communauté scientifique.

En conclusion, en parcourant plusieurs décennies de mutations et de transformations de l'administration publique en quelques pages, il est évident que nous avons seulement dessiné une caricature des faits beaucoup plus complexes (Osborne, 2010). Les paradigmes que nous avons présentés sont des omégas (Pollitt et Bouckaert, 2011) dont la variation n'est pas figée ni dans le temps ni dans l'espace.

Néanmoins, nous avons voulu adopter cette posture constructiviste, car nous croyons, que le management public tel qu'on le voit aujourd'hui est un construit qui se développe avec la pensée, et s'incrémente par des faits de l'histoire et donc revenir sur les faits historiques ne peut être que bénéfique pour comprendre l'état des lieux actuels et pour pouvoir anticiper les évolutions futures.

En revisitant les succès et les échecs des approches antérieures, nous sommes mieux armés pour discerner les tendances émergentes et anticiper les évolutions futures. En effet, cette démarche rétrospective sert de boussole, nous permettant de naviguer dans le paysage complexe de la gestion publique avec une compréhension approfondie de ses fondements historiques.

References

- (1). Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance: An international journal of policy and administration*, 3(2), 115-137.
- (2). Bevir, M. (dir.) (2007). *Encyclopedia of governance* (Vol. 1). Sage.
- (3). Boyne, G. A. (1998). *Public choice theory and local government: A comparative analysis of the UK and the USA*. New York: St.
- (4). Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- (5). Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2006). New public management is dead—long live digital-era governance. *Journal of public administration research and theory*, 16(3), 467-494.
- (6). Frederickson, H. G. (2005). Whatever happened to public administration? *Governance, governance everywhere. The Oxford handbook of public management*, 282-304.

- (7). Gray, A., & Jenkins, B. (1995). From public administration to public management: reassessing a revolution?. *Public administration*, 73(1), 75-99.
- (8). Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25.
- (9). Hood, C. (1995). The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, organizations and society*, 20(2-3), 93-109.
- (10). Hood, C., & Dixon, R. (2015). What we have to show for 30 years of new public management: Higher costs, more complaints. *Governance*, 28 (3), 265-267.
- (11). Hughes, O. E. (2017). *Public management and administration*. Bloomsbury Publishing.
- (12). Kjaer, A. M. (2004). *Governance*. Cambridge: Polity.
- (13). Kooiman, J. (1993). Modern governance: new government-society interactions.
- (14). Lynn Jr, L. E. (1998). The new public management: How to transform a theme into a legacy. *Public Administration Review*, 231-237.
- (15). Lynn Jr, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.
- (16). Meier, K. J. (2015). Proverbs and the evolution of public administration. *Public Administration Review*, 75(1), 15-24.
- (17). Meier, K. J., & O'Toole Jr, L. J. (2002). Public management and organizational performance: The effect of managerial quality. *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 21(4), 629-643.
- (18). Mercier, J. (2001). *L'administration publique: De l'école classique au nouveau management public*. Presses Université Laval.
- (19). Olsen, J. P. (2006). Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of public administration research and theory*, 16(1), 1-24.
- (20). Osborne, S. P. (2009). Debate: Delivering public services: Are we asking the right questions?. *Public Money & Management*, 29(1), 5-7.
- (21). Osborne, S. P. (2010). *The New Public Governance?: emerging perspectives on the theory and practice*. Routledge.
- (22). Ostrom, V., & Ostrom, E. (1971). Public choice: A different approach to the study of public administration. *Public Administration Review*, 31(2), 203-216.
- (23). Peters, B. G., & Pierre, J. (2019). Populism and public administration: Confronting the administrative state. *Administration & Society*, 51(10), 1521-1545.
- (24). Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform: A Comparative Analysis-New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*.
- (25). Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform: A comparative analysis-into the age of austerity*. Oxford University Press.
- (26). Rainey, H. G. (2009). *Understanding and managing public organizations*. John Wiley & Sons.
- (27). Reid, D. (1986). Genèse du fayolisme. *Sociologie du travail*, 75-93.
- (28). Sørensen, E., & Torfing, J. (2018). Governance on a bumpy road from enfant terrible to mature paradigm. *Critical Policy Studies*, 12(3), 350-359.
- (29). Stoker, G. (2019). Can the governance paradigm survive the rise of populism?. *Policy & Politics*, 47(1), 3-18.