

Le nouveau management public et le management de la performance dans les organisations publiques : revue de la littérature

New public management and performance management within public organizations: a literature review

Faiz AKOTAT, (doctorant)

Laboratoire Universitaire de Recherche en Instrumentation et Gestion des Organisations (LURIGOR)

*Faculté des sciences juridiques économiques et sociales
Université Mohamed Premier, Oujda, Maroc*

Adresse de correspondance :	Faculté des sciences juridiques économiques et sociales Université Mohamed Premier Maroc (Oujda) 60000 05365-00597
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	AKOTAT, F. (2023). Le nouveau management public et le management de la performance dans les organisations publiques : revue de la littérature. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 4(6-1), 921-944. https://doi.org/10.5281/zenodo.10447833
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: November 30, 2023

Accepted: December 30, 2023

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

ISSN: 2658-8455

Volume 4, Issue 6-1 (2023)

Le nouveau management public et le management de la performance dans les organisations publiques : revue de la littérature

Résumé

Au cours des vingt dernières années, les réformes du secteur public ont suscité l'intérêt et l'attention des décideurs politiques, des praticiens et des universitaires du monde entier. Ces réformes impliquent des changements dans les structures, la culture, les fonctions et les processus des organisations publiques et sont qualifiées de « nouveau management public ». Ainsi, les réformes du nouveau management public ont été considérées comme des solutions aux problèmes endémiques affectant le secteur public.

Dans ce contexte, l'amélioration de la performance des organisations publiques et l'introduction des outils de management de la performance en leurs seins a montré une attention toute particulière. La performance des pouvoirs publics est importante pour les citoyens comme pour les gestionnaires publics. Les citoyens attendent que la loi soit appliquée, que l'environnement soit protégé, que les lois sur la santé et la sécurité au travail soient respectées et qu'une multitude d'objectifs soient atteints. Face à la conviction largement répandue qu'il existe un déficit de performance à tous les niveaux de l'administration, les gestionnaires publics ont continué à développer de nouvelles méthodes pour atteindre les objectifs publics.

Le présent article passe en revue le long chemin parcouru par les organisations publiques avant de voir instaurer en leur sein des pratiques de pilotage de la performance à l'instar du secteur privé. La revue de littérature qui y est présentée montre que cette introduction a été possible grâce à une évolution lente, mais durable dans le management de ces organisations depuis la remise en cause des approches traditionnelles de gouvernance publique jusqu'à l'adoption des principes prônés par le mouvement du nouveau management public, qui présente, néanmoins des limites à ne pas négliger lors de l'évaluation des expériences fondées sur ses enseignements. Il montre également les particularités inhérentes aux organisations publiques et qui appellent à une vigilance nécessaire quant à l'usage des mécanismes de pilotage de la performance qui à son tour a connu une évolution considérable au sein de ces organisations.

Mots clés : pilotage de performance, organisations publiques, nouveau management public

Classification JEL : H11, H00, H79, M00, M10, M19, M40, M49, M48,

Type de l'article : article théorique

Abstract

Over the past twenty years, public sector reforms have attracted the interest and attention of policy-makers, practitioners and academics worldwide. These reforms involve changes in the structures, culture, functions and processes of public organizations, and are referred to as "new public management". Thus, New Public Management reforms have been seen as solutions to the endemic problems affecting the public sector.

In this context, particular attention has been paid to improving the performance of public organizations and introducing performance management tools within them. The performance of public authorities is important to citizens and public managers alike. Citizens expect the law to be enforced, the environment to be protected, occupational health and safety laws to be respected, and a host of objectives to be met. Faced with the widespread conviction that there is a performance deficit at all levels of administration, public managers have continued to develop new methods for achieving public objectives.

This article reviews the long road travelled by public organizations before performance management practices were introduced in the same way as in the private sector. The literature review presented here shows that this introduction was made possible by a slow but lasting evolution in the management of these organizations, from the questioning of traditional approaches to public governance to the adoption of the principles advocated by the New Public Management movement, which nevertheless presents limitations that should not be overlooked when evaluating experiments based on its lessons. It also shows the particularities inherent to public organizations, which call for the necessary vigilance in the use of performance management mechanisms, which in turn have undergone considerable evolution within these organizations.

Keywords: performance management, public organizations, new public management

JEL Classification: H11, H00, H79, M00, M10, M19, M40, M49, M48

Paper type: Theoretical Research

1. Introduction

Au cours des vingt dernières années, les réformes du secteur public ont suscité l'intérêt et l'attention des décideurs politiques, des praticiens et des universitaires du monde entier. Ces réformes émanent de pays développés tels que les États-Unis d'Amérique, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et l'Australie. Les gouvernements de ces pays ont entrepris la réforme de leurs organisations publiques dans le but d'améliorer la croissance économique par la réduction des coûts de fonctionnement, tout en maintenant ou en améliorant l'efficacité des services fournis aux citoyens (Ogden, 1995 ; 1998 ; Dorsch et Yasin, 1998). Ces réformes impliquent des changements dans les structures, la culture, les fonctions et les processus des organisations publiques - des changements tels que la réduction du financement public des organisations publiques, la corporatisation, la commercialisation, la privatisation, les contrats de performance, l'amélioration de la gestion financière, les styles de gestion du secteur privé, les contrats et la décentralisation (Boston et al., 1996 ; Awio et al., 2007 ; Parker et Gould, 1999 ; Green-Pedersen, 2002 ; Larbi, 1999), et sont qualifiées de « nouveau management public » (Hood, 1991). Ainsi, les réformes du nouveau management public (ci-après, NMP) ont été considérées comme des solutions aux problèmes endémiques affectant le secteur public (Awio et al., 2007 ; Humphrey et al., 1993).

Les réformes du NMP ont été introduites dans les pays en développement par l'intermédiaire d'organisations internationales telles que la Banque mondiale et le Fonds monétaire international et d'agences d'aide internationale. Ces institutions, ainsi que les agences donatrices, ont encouragé et dirigé les réformes du NMP dans les pays en développement par le biais de conditions de prêt, de politiques de programmes d'ajustement structurel et, dans certains cas, ont imposé des changements aux pays en développement (Toye, 1994 ; Cook et Kirkpatrick, 1995 ; Olowu, 2002 ; Uddin et Hopper, 2003 ; Uddin et Tsamenyi, 2005 ; Asaolu et al., 2005 ; Hopper et al., 2009). Ces organisations internationales partent du principe que l'adoption de réformes du NMP se traduira par de meilleurs contrôles, une efficacité et une efficacité accrues, ainsi que par un développement économique (Rees, 1985 ; Uddin et Hopper, 2003 ; Wickramasinghe et al., 2004). Toutefois, des études antérieures, telles que celles d'Uddin et Hopper (2003) et d'Uddin et Tsamenyi (2005), ont abouti à des conclusions contraires.

Dans ce contexte, l'amélioration de la performance des organisations publiques et l'introduction des outils de management de la performance en leur sein a montré une attention toute particulière.

La performance des pouvoirs publics est importante pour les citoyens comme pour les gestionnaires publics. Les citoyens attendent que la loi soit appliquée, que l'environnement soit protégé, que les lois sur la santé et la sécurité au travail soient respectées et qu'une multitude d'objectifs soient atteints. Face aux attentes croissantes des citoyens et à la conviction largement répandue qu'il existe un déficit de performance à tous les niveaux de l'administration, les gestionnaires publics ont continué à développer de nouvelles méthodes pour atteindre les objectifs publics.

Bien que les approches soient « nouvelles », la plupart des stratégies de performance s'appuient sur des convictions et des principes fondamentaux durables. Ceux-ci comprennent la possibilité de déterminer les résultats, le caractère pratique de l'analyse scientifique appliquée à la gestion et le besoin pressant d'une réactivité et d'une responsabilité accrues. Ces principes relient les efforts passés et présents en matière de gestion des performances et constituent, tout simplement, une boussole pour les gestionnaires d'aujourd'hui, même s'ils doivent relever les défis uniques de notre époque.

2. Crépuscule de la gouvernance publique traditionnelle

Nous avons identifié les modèles de base des trois approches du secteur public : l'administration publique traditionnelle, l'approche de la gestion publique et les approches politiques. Le passage d'une approche à l'autre au cours de ce siècle peut être considéré comme un changement de paradigme kuhnien. Voilà où nous en sommes aujourd'hui. Cependant, des développements récents ont stimulé l'émergence d'un nouveau et quatrième cadre de gestion publique, qui s'appuie sur les changements survenus dans le secteur public dans les années 1980 et 1990 - le nouveau management public. Le nouveau management public remet en question non seulement l'approche classique, mais aussi les approches politiques et la rationalité limitée ou le modèle incrémental.

Le NMP ne doit pas être confondu avec la théorie de la gestion publique qui affirme que le gouvernement doit être fondé sur une théorie éthique de l'administration publique - ce qui, dans les années 1970, était également appelé « Nouvelle administration publique » (Marini, 1971). La théorie éthique de la gestion publique se concentre sur les questions de responsabilité publique, et non sur l'efficacité du secteur public.

Il nous semble correct de décrire le cadre de l'administration publique et les approches politiques évoquées ci-dessus sous l'étiquette « gouvernance publique traditionnelle », quelles que soient les différences entre elles. Elles partagent certaines caractéristiques qui les distinguent de ce que l'on pourrait qualifier de la « gouvernance publique moderne ».

Dans la gouvernance publique traditionnelle, l'accent est mis sur la politique ainsi que sur la distinction entre la gestion du secteur public et celle du secteur privé. Toutefois, dans la gouvernance publique moderne, la réalisation des objectifs n'est en principe pas différent dans le secteur public que dans le secteur privé. Elle résulte de la passation de contrats dont les prestataires peuvent être des organisations publiques ou privées.

La gouvernance publique traditionnelle a perdu beaucoup de sa pertinence, tant sur le plan théorique que pratique. Les réformes institutionnelles dans divers pays, dans l'Union européenne et au sein de l'Organisation mondiale du commerce poussent à l'introduction d'une gouvernance moderne dans le plus grand nombre de pays possibles. Vincent Ostrom décrit la situation actuelle de l'administration publique dans son livre *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (1989). Lorsqu'un paradigme ou une approche scientifique majeure rencontre de plus en plus de problèmes, il est souvent préférable de lancer un cadre entièrement nouveau plutôt que d'essayer sans cesse de résoudre les difficultés ici et là, car de nouvelles énigmes apparaissent dès que les anciennes ont été résolues.

Malgré les nombreuses réformes du secteur public des années 1980 et 1990, fortement influencées par la philosophie du marché, la gestion du secteur public reste importante et pertinente dans toutes les sociétés, quel que soit le régime économique auquel elles adhèrent.

3. La montée en puissance du mouvement du NMP

3.1. NMP : objet d'un débat conceptuel persistant

3.1.1. Essai de définition du NMP

L'une des premières références au label NMP remonte à 1991, lorsque Hood (1991) en saluait déjà l'importance : « L'essor du « nouveau management public » au cours des 15 dernières années est l'une des tendances les plus frappantes de l'administration publique. » (p3).

En 1994, il l'a décrit comme « *l'idée désormais familière* » (Dunleavy et Hood, 1994, p. 9), tout en admettant qu'il "*est controversé*" (ibid.). Cela s'explique par le fait qu'« il est utilisé principalement comme un raccourci pratique, une description sommaire d'une manière de réorganiser les organismes du secteur public afin de rapprocher leur gestion, leurs rapports et

leurs approches comptables d'une « perception particulière » des méthodes commerciales ». (ibid).

L'étiquette NMP est en lutte avec d'autres étiquettes décrivant des contextes, des contenus et des processus de changement similaires : réinvention (Osborne et Gaebler, 1992), managérialisme (Sanderson, 1998), post-fordisme (Burrows et Loader, 1994), retranchement (Myles, 1998) et la participation (Thomas et Palfrey, 1996). Ce processus d'émergence a conduit Ferlie, Ashburner, Fitzgerald et Pettigrew (1996) à mettre en garde que « Parfois, le nouveau management public ressemble à une toile vide : on peut y peindre ce que l'on veut. Il n'y a pas de définition claire ou convenue de ce qu'est le nouveau management public et non seulement il y a une controverse sur ce qui est, ou ce qui est en train de devenir, mais aussi sur ce qui devrait être ». (p10).

3.1.2. Les approches conceptuelles génériques du NMP

Les trois approches génériques reflètent la conception selon laquelle le processus de la vie organisationnelle peut être interprété comme une lutte dynamique et constante entre des réseaux de membres représentant différentes idéologies managériales et concepts de citoyenneté (Gramsci, 1971, édition de 1996 ; Foucault, 1978 ; Hall, 1988 ; Clegg, 1998 et Kemeny, 1992). Cette notion a été appliquée au NMP dans son ensemble par Ferlie, Ashburner, Fitzgerald et Pettigrew (1996) et à des caractéristiques spécifiques par d'autres chercheurs. Stewart (1995), par exemple, reconnaît que les services publics ont subi de "*profondes transformations*" (p. 267) reflétant « *la nouvelle idéologie* » (ibid., p. 3 et Pollitt, 1990, édition 1993, p. 6-10) du marché.

D'abord, des chercheurs indépendants du Royaume-Uni et des États-Unis ont identifié quatre types de NMP : « 1 : La recherche de l'efficacité (ibid), 2 : La réduction des effectifs et la décentralisation (ibid, p12), 3 : La recherche de l'excellence (ibid, p13) et 4 : L'orientation vers le service public (ibid, p14). Le modèle 2 du NMP inclut également la « gestion par contrat » (ibid., p. 13).

Ensuite, des chercheurs européens indépendants ont identifié huit types de NMP. Au Royaume-Uni, Salter (1998) s'appuie sur Rose (1993) et traite du NHS, tandis qu'en Suède, Rothstein (1998) s'appuie sur Lundqvist (1991), Montin (1992) et Le Grand et Bartlett (1993a) et traite de l'État-providence universel suédois. Ils ont établi un lien entre le NMP et les types de citoyenneté sociale et ont identifié huit modèles de prestations sociales. Le tableau suivant présente les huit modèles de citoyenneté et de prestation de l'aide sociale.

Modèle	Finance	Approvisionnement	Régulation
1	État	État	État
2	État	État	Privé
3	État	Privé	État
4	État	Privé	Privé
5	Privé	État	État
6	Privé	Privé	État
7	Privé	État	Privé
8	Privé	Privé	Privé

Enfin, une troisième approche se présente sous forme d'un code fourre-tout imprécis pour le changement. Aux États-Unis, Kaboolian (1998) qualifie le NMP de code fourre-tout imprécis pour évaluer le changement (la réforme) en affirmant que « Les mouvements de réforme dans le secteur public, codifiés sous le nom de « nouveau management public » par les universitaires, offrent aux adeptes de l'administration publique et de la gestion publique l'occasion de s'engager l'un envers l'autre » (p. 189).

Afin de simplifier et de réduire le nombre de catégories de NMP, la caractérisation de Ferlie, Ashburner, Fitzgerald et Pettigrew (1996) sera adoptée. En effet, une grande partie de la littérature susmentionnée prend la forme d'une description et d'une interprétation plutôt que

d'une analyse et d'une étude empirique. La caractérisation du NMP de Ferlie, Ashburner, Fitzgerald et Pettigrew (ibid.) se distingue par son exhaustivité (il saisit la variété des idées de bien-être associées au NMP), son haut niveau de développement théorique et de test empirique (dans le NHS et l'éducation) et son caractère comparatif (en utilisant plus d'une étude de cas).

3.1.3. Le contexte de genèse du NMP

L'observateur attentif de la fonction publique peut avoir l'impression que dès la fin des années 1970 les réformes se sont multipliées à une vitesse considérable, à tel point que certains n'ont pas hésité à dire que, pour une fois, il se passe quelque chose dans le monde des organisations publiques. Même si cette dernière affirmation est bien entendu un peu légère, il faut bien admettre que la fin des années 1970 a sonné le glas de l'extension de la fonction publique et que l'on a plutôt assisté à son amaigrissement. Les raisons évoquées pour expliquer ce retrait de l'État sont bien entendu nombreuses :

- Les crises pétrolières des années 1970 ont brisé le cercle vertueux du compromis fordiste et marquent l'entrée dans une période turbulente, faite de chômage massif et de faillites économiques (Boyer & Durand, 1993 ; Lipietz, 1996).
- La révolte sociale du début des années 1970 marque une certaine forme de résistance de la part des citoyens au modèle économique fordiste, considéré comme déshumanisant (Castel, 1995).
- La crise économique, la montée du chômage et l'augmentation des dépenses publiques qui s'ensuivent mettent à mal les institutions étatiques permettant la redistribution des richesses. C'est la crise de l'État-providence (Rosanvallon, 1992 & 1995).
- La mondialisation économique fait pression sur les économies nationales et la concurrence devient planétaire. Les salaires dans les pays industrialisés doivent s'adapter aux nouvelles conditions de la concurrence en matière de main-d'œuvre et diminuent fortement. Tout ce qui est flexible et mouvant peut évoluer dans ce nouvel environnement, alors que les institutions étatiques, peu flexibles et confinées dans un espace géographique précis, sont condamnées à subir les effets négatifs de la mondialisation (Hage & Powers, 1992 ; Reich, 1993 ; Adda, 1996).
- L'arrivée de gouvernements réformateurs ayant des idées libérales dans certains pays, notamment la Grande-Bretagne, les États-Unis, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, pour n'en citer que quelques-uns. Ces gouvernements réformateurs (Hood, 1995 ; Kettl, 1997 ; Pollitt, 2000a & 2000b ; Ingraham et al., 2001) proviennent bien souvent de la droite de l'échiquier politique, mais parfois de la gauche, notamment pour ce qui est de la Nouvelle-Zélande (Kelsey, 1997).
- La montée d'une croyance largement idéologique relative aux vertus de la concurrence et à la supériorité du secteur privé sur le secteur public (Ferlie et al., 1996 ; du Gay, 2000 ; Minogue, 1998).
- Le regain de faveur accordé à une vision fonctionnelle et largement économiciste de l'intervention publique, notamment tout ce qui a trait à la New Political Economy et à l'école du Public Choice (Hood, 1991 ; Frant, 1998 ; Lynn, 1998a ; White, 1999 ; Palombarini, 2000). L'école classique en économie fait un retour marqué dans les « think tanks » des gouvernements conservateurs, notamment par le truchement de l'école des coûts de transaction, les relations d'agence, qui imprègnent les idées en matière de réformes. À cet égard, les fondements intellectuels de ces différentes théories s'appuient sur des présupposés largement individualistes, rationalistes et utilitaristes. » Mais ces réformes se réalisent également dans un contexte où de nouvelles formes de gouvernance émergent également. Les citoyens participent de plus en plus au design et à la mise en œuvre des politiques publiques. Nous sommes passés d'un système de consultation à un système de plus en plus axé sur la participation. De nouvelles formes

d'engagement des citoyens sont donc en voie d'émergence et des partenariats publics-privés sont de plus en plus fréquents (Pierre, 2001).

Quoi qu'il en soit, on constate, dès les années 1970, un retrait de l'État et la volonté affirmée de la part d'un grand nombre de pays de mettre en place des réformes dans la fonction publique. « À partir des années 1970, la crise pétrolière et surtout l'élection de plusieurs leaders conservateurs ont provoqué un virage important chez les gouvernements des démocraties occidentales. On eut recours à la privatisation et à la déréglementation pour réduire le rôle de l'État dans les affaires économiques. On réduisit les programmes sociaux et, dans certains cas, on les élimina. Réduction et modernisation devinrent des euphémismes qui exprimaient une vaste retraite de l'État des responsabilités sociales et économiques qu'il avait assumées quelques décennies auparavant » (Wright, 2001 : 111).

C'est évidemment dans ce contexte précis, que nous venons de décrire, que les nouveaux principes de gestion et de management du NMP ont commencé à s'introduire dans les organisations du secteur public. Le NMP n'est pas un produit neutre, mais bien issu d'une période particulière caractérisée par des pressions parfois fort diverses, mais marquées, en tous les cas, par un renouveau des théories économiques classiques.

3.1.4. Les principes du NMP

Le NMP tend à transformer le management interne des organisations publiques, en vue d'atteindre une plus grande efficacité productive, mais également à remodeler le management des politiques publiques, c'est-à-dire la manière dont les politiques publiques doivent être évaluées et mesurées et les relations entretenues entre les fournisseurs de biens et services et les autorités politiques. À la lecture des ouvrages qui traitent de cette question, nous avons réalisé que les auteurs n'insistent pas tous sur les mêmes caractéristiques du NMP, néanmoins il semble se dégager un consensus sur la manière de définir son contenu (Holloway et al., 1995 ; Pollitt, 1995 ; Ferlie et al., 1996 ; Kettl, 1997 ; Pollitt, 2000a ; du Gay, 2000). Le nouveau management public est basé sur une douzaine de principes :

- Introduction d'une compétition entre les services » Ouverture des services aux usagers (rapprochement avec les usagers/clients).
- Concentration de l'attention sur les outputs et outcomes et non plus sur les inputs.
- Conduite des organisations et de leurs membres sur la base de missions et de visions, non plus sur la base de règles et procédures formelles.
- Redéfinition de l'utilisateur comme client.
- Prévention des problèmes avant leur émergence au lieu de leur traitement une fois qu'ils sont apparus.
- Volonté de gagner de l'argent, pas juste le dépenser.
- Décentralisation de l'autorité dans les organisations et encouragement au management participatif.
- Utilisation de mécanismes de marché en lieu et place des anciennes techniques et pratiques bureaucratiques.
- Encouragement à la création de partenariats avec le secteur privé ainsi que les associations du tiers secteur.
- Séparation entre le stratégique (niveau politique) et l'opérationnel (l'administration).
- Autonomisation des services administratifs par le truchement de la contractualisation.
- Allocation d'un budget lié à la contractualisation et mise au point d'indicateurs de performance en vue d'évaluer a posteriori l'efficacité organisationnelle.

Au début des années 1990, certains intellectuels ont imaginé que ces principes pouvaient devenir universels, c'est-à-dire s'implanter de la même manière dans tous les processus de réforme de par le monde (Osborne & Gaebler, 1992). À vrai dire, les idées contenues dans le mouvement de NMP ont suscité parfois tant d'enthousiasme débordant que certains y ont vu

l'émergence d'un nouveau paradigme dans le management des organisations du secteur public (Môncks, 1998). À y regarder de plus près, il semble toutefois que les expériences de NMP ont été souvent très diversifiées et que fort peu d'entre elles peuvent être considérées comme identiques (Hood, 1995).

Ce constat est confirmé par des articles et des évaluations plus récentes ; les expériences de modernisation n'ont pas donné lieu à une convergence, mais des divergences sont souvent perceptibles en fonction des pays, mais également en fonction de leurs particularités institutionnelles et politiques (Pollitt, 2000a & 2000b). C'est ce qui permet à Laurence E. Lynn de souligner combien le terme même de NMP ou de NPM (New Public Management) est trompeur, car il suggère qu'il n'en existe qu'une seule forme (Lynn, 1998).

3.1.5. Les modèles du NMP

En fait de NMP, il semble plutôt que nous ayons assisté à la mise en place de différents types de réformes. Des auteurs se sont astreints à catégoriser ces derniers. Nous leur empruntons leur classification pour bien montrer que différentes voies sont possibles en matière de réformes inspirées par les principes du NMP (Ferlie et al., 1996).

▪ Le modèle de l'efficience

C'est en quelque sorte le modèle qui a émergé dès le début des années 1980 dans certains pays anglo-saxons, notamment, et qui vise à rendre les organisations du secteur public plus efficaces, en les mesurant notamment avec leurs homologues du secteur privé. Au sein de ce modèle, les notions économiques de concurrence et de performance productive sont dominantes. Des instruments de gestion concrets inspirés du secteur privé sont dès lors implantés. Des contrats de prestations liant les pouvoirs publics aux organes administratifs sont établis au sein desquels un budget est déterminé en fonction d'un certain nombre de missions que les administrations doivent accomplir. Un plan détaillé de mesure de la performance accompagne souvent ces contrats de prestations.

▪ Le modèle du « downsizing » et de la décentralisation

Ce modèle de NMP est moins facile que les autres à identifier tant les mesures prises se rencontrent souvent dans les autres modèles également. L'idée centrale est toutefois la décentralisation des responsabilités administratives en vue de « l'amaigrissement » de la machine bureaucratique.

▪ Le modèle de l'excellence

Ici, l'influence est différente puisqu'il s'agit de modifier la culture des organisations publiques de manière à ce qu'elles soient en mesure de développer des processus continus d'apprentissage et d'amélioration. Le modèle insiste plus sur la décentralisation des décisions et des responsabilités, sur l'inversion de la pyramide hiérarchique, sur les processus d'apprentissage, sur le leadership, sur l'identification à l'organisation, etc.

▪ Le modèle d'orientation service public

Il représente une fusion entre des idées provenant du secteur privé et d'autres du secteur public. Il s'agit de renforcer les missions du secteur public par l'application de principes de gestion provenant du secteur privé. Ici les points de focalisation de la modernisation sont : la qualité du service ; une approche sur la performance, mais dans le but d'atteindre l'excellence dans le secteur public ; la prise en compte des désirs de la clientèle ; la conservation de valeurs et de missions propres au secteur public ; etc.

4. Le NMP en tant qu'objet de recherche et de débat public

La littérature sur le NMP dans son ensemble est amorphe, comme on peut s'y attendre dans un domaine interdisciplinaire et orienté vers les politiques. La littérature sur le NMP montre deux branches principales : la recherche et l'argumentation. Le terme « recherche » désigne les travaux scientifiques visant à expliquer des faits et des événements (Elster 1989). L'argumentation fait référence aux dialogues scientifiques sur les idées et les politiques réelles concernant le gouvernement, la politique et la gestion. Les contributions à ces dialogues permettent souvent de résoudre, de reformuler ou de susciter des controverses doctrinales, par exemple sur le rôle des systèmes d'information comptable et des systèmes de mesure de la performance dans les administrations publiques.

4.1. Le NMP en tant qu'objet de recherche

Les programmes sont des ensembles d'activités destinées à « créer de la valeur publique » (Moore 1995) en abordant des problèmes dans des domaines tels que la santé, la justice pénale, l'éducation, l'emploi et le développement économique. La conception des programmes implique l'élaboration de rôles et de cadres institutionnels à travers lesquels les outils politiques sont déployés (Hood 1986 ; Salamon 1989). De nombreux travaux de recherche sur le NMP examinent et analysent les changements apportés à la conception des programmes dans un ou plusieurs domaines. Par exemple, un volume édité par Robinson et LeGrand (1993) analyse le changement dans les outils politiques utilisés dans les programmes sociaux britanniques sous la rubrique de la construction de « quasi-marchés ». Ferlie et al. (1996) décrivent et analysent les changements souhaités et réels dans les rôles et cadres institutionnels du National Health Service britannique.

Dans ce contexte, le NMP se réfère au développement de routines innovantes destinées à améliorer les performances des programmes de conformité ou d'application. Bardach décrit et analyse les efforts déployés pour parvenir à une collaboration soutenue entre les bureaucrates qui gèrent différents programmes sociaux. Dans ce contexte, le NMP se réfère au développement de routines pratiques permettant d'atteindre l'unité d'effort en dépit de règles institutionnelles inhibitrices.

Les politiques de gestion publique sont des moyens autoritaires destinés à guider, contraindre et motiver le service public dans son ensemble. Historiquement, les cibles immédiates de la politique de gestion publique ont inclus les procédures de recrutement du service public, la planification de l'activité organisationnelle, l'achat de fournitures à l'industrie, le déboursement des fonds publics, la modification des structures organisationnelles et la communication avec le public et le corps législatif.

La littérature sur les politiques de gestion publique se subdivise en deux types : les travaux qui se concentrent sur le contenu des politiques et ceux qui se concentrent sur le processus d'élaboration des politiques. Le premier type décrit les procédures, généralement en contraste avec les pratiques antérieures. Un exemple en est donné par l'ouvrage de Boston et al. intitulé « Public Management : The New Zealand Model » (1996) de Boston et al. Les travaux de ce type sont parfois comparatifs ; un bon exemple est la monographie de Löffler (1996) décrivant la structure et le fonctionnement des programmes d'attribution de prix de qualité dans une douzaine de pays. Le deuxième type de recherche sur la politique de gestion publique va au-delà de la description pour expliquer des événements politiques, tels que le lancement de l'initiative « Next Steps » au Royaume-Uni, ainsi que des faits, tels que le degré de changement effectif des procédures. L'étude de Campbell et Halligan (1992) sur la manière dont les agences centrales de coordination ont fait évoluer les systèmes de gestion de l'ensemble du gouvernement, y compris les systèmes de formulation du budget, de gestion financière, de fonction publique et de relations industrielles, en est un exemple.

4.2. Argumentation politique et doctrinale

La deuxième branche principale de la littérature sur le NMP est l'argumentation politique et doctrinale. Une division analytique utile consiste à distinguer les travaux axés sur les rôles politiques et bureaucratiques, d'une part, et les processus d'orientation, de contrôle et d'évaluation, d'autre part. L'ouvrage de Moore (1995) « Creating Public Value : Strategic Management in Government » (1995) est un excellent exemple de la première catégorie. Moore illustre et défend un argument sur ce que les cadres et les gestionnaires du gouvernement doivent faire (« créer de la valeur publique ») et comment ils doivent le faire (en « gérant de manière stratégique »). En termes de sujet, la deuxième catégorie d'argumentation est étroitement liée à la politique de gestion publique. « Le New Public Management » d'Aucoin (1995) illustre bien cette sous-catégorie, puisqu'il s'appuie sur des arguments doctrinaux et politiques concernant la conception de mécanismes d'orientation et de contrôle des organisations publiques.

5. La difficile évaluations des effets – positifs ou négatifs – du NMP

L'évaluation - en particulier des changements de gestion - n'est en aucun cas une tâche simple ou directe. Pour illustrer ce point, examinons ce qu'impliquerait une évaluation complète d'un programme de réformes du NMP. Tout d'abord, les objectifs de la réforme devraient être très clairement spécifiés. Ensuite, la situation avant la réforme devrait être mesurée de près - les intrants, les coûts unitaires, les extrants, les résultats, la qualité des services, etc. Par la suite, après la mise en place de la réforme (et - ce qui est important - après une période de temps raisonnable pour s'installer), les mêmes paramètres seraient à nouveau mesurés, afin de fournir une comparaison classique avant et après. Cette comparaison devrait inclure une analyse visant à démontrer, dans la mesure du possible, que les changements dans les intrants, les coûts unitaires, les résultats (etc.) sont dus aux réformes elles-mêmes et non à un autre changement dans l'environnement. (Par exemple, l'amélioration des performances d'un organisme public chargé de trouver des emplois pour les chômeurs peut être due non pas tant à sa réforme qu'à une amélioration générale de l'économie).

On voudrait également connaître les coûts de la réforme - à la fois les coûts directs (consultants, cours de formation, nouvelles technologies de l'information et de la communication, etc.), mais aussi les éventuels effets indirects, tels qu'une baisse de la qualité des services pendant la période de transition, lorsque l'organisation ou les organisations concernées se trouvaient dans une situation de bouleversement et de changement. (Il n'est pas rare que les réformes entraînent, temporairement, un allongement des délais de réponse aux demandes de renseignements ou de décision pour les citoyens).

Dans la pratique, les conditions pour des évaluations de ce type sont rarement remplies. Le plus souvent, une ou plusieurs des éventualités suivantes rendent difficile la réalisation d'une comparaison adéquate :

- Les objectifs initiaux de la réforme n'ont été spécifiés que vaguement (voire pas du tout), de sorte qu'il est difficile de savoir exactement ce qui doit être étudié et mesuré.
- Personne n'a procédé à une analyse correcte des paramètres pertinents avant la réforme, de sorte qu'il n'existe pas de "base de référence" à laquelle comparer les performances ultérieures. Cet échec peut s'expliquer par le fait que personne n'y a pensé, ou par le fait que les réformateurs sont impatients de mettre en œuvre leur réforme et ne sont donc pas disposés à attendre qu'une étude soit réalisée sur le statu quo ante.
- La réforme a consisté en plusieurs changements simultanés (par exemple, de nouvelles TIC, de nouvelles techniques de qualité, de nouvelles procédures budgétaires et/ou comptables), ce qui rend plus difficile de dire quels éléments ont été les plus influents/réussis, et lesquels l'ont été moins.

- Les coûts de la réforme elle-même n'ont pas été mesurés ou ne l'ont été que de manière très grossière et étroite. Les "problèmes de transition" n'ont pas été correctement pris en compte.
- La taille et la forme des organisations concernées ont elles-mêmes été modifiées, de sorte qu'une comparaison avant/après n'est plus une comparaison entre deux choses identiques.
- Les résultats des changements n'étaient susceptibles de se produire que sur une période de plusieurs années, mais l'évaluation a été réalisée peu de temps après la réforme et a donc probablement sous-estimé ce qui pourrait être réalisé à terme.

Le résultat de cette situation est que nos impressions sur l'impact de certains des plus grands programmes de réforme de type NMP, par exemple en Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, ne sont que des impressions, et non des « résultats » concluants ou soigneusement évalués. Bien entendu, cela ne veut pas dire qu'ils n'ont eu aucun impact, mais simplement qu'il n'est pas possible de répondre avec certitude à certaines des grandes questions concernant les gains d'efficacité globaux ou, en fait, les coûts de la réforme. Il existe de nombreuses données utiles sur des organisations particulières, telles que l'évolution des coûts unitaires, des temps de réponse, des plaintes des usagers, des mesures de productivité ou des scores de qualité, et elles nous aident à nous faire une idée de la situation (Pollitt et Bouckaert 2000).

Un résumé sommaire de ces éléments d'information éparés peut se présenter comme suit :

- Dans certains cas spécifiques, il existe des preuves raisonnablement convaincantes que des « économies » substantielles ont été réalisées. Mais dans d'autres cas, les économies escomptées n'ont pas été réalisées, ou pas du tout à l'échelle initialement prévue.
- De même, il y a certainement des cas où des améliorations ont été apportées aux processus, c'est-à-dire que les demandes ont été traitées plus rapidement, que les temps d'attente ont été réduits ou que moins d'erreurs ont été commises.
- Il existe également des exemples de gains d'efficacité considérables (bien qu'il y ait d'autres exemples où des « gains d'efficacité » sont revendiqués, mais sans l'appui de véritables ratios d'entrée/sortie - au cours des années 1980, le terme « efficacité » est devenu l'un des mots les plus fréquemment utilisés dans le lexique de l'administration).
- L'efficacité est particulièrement difficile à mesurer et nécessite parfois de longues périodes avant de pouvoir être pleinement évaluée. Les cas d'amélioration démontrée de l'efficacité des programmes, liée directement à des réformes de gestion, sont assez rares.
- Les preuves d'un changement culturel (évolution des attitudes et des valeurs) sont mitigées, mais dans certains cas, il semble s'être produit. La question de savoir si ces changements sont souhaitables ou non est plus complexe et subjective.
- L'amélioration de la capacité et/ou de la flexibilité de la gestion est souvent évoquée, mais il s'agit de concepts plutôt abstraits, difficiles à cerner et à mesurer. Il ne fait aucun doute que certaines de ces affirmations sont fondées, même si, à d'autres égards, les réformes du NMP peuvent parfois accroître la réglementation bureaucratique, en particulier en termes d'audit, d'inspection et de surveillance.

Néanmoins, il convient de souligner que la discussion ci-dessus concernant les difficultés à évaluer de manière adéquate les réformes de gestion s'applique autant aux inconvénients qu'aux avantages.

Il est clair que dans chaque catégorie d'avantages obtenus, il y a eu des déceptions et des échecs ainsi que des succès. Par exemple, si nous prenons les améliorations de processus, nous pouvons constater que l'énorme projet de réingénierie de l'administration américaine de la sécurité sociale n'a pas atteint la plupart de ses objectifs (Thompson 2000), tandis que la « stratégie opérationnelle » du ministère britannique de la sécurité sociale de la fin des années 80 et du début des années 90 n'a pas atteint ses objectifs en matière d'économies et de qualité de service (National Audit Office 1999 : 25). La question n'est donc pas de savoir si le NMP fonctionne,

mais plutôt dans quelles conditions tel ou tel élément du NMP fonctionne et dans quelles conditions ce même élément est susceptible d'échouer.

Un certain nombre de commentateurs ont fait remarquer que l'autonomie nominale croissante des gestionnaires du secteur public s'est accompagnée, dans la pratique, d'une intensification significative des différentes formes de contrôle. Le professeur Mike Power a écrit une brochure influente intitulée *The Audit Explosion* (L'explosion de l'audit) et l'a fait suivre d'un ouvrage plus complet, *The Audit Society* (La société de l'audit) (1997). Il a fait valoir non seulement que les auditeurs élargissaient considérablement leur champ d'action, mais aussi que leurs prétentions à produire des connaissances fondées et « objectives » étaient très incertaines. Un peu plus tard, un groupe d'universitaires de la London School of Economics a montré que la réglementation du secteur public semblait s'être développée rapidement et de manière assez peu coordonnée. Ils ont décrit comment les réformes de type NPM au Royaume-Uni s'étaient accompagnées d'une armée de plus en plus importante de "contrôleurs de gaspillage, de police de la qualité et de barbouilleurs" (Hood et al. 1999).

La manière dont les réformes des NPM fragmentent les institutions en de nombreuses parties spécialisées suscite de vives inquiétudes. Au lieu d'un grand ministère polyvalent, on a maintenant un ministère « principal » plus petit, plusieurs agences spécialisées semi-autonomes, un ou deux partenariats public-privé et peut-être des douzaines de services d'appui sous-traités - nettoyage, restauration, entretien des bâtiments, opérations informatiques, comptabilité, etc. Il peut s'avérer plus difficile de « diriger » cette flottille d'organisations distinctes et, par conséquent, de parvenir à un service intégré ou à une politique « conjointe ». On dit que le NMP a encouragé l'affaiblissement de « l'éthique du service public ». La sécurité de leur emploi ayant diminué et la pression exercée sur eux pour qu'ils produisent des résultats ayant augmenté, les fonctionnaires seraient devenus plus instrumentaux et plus calculateurs dans leurs attitudes. Ils ne feront pas « un effort supplémentaire » à moins que leur contrat ne le spécifie, ou qu'une prime ou un privilège supplémentaire ne leur soit accordé en guise de récompense.

En conclusion, que pouvons-nous dire sur la relation entre les avantages et les inconvénients du NMP ? Tout d'abord, il est important d'admettre que les deux sont réels - il ne s'agit pas d'une situation simple où l'un a raison et l'autre a tort. Deuxièmement, nous avons vu que les liens entre des réformes spécifiques de type NMP et des types de résultats spécifiques (qu'ils soient bons ou mauvais) sont souvent incertains et semblent dépendre d'une variété de facteurs, y compris le type d'activité en question et certaines caractéristiques clés du contexte. Troisièmement, il semble que certains avantages (mais pas tous) soient directement liés à certains inconvénients (mais pas tous). En d'autres termes, pour obtenir l'avantage, il faut subir au moins une partie du désavantage - il y a un compromis entre les deux résultats. Par exemple, une réduction radicale des effectifs en vue de réaliser des économies et de promouvoir l'efficacité est également très susceptible de nuire à la motivation et au moral du personnel. De même, lier étroitement le statut d'une organisation, son budget ou la carrière de son personnel à des aspects mesurés de la performance risque fort de concentrer l'attention et l'énergie sur ces aspects mesurés (bon), mais aussi de détourner le personnel d'autres aspects non mesurés de la performance et pourrait bien inciter certains à manipuler les données qui entrent dans les mesures (mauvais). Ainsi, remédier à un type d'erreur (ne pas mesurer les résultats) peut accroître un autre type d'erreur (une approche étroite et manipulatrice de quelques statistiques particulières). Ces situations de « dualité d'erreurs » sont extrêmement difficiles à discuter ouvertement, en particulier dans un environnement politique conflictuel (Hammond 1996). Cependant, toutes ces tensions ne sont pas de véritables compromis. Dans certains cas, il est possible de gérer de manière à obtenir des avantages tout en se protégeant des inconvénients (Pollitt et Bouckaert 2000). Par exemple, la promotion d'une plus grande flexibilité dans le traitement des clients par les services publics peut susciter la méfiance si elle est mal expliquée

et mal gérée. Mais cela ne semble pas être un lien nécessaire : avec une meilleure gestion, les avantages de la flexibilité peuvent être récoltés sans nuire à la confiance du public dans le service.

6. Le débat sur les particularités des organisations publiques

6.1. La vision traditionnelle universaliste de la théorie des organisations

L'examen historique de la théorie des organisations montre que la quasi-totalité des contributions majeures à ce domaine ont été conçues pour s'appliquer largement à tous les types d'organisations ou, dans certains cas, pour se concentrer sur l'industrie. Tout au long de l'évolution décrite dans cette étude, la distinction entre les organisations publiques et privées a été négligée.

Max Weber a affirmé que son analyse des organisations bureaucratiques s'appliquait à la fois aux agences gouvernementales et aux entreprises. Frederick Taylor a appliqué ses procédures de gestion scientifique aux arsenaux gouvernementaux et à d'autres organisations publiques, et ces techniques sont aujourd'hui largement appliquées dans les organisations publiques et privées. De même, les membres de l'école de gestion administrative ont cherché à développer des principes standard pour régir les structures administratives de toutes les organisations. L'accent mis sur les facteurs sociaux et psychologiques du lieu de travail dans les études Hawthorne, la théorie Y de McGregor et les recherches de Kurt Lewin imprègnent les procédures de développement organisationnel que les consultants appliquent aujourd'hui dans les agences gouvernementales (Carnevale, 2003).

Herbert Simon (1946) a implicitement défini une grande partie de son travail comme étant applicable à tous les contextes organisationnels, tant publics que privés. (Simon, Smithburg et Thompson, 1950). (Simon, 1948 ; March et Simon, 1958). Il a déclaré que "l'affirmation courante selon laquelle les organisations publiques et à but non lucratif ne peuvent pas, et en moyenne ne fonctionnent pas aussi efficacement que les entreprises privées" est tout simplement fausse (Simon, 1998, p. 11). Ainsi, la principale figure intellectuelle de la théorie des organisations a clairement attribué une importance relative à la spécificité des organisations publiques.

6.2. Des résultats empiriques non concluants

Les objections à la distinction entre organisations publiques et privées ne se limitent pas aux affirmations des théoriciens. Des études portant sur des variables telles que la taille, les tâches et la technologie dans les agences gouvernementales montrent que ces variables peuvent influencer les organisations publiques plus que tout ce qui est lié à leur statut d'entité gouvernementale.

Les études de ce type ont toujours estimé que la distinction public-privé était inadéquate pour une typologie ou une taxonomie générale des organisations (McKelvey, 1982).

6.3. Une démarcation assez floue entre les secteurs public et privé

Un large éventail d'entreprises publiques, de sociétés d'État, de sociétés parrainées par l'État et d'autorités publiques remplissent des fonctions cruciales (Seidman, 1983 ; Musolf et Seidman, 1980 ; Walsh, 1978). Généralement détenues et gérées par l'État, elles remplissent généralement des fonctions de type commercial et génèrent leurs propres revenus par la vente de leurs produits ou par d'autres moyens.

Le mouvement du nouveau management public a souvent mis l'accent sur l'utilisation par les pouvoirs publics de procédures similaires à celles prétendument utilisées dans les entreprises et les activités du marché privé, en partant de l'hypothèse que les organisations gouvernementales

et commerciales sont suffisamment similaires pour qu'il soit possible d'utiliser des techniques similaires dans les deux contextes (Barzelay, 2001 ; Ferlie, Pettigrew, Ashburner et Fitzgerald, 1996 ; Kettl, 2002).

Par le biais de contrats, d'aides, de bons, de subventions et de franchises, les gouvernements organisent la fourniture de soins de santé, de services d'assainissement, de services de recherche et de nombreux autres services par des organisations privées. Ces relations enchevêtrées brouillent la question de savoir où commencent et où finissent le gouvernement et le secteur privé. (Kettl, 1993, 2002 ; Weisbrod, 1997)

6.4. Caractère particulier des organisations publiques : un constat bien confirmé

Les organisations publiques doivent composer toujours avec un environnement marqué par les luttes partisans, voire idéologiques, sur l'État et ses prérogatives. Les moyens dont disposent les services administratifs sont donc également tributaires des lignes politiques prises par la majorité au pouvoir.

Les services administratifs ne peuvent pas développer des stratégies autonomes en matière de production, ils ne sont pas libres de prendre des décisions telles que l'arrêt de la fourniture de certaines prestations peu demandées et l'offre de nouvelles prestations qui correspondent mieux à leur clientèle sans en avoir référé auparavant aux instances politiques qui doivent, elles, prendre cette décision.

Finalement, une multitude d'acteurs influent sur le fonctionnement des organisations publiques (au niveau de l'Exécutif mais également au niveau du Parlement), mais les citoyens-contribuables sont, en fin d'analyse, les propriétaires de ces organisations puisque ce sont eux qui les financent et qui ont élu les politiques. D'autre part, les citoyens sont également des clients, dans le sens où ces derniers souhaitent que leurs deniers publics soient utilisés de manière rationnelle et utile, c'est-à-dire que les prestations fournies par les services administratifs servent à un grand nombre.

Les organisations publiques sont dépendantes, en grande partie, de leurs relations avec les autorités politiques des pays ou provinces, mais elles sont également à l'écoute des citoyens, des associations de citoyens et autres groupements sociaux. Elles doivent répondre à des besoins et ces derniers sont définis, en principe, de manière démocratique.

Par définition, le public est ce qui appartient à une communauté et le privé est tout le pan de la vie qui échappe à la volonté collective (du Gay, 2000 : 76).

Ce code éthique et démocratique de la fonction publique est donc important. Les valeurs démocratiques et légales sont relatives à la citoyenneté, les valeurs privées sont compatibles avec une approche plus 'clientéliste' (Greve & Jespersen, 1999).

Les particularités politiques et légales des organisations publiques ont souvent abouti à la création d'une culture particulière, une culture liée à la spécificité de la mission publique. À cet égard, il faut souligner combien les motivations chez les bureaucrates ou les fonctionnaires sont souvent différentes que chez leurs homologues du privé (Jurkiewicz et al., 1998). La mission de service public est bien souvent un incitatif plus important que le montant des rémunérations, même s'il faut bien convenir que la mission seule ne suffit pas à motiver (Peters & Savoie, 2001 ; Kettl, 1997).

7. L'évolution des courants de performance dans les organisations publiques

7.1. Les principaux courants de performance dans les organisations publiques

La littérature sur la performance des organisations publiques englobe huit mouvements principaux, qui se présentent comme suit :

Le mouvement des enquêtes sociales, composé de réformateurs sociaux qui avaient besoin de données sur les problèmes sociaux (Bulmer, Bales et Sklar, 1991). L'ouvrage le plus connu du

mouvement des enquêtes sociales est l'étude de Charles Booth sur "La vie et le travail des habitants de Londres" (1886-1903) (Linsley et Linsley, 1993).

Le mouvement de la gestion scientifique et la science de l'administration. Les nouvelles industries et l'urbanisation exigeaient une plus grande régulation de la société, et les institutions gouvernementales avaient donc besoin d'une main-d'œuvre professionnelle. L'administration était désormais considérée comme une profession et une science à part entière.

Le mouvement de la comptabilité analytique. Les revendications de contrôle et d'ouverture ont trouvé un écho dans les secteurs public et privé (Previts et Merino, 1979). Dans le secteur public, elle est encore considérée comme innovante dans la plupart des pays de l'OCDE (Pollitt et Bouckaert, 2004).

Le mouvement de la budgétisation de la performance. La budgétisation de la performance s'est imposée dans les années 1960 avec l'introduction des systèmes de planification, de programmation et de budgétisation (PPBS). Elle a inspiré des initiatives ultérieures telles que la gestion par objectifs (MBO), la budgétisation à base zéro (ZBB) et la loi sur la performance et les résultats du gouvernement (GPRA) (Kelly et Riva et Kelly et Rivenbark 2003).

Le mouvement des indicateurs sociaux dans les années 1960 et au début des années 1970. Après presque deux décennies de croissance économique et de prospérité, les limites de la croissance économique ont été perçues et le développement de l'État-providence a déclenché la demande de données sociales (De Neufville, 1975 ; Dowrick et Quiggin, 1998).

Le mouvement de la qualité visait l'aspect de la gestion, c'est-à-dire les intrants, les processus et les extrants. Les modèles de qualité ont été développés dans les années 1950 et 1960. Dans les années 1970 et 1980, ils ont été mis en œuvre à grande échelle dans l'industrie espagnole (Bouckaert et Thijs, 2003). Dans les années 1980, les modèles ont été importés aux États-Unis et en Europe, d'abord dans le secteur privé, puis dans le secteur public.

Le mouvement du nouveau management public dans les années 80, qui est un ensemble diffus de réformes de la gestion qui se sont répandues dans le monde entier dans les années 1990 qui a résulté de l'expérimentation d'un certain nombre de pays, notamment la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni, des approches managériales dans le secteur public (Zifcak, 1994).). Sous les couleurs du NMP se cache un large éventail d'outils de gestion (Hood, 1991 ; Williams, 2000). L'utilisation de l'information sur la performance est intégrée dans presque toutes les fonctions de gestion.

Le mouvement de la politique fondée sur des données probantes (EBP). D'origine essentiellement britannique (Solesbury, 2001), elle a d'abord été appliquée dans le secteur de la médecine et de la santé publique (Davies, Nutley, S. M. et Smith, 2000). À la fin des années 1990, l'EBP s'est étendue à pratiquement tous les secteurs politiques. La politique devait être fondée sur des preuves de ce qui fonctionne plutôt que sur des prédispositions idéologiques.

7.2. Ruptures et continuités dans l'évolution des courants de performance dans les organisations publiques

7.2.1. Les traits communs aux différents mouvements de performance

Le cadre conceptuel qui considère que la performance des pouvoirs publics est le résultat d'un processus de transformation des intrants en extrants, puis en résultats est une caractéristique récurrente de tous les mouvements en faveur de la performance.

Chaque mouvement de performance a une orientation politique ou de gestion. Certains mouvements de performance s'intéressaient principalement aux résultats et à l'efficacité, tandis que d'autres mettaient l'accent sur les résultats et l'efficacité. Les mouvements des enquêtes sociales, des indicateurs sociaux et de l'EBP étaient principalement axés sur les politiques. La gestion scientifique, la comptabilité analytique, le PPBS et le nouveau management public étaient principalement des mouvements axés sur la gestion.

Tous les mouvements de performance sont politiques dans le sens où ils ont tous une dimension de pouvoir. (Van Dooren et Sterck, 2006) (Kelly et Rivenbark, 2003).

Les mouvements de performance présentent un ensemble similaire de supports : Tout d'abord, tous les mouvements ont eu des partisans principaux qui ont symbolisé le mouvement. Des noms tels que Frederick Taylor (gestion scientifique), Gulick et Urwin (science de l'administration), ou les gourous de la qualité tels que Juran ou Deming sont emblématiques de leurs mouvements respectifs. Deuxièmement, les associations promeuvent généralement les idées du mouvement. L'International City/County Management Association, par exemple, a une longue histoire dans la diffusion de la mesure de la performance dans le secteur public local. Un exemple plus récent est celui de la Section de la gestion publique (PUMA) de l'OCDE, qui a promu les concepts du NMP dans ses pays membres. Troisièmement, tous les mouvements ont leurs textes bibliques.

7.2.2. Les points de ruptures entre les courants de performance

L'évolution technologique permet de réinventer d'anciens concepts : Les systèmes d'information géographique (SIG) en sont un bon exemple (Goodchild et Janelle, 2004). Il s'agit essentiellement de systèmes d'information fournissant des connaissances sur ce qui se trouve où et quand. Les techniques modernes ont élargi la quantité de données liées au fichier de référence, mais le concept de base de la cartographie des phénomènes sociaux est resté le même. Les techniques d'analyse sont devenues plus sophistiquées, mais découplées de l'utilisation hors des sentiers battus : Cette sophistication technique a eu pour corollaire le caractère de plus en plus technocratique des analyses. La sophistication statistique sert parfois d'écran de fumée pour masquer des conceptualisations inadéquates, des données de mauvaise qualité ou des intentions cachées.

Institutionnalisation, professionnalisation et spécialisation de l'utilisation : La mesure et la gestion des performances sont devenues : (1) plus institutionnalisées ; et (2) plus professionnelles ; et en conséquence, il y a (3) une tension accrue entre une offre spécialisée d'informations sur les performances et une demande généraliste.

8. Les objectifs et l'efficacité des organisations publiques

8.1. De la nécessaire définition des objectifs dans les organisations

Les organisations sont des entités orientées vers des objectifs, et leur efficacité dans la poursuite de ces objectifs influence la qualité de notre vie et même notre capacité à survivre. La quasi-totalité de la théorie de la gestion et de l'organisation s'intéresse, d'une manière ou d'une autre, au défi que représente le fait de rendre une organisation et les personnes qui la composent performantes. Cette concentration sur les objectifs et les mesures de performance suppose que les organisations publiques seront plus performantes si les personnes qui les composent clarifient leurs objectifs et mesurent les progrès accomplis par rapport à ceux-ci. Cette hypothèse est généralement liée à l'idée que les organismes publics doivent être beaucoup plus performants et qu'ils peuvent y parvenir en se rapprochant des entreprises, dont les objectifs et les mesures de performance sont vraisemblablement plus clairs. Mais Radin (2006) souligne que ces hypothèses peuvent ne pas fonctionner correctement dans les environnements institutionnels et politiques fragmentés et pluralistes des agences gouvernementales. Les multiples autorités et acteurs du système ne sont pas nécessairement d'accord sur les objectifs et les critères de performance des organismes publics, et ils ne soutiennent souvent pas une approche rationnelle, axée sur les objectifs, de la prise de décision.

Les experts du domaine n'ont pas développé de méthodes claires et concluantes pour définir les objectifs organisationnels et pour définir et évaluer l'efficacité. Leur utilisation du concept quelque peu inhabituel d'efficacité organisationnelle reflète certaines des complications. Se

référer simplement à la réussite de l'organisation implique moins que ce sont les activités de l'organisation qui sont à l'origine de cette réussite. Parler d'efficacité suggère non seulement que l'organisation a obtenu de bons résultats, mais aussi qu'elle a obtenu ces résultats grâce à sa propre gestion, à sa conception et à d'autres caractéristiques.

8.2. Objectifs des organisations publiques

Les observations les plus fréquentes concernant les organisations publiques sont que leurs objectifs sont particulièrement vagues et intangibles par rapport à ceux des entreprises privées et qu'elles ont plus souvent des objectifs multiples et contradictoires. Les auspices et la surveillance imposés par le gouvernement à ces organisations comprennent des objectifs multiples, contradictoires et souvent intangibles tels que les valeurs constitutionnelles, de compétence et de réactivité. En outre, les lois d'autorisation assignent souvent des missions vagues aux agences gouvernementales et fournissent des orientations vagues pour les programmes publics (Lowi, 1979 ; Seidman et Gilmour, 1986). Les agences de conservation, par exemple, reçoivent des mandats et subissent des pressions à la fois pour conserver les ressources naturelles et pour les développer (Wildavsky, 1979, p. 215).

Buchanan (1974, 1975) a conclu que le caractère diffus des objectifs des agences rendait plus difficile la conception d'emplois stimulants pour les managers du secteur public et plus difficile pour eux de percevoir l'impact de leur travail, ce qui à son tour affaiblissait l'engagement et la satisfaction des managers fédéraux.

Boyatzis (1982), dans une étude sur les compétences d'un large échantillon de managers, a constaté que les managers du secteur public présentaient des compétences plus faibles en matière de formulation et d'accentuation des moyens et des objectifs. Il a conclu que cette différence devait résulter de l'absence, dans le secteur public, d'objectifs clairs et de mesures de performance telles que les ventes et les bénéfices.

Certains chercheurs ont affirmé que l'ambiguïté des objectifs dans les organismes publics et les difficultés qui en découlent pour élaborer des indicateurs de performance clairs et facilement mesurables conduisent à une évaluation des performances sur la base du respect des procédures et des règles (Barton, 1980 ; Dahl et Lindblom, 1953 ; Lynn, 1981 ; Meyer, 1979 ; Warwick, 1975). L'absence de critères de performance clairs, mesurables et bien acceptés induit donc un cercle vicieux de "bureaucratie inévitable" (Lynn, 1981) dans lequel la demande d'une plus grande responsabilité augmente l'importance accordée au respect des règles et au contrôle hiérarchique. Certains auteurs ajoutent que ces conditions engendrent un paradoxe dans lequel la prolifération des règles et des exigences d'autorisation ne permet pas de contrôler les niveaux inférieurs (Warwick, 1975 ; Buchanan, 1975).

8.3. Modèles d'évaluation de l'efficacité organisationnelle

Les personnes qui étudient l'efficacité organisationnelle sont d'accord sur bon nombre des points précédents, mais elles ne sont jamais parvenues à s'entendre sur un modèle ou un cadre concluant pour évaluer l'efficacité (Daft, 2010 ; Hall et Tolbert, 2004).

▪ L'approche par les objectifs

Lorsque les théoriciens de l'organisation ont commencé à élaborer des modèles d'efficacité organisationnelle, il semblait évident qu'il fallait déterminer les objectifs de l'organisation et évaluer si elle les atteignait. Cependant, comme nous l'avons déjà suggéré, les organisations ont de nombreux objectifs, qui varient selon de nombreuses dimensions et sont souvent en conflit les uns avec les autres. Herbert Simon (1973) a fait remarquer qu'un objectif est toujours intégré dans un ensemble d'objectifs qu'une personne ou un groupe tente de maximiser simultanément - par exemple, atteindre l'excellence dans la prestation de services aux clients, mais aussi maintenir le calendrier de maintenance, garder les membres heureux et motivés, maintenir des

relations satisfaisantes avec les législateurs et les groupes d'intérêt, etc. De nombreuses coalitions ou parties prenantes associées à une organisation - dirigeants, travailleurs, groupes de clients et d'intérêts, organismes de surveillance et de réglementation, législateurs, tribunaux, personnes appartenant à différentes sous-unités ayant des priorités différentes pour l'organisation, etc.

Les objectifs sont toujours reliés entre eux par des chaînes de moyens et de fins, dans lesquelles un objectif immédiat peut être exprimé en tant qu'objectif, mais sert en fin de compte de moyen pour atteindre un objectif plus général ou à plus long terme. Les organisations n'ont pas seulement des objectifs formels et publics, mais aussi des objectifs réels. Dans leurs rapports annuels, les organismes publics et les entreprises commerciales font souvent des déclarations élogieuses sur leur engagement en faveur du bien-être général et de leurs clients. Pourtant, le comportement réel de ces organisations peut indiquer qu'elles se préoccupent davantage de leur sécurité économique que de leurs clients et du grand public. Le modèle des objectifs, dans ses formes simplifiées, implique une vision de la gestion comme un processus rationnel et ordonné. Toutes ces complications amènent les chercheurs en efficacité organisationnelle à rechercher des alternatives à un modèle simple basé sur les objectifs. Les experts continuent toutefois d'exhorter les managers à identifier des missions, des valeurs fondamentales et des stratégies. Cela peut s'éloigner d'une approche strictement basée sur les objectifs, mais lorsque vous dites aux gens de décider ce qu'ils veulent accomplir et de concevoir des stratégies pour atteindre ces conditions, vous parlez d'objectifs, même si vous leur donnez d'autres noms.

Ces cadres normatifs illustrent toutefois bon nombre des complexités des objectifs mentionnées plus haut. Morrissey (1976), par exemple, illustre les multiples niveaux et les relations moyens-fins des objectifs. Il propose aux gestionnaires publics un cadre à utiliser pour élaborer des programmes de management par objectifs qu'il décrit comme un entonnoir dans lequel l'organisation passe d'une plus grande généralité à une plus grande spécificité en énonçant des buts et des missions, des domaines de résultats clés, des indicateurs, des objectifs et, enfin, des plans d'action.

Il est évident que les gestionnaires et les chercheurs ont du mal à définir clairement et de manière concluante les objectifs d'une organisation. Compte tenu des complications liées au modèle d'efficacité par objectifs que les théoriciens de l'organisation ont identifiées, il n'est pas surprenant que les efforts de réforme gouvernementaux qui appellent à une « gestion axée sur les résultats », à la définition d'objectifs et à l'évaluation des performances par rapport à ces derniers aient suscité la controverse. Les analystes et les critiques débattent de la faisabilité et de l'adéquation des efforts de spécification des objectifs d'une manière à laquelle l'histoire du modèle d'efficacité par objectifs pourrait laisser penser (Heinrich, 2002, 2003 ; Moynihan, 2006, 2008 ; Radin, 2006).

Pour des raisons similaires, les chercheurs se sont heurtés à des complications dans la mesure de l'efficacité. Comme d'habitude, ils ont été confrontés au problème du choix entre des mesures subjectives et des mesures objectives. Certains ont demandé aux personnes interrogées d'évaluer l'efficacité des organisations, parfois en demandant aux membres d'attribuer les notes, parfois en comparant les notes attribuées par les membres à leur propre unité au sein de l'organisation avec les notes attribuées par d'autres membres (tels que les cadres supérieurs ou les membres d'autres unités). Parfois, ils ont demandé à des personnes extérieures à l'organisation de les évaluer. D'autres ont élaboré des mesures plus objectives, telles que des indicateurs de rentabilité et de productivité, à partir de dossiers ou d'autres sources. Certains chercheurs ont développé les deux types de preuves, mais ils ont trouvé cela coûteux.

▪ **L'approche des systèmes et des ressources**

En partie à cause des difficultés rencontrées avec les modèles d'objectifs, Yuchtman et Seashore (1967) ont développé un modèle de systèmes et de ressources. Ils se sont concentrés sur la

question de savoir si une organisation peut obtenir des ressources précieuses de son environnement pour se maintenir. Ils ont placé les critères d'efficacité dans une hiérarchie, le critère ultime étant la capacité de l'organisation à exploiter les ressources et les opportunités externes. Ils considèrent que ce critère n'est pas mesurable en soi : il doit être déduit en mesurant le critère suivant, le plus élevé ou l'avant-dernier, qu'ils ont identifié dans une étude sur les compagnies d'assurance. Ces critères comprennent des facteurs tels que le volume d'affaires, la pénétration du marché, la jeunesse des membres de l'organisation et les coûts de production et d'entretien. Ils ont développé ces facteurs en utilisant des techniques statistiques pour regrouper des mesures d'activités et de caractéristiques organisationnelles telles que les ventes et le nombre de polices en vigueur. S'appuyant sur une enquête qu'ils ont menée dans les mêmes entreprises, ils ont également examiné les relations entre des variables subsidiaires de moindre importance, telles que la communication et le soutien de la direction, et les avant-derniers facteurs.

Bien que peu de chercheurs aient fait état d'études supplémentaires suivant ce modèle, au moins une de ces études l'a appliqué aux agences publiques. Molnar et Rogers (1976) ont soutenu que le modèle de dépendance des ressources, appliqué aux entreprises, doit être modifié pour les organismes publics, pour des raisons similaires à celles évoquées plus haut dans cet ouvrage - absence de bénéfices et de ventes sur les marchés, ce qui brouille le lien entre les intrants et les extrants ; évaluation conséquente par les responsables politiques et d'autres acteurs politiques ; et accent mis sur la satisfaction des besoins communautaires ou sociaux, qui rivalise avec l'accent mis sur l'efficacité interne.

▪ **Modèles de satisfaction des participants**

Cette approche vise à déterminer si les membres d'une organisation ont le sentiment que celle-ci répond à leurs besoins ou qu'ils partagent ses objectifs et s'efforcent de les atteindre. Les participants comprennent non seulement les employés, mais aussi les fournisseurs, les clients, les régulateurs et les contrôleurs externes, ainsi que les alliés. Certaines des études les plus récentes sur l'efficacité demandent à de nombreux participants de ces catégories d'évaluer une organisation (Cameron, 1978). D'autres ont essayé d'intégrer des considérations plus éthiques et de justice sociale en examinant dans quelle mesure une organisation sert ou nuit aux participants les plus défavorisés (Keeley, 1984). L'approche de la satisfaction des participants apporte donc des éléments cruciaux à notre réflexion sur l'efficacité, mais même ces versions élaborées de l'approche se heurtent à des problèmes lorsqu'il s'agit de traiter la signification sociale générale de la performance d'une organisation. Les organisations affectent également les intérêts du grand public ou de la société et des individus qui ne sont même pas associés de près ou de loin à l'organisation en tant que participants.

▪ **Modèles de ressources humaines et de processus internes**

Ces approches de l'efficacité organisationnelle l'évaluent en se référant à des facteurs tels que les communications internes, le style de leadership, la motivation, la confiance interpersonnelle et d'autres états internes supposés souhaitables. Likert (1967) a mis au point une typologie en quatre systèmes qui suit ce modèle, en supposant que l'efficacité organisationnelle est atteinte lorsque l'on améliore les processus de leadership, de communication et de contrôle ouverts et centrés sur l'employé. La grille managériale de Blake et Mouton (1984) repose sur des hypothèses similaires, tout comme de nombreuses approches du développement organisationnel.

▪ **Le projet de performance gouvernementale**

Le Government Performance Project (GPP) a fait l'objet d'une attention considérable de la part des professionnels et du public au début du vingt-et-unième siècle. Le GPP évalue cinq

domaines du système de gestion : la gestion financière, la gestion des ressources humaines, la gestion du capital, la gestion des technologies de l'information et la gestion axée sur les résultats. Les évaluations cherchent également à déterminer le degré d'intégration de ces systèmes de gestion au sein d'une administration ou d'une agence gouvernementale.

Le cadre fournit des critères généraux pour chacun des cinq domaines de gestion. Par exemple, les critères de gestion financière comprennent une perspective pluriannuelle de la budgétisation, des mécanismes qui préservent la santé financière, une disponibilité suffisante des informations financières pour les décideurs, les gestionnaires et les citoyens, ainsi qu'un contrôle approprié des opérations financières. Les critères de gestion des ressources humaines comprennent des dispositions relatives à l'analyse stratégique des besoins en ressources humaines, à la capacité d'obtenir les employés nécessaires et une main-d'œuvre qualifiée, ainsi qu'à la capacité de motiver les employés. La gestion des technologies de l'information (TI) comprend des critères tels que le fait de savoir si les systèmes TI répondent aux besoins d'information et aux objectifs stratégiques des gestionnaires, s'ils soutiennent la communication avec les citoyens et la fourniture de services à ces derniers, ainsi que l'adéquation de la planification, de la formation, de l'acquisition et de l'évaluation des systèmes TI. Les critères de gestion axée sur les résultats comprennent l'engagement dans une planification stratégique axée sur les résultats, l'utilisation des résultats dans l'élaboration des politiques et la gestion, l'utilisation d'indicateurs pour mesurer les résultats et la communication des résultats aux parties prenantes.

Projet intéressant et ambitieux, le GPP échappe néanmoins à une évaluation facile, car il n'est pas possible d'examiner les procédures d'évaluation proprement dites. Les évaluations ne mesurent pas directement les résultats, l'impact ou les résultats pour les organisations examinées par le GPP, de sorte qu'en tant que version d'un modèle de processus interne, il ne n'aborde pas directement l'efficacité réelle des organisations gouvernementales à atteindre objectifs et des résultats.

9. Conclusion

Après avoir été l'apanage des entreprises commerciales et industrielles, le pilotage de la performance présente à partir des années 1980 un intérêt auquel s'intéressent d'autres organisations, notamment les organisations publiques, qui se cantonnent dans un secteur présentant beaucoup de spécificités et de particularités.

Avec un champ d'action spécifié, un territoire géographique délimité et surtout une situation non concurrentielle, les organisations publiques ont du mal à atteindre leurs objectifs quant à la satisfaction des attentes des citoyens. Les organisations publiques ne peuvent être efficaces parce que leurs objectifs sont différents, souvent multiples et divergents, difficiles à mesurer sans parler des allocations des ressources qui ne sont pas tellement maîtrisées.

Aussi, la raréfaction des moyens, la nature organisationnelle de l'administration publique caractérisée tantôt par une bureaucratie rigide et excessive, tantôt par une carence administrative et managériale, ont entravé l'atteinte de la performance attendue par les parties prenantes, particulièrement les citoyens, usagers des services publics. Dans ce sens, les organisations publiques, effrayées par l'énormité du cumul de leurs déficits budgétaires et par la complexité de leurs situations économiques, ont dû redéfinir la portée de leur action publique et explorer des options organisationnelles et managériales qui peuvent éventuellement les escorter pour régler leurs problèmes d'efficacité et d'efficience. D'où l'avènement du NMP comme pratique de gestion des affaires publiques après une vague de privatisation qui n'a pas été le moyen le plus rationnel pour toutes les organisations publiques dans la mesure où certaines de ces organisations ne peuvent rivaliser (pour des raisons liées à l'intérêt général et au développement national).

Le NMP constitue un puzzle doctrinal visant à déployer, dans les organisations du secteur public, un ensemble de techniques managériales issues des pratiques et critères de performance du secteur privé (Hood. 1991 1994). Cette politique, menée depuis trente ans, exprime la volonté de moderniser et de rendre plus efficace le secteur public. Avec le NMP, la performance, intégrée, même timidement, dans la sphère publique. Elle est dans le processus de modernisation de l'appareil public.

En général, la performance est « un vieux serpent de mer » (Bartoli. 2015) qui a suscité, et suscite toujours beaucoup de débats, ce qui explique la complexité de la définir, de l'évaluer ou mesurer, encore de l'obtenir et de la pérenniser. Cette complexité s'amplifie davantage lorsqu'on la projette dans le secteur public. En effet, la définition de la performance dans la sphère publique est loin d'être simple et de faire l'unanimité de la part des acteurs concernés. Ainsi, trois difficultés surgissent lorsqu'on parle de performance publique : définir la performance attendue du secteur public, déterminer les modalités de cette performance et identifier des indicateurs et des critères pour l'évaluation de la performance (Bartoli. 2015).

Le pilotage de la performance développé dans le secteur privé est devenu, dans le cadre de la modernisation du secteur public et du NMP, une référence universelle. Il escorte les organisations, soumises d'une manière excessive à une obsession d'efficacité, vers un changement rendant possible l'atteinte des résultats attendus d'un service public. Il représente un outil d'orientation stratégique (Gervais. 2009). C'est au travers d'outils tels que les budgets, la comptabilité générale et analytique ou les tableaux de bord qu'ils se développent dans le secteur public.

Références

- (1) Asaolu, T. O., Oyesanmi, O., Oladele, P. O. and Oladoyin, A. M. (2005). Privatisation and commercialisation in Nigeria: implications and prospects for good governance. *South African Journal of Business Management*, 36(65-74)
- (2) Awio, G., Lawrence, S. and Northcott., D. (2007). Community-led initiatives: reforms for better accountability? *Journal of Accounting Organisational Change*, 3(3): 209- 226
- (3) Bardach, Eugene (1998). *Getting Agencies to Work Together: The Practice and Theory of Managerial Craftsmanship*. Washington, DC: Brookings.
- (4) Barzelay, M. (2001). *The New Public Management*. Berkeley: University of California Press.
- (5) Barzelay, M. *Breaking Through Bureaucracy* (1992). Berkeley: University of California Press.
- (6) Boston, J., Martins, J., Pallots, J. and Walsh, P. (1996). *Public management: the New Zealand model* Oxford: Oxford University Press.
- (7) Bouckaert, G. (2006). *Issues in Output Measurement for Government at a Glance*, OECD, Paris.
- (8) Bulmer, M. (2001). *Social Measurement: What Stands in Its Way?* *Social Research*, vol. 68, no. 2, pp. 455-80.
- (9) Bulmer, M., Bales, K., and Sklar, K. K. (1991). *The Social Survey in Historical Perspective, 1880-1940*, Cambridge University Press, Cambridge.
- (10) Burrows, R. and Loader, B. (eds) (1994). *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London, Routledge.
- (11) Campbell, Colin, and John Halligan. (1992). *Political Leadership in an Age of Constraint: The Australian Experience*. Pittsburgh, PA: University of Pittsburgh Press.
- (12) Carnevale, D. G. (2003). *Organizational Development in the Public Sector*. Boulder, Colo.: Westview Press.

- (13) Clegg, S. (1998). Foucault, Power and Organizations in A. McKinlay and K. Starkey (eds) Foucault, Management and Organization Theory. London: Sage, pp 29-48.
- (14) Cook, P. and Kirkpatrick, C. (1995). Privatisation policy and performance: international perspectives. NJ: Prentice-Hall.
- (15) Dorsch, J. J. and Yasin, M. (1998). A framework for benchmarking in the public sector literature review and directions for future research. *The International Journal of Public Sector Management*, 11(2/3): 91-115
- (16) Elster, Jon. (1983). *Sour Grapes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (17) Elster, Jon. 1989. *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (18) Ferlie, E., Ashburner, L., Fitzgerald, L. and Pettigrew, A. (1996) *The New Public Management in Action* (Oxford: Oxford University Press).
- (19) Foucault, M. (1978) 'The History of Sexuality' in A. Easthope and K. McGowan (eds) *A Critical and Cultural Theory Reader*. Buckingham: Open University Press, 1997, pp 90-5.
- (20) Goodchild, M. F. and Janelle, D. G. (2004). *Spatially Integrated Social Science*, Oxford University Press, Oxford.
- (21) Green-Pedersen, C. (2002). New public management reforms of the Danish and Swedish states: The role of different social democratic responses. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 15(2, April): 271-294
- (22) Hall, S. (1988) 'The Toad in the Garden: Thatcherism Among the Theorists' in C. Nelson and L. Grossberg (eds) *Marxism and the Interpretation of Culture*. Basingstoke and London: MacMillan Education Limited, pp 35-57.
- (23) Hood, C. (1991) *A public management for all seasons?* Public Administration, Blackwell Publishing Limited. 69: 3-19.
- (24) Hood, Christopher. 1986. *The Tools of Government*. Chatham, NJ: Chatham House.
- (25) Hopper, T., Tsamenyi, M., Uddin, S. and Wickramasinghe, D. (2009) Management accounting in less developed countries: what is known and needs knowing. *Accounting Auditing and Accountability Journal*, 22(3): 469-514
- (26) Humphrey, C., Miller, P. and Scapens, R. W. (1993). Accountability and accountable management in the UK public sector. *Accounting Auditing and Accountability Journal*, 6(3): 7-29
- (27) Kaboolian, L. (1998). The New Public Management: Challenging the Boundaries of the Management Vs. Administration Debate. *Public Administration Review*, 58:3 pp 189-93.
- (28) Kelly, J. M. and Rivenbark, W. C. (2003). *Performance Budgeting for State and Local Government*, ME Sharpe, Armonk, NY.
- (29) Kemeny, J. (1992). *Housing and Social Theory*, London: Routledge.
- (30) Kettl, D. F. (1988). *Government by Proxy*. Washington, D.C.: CQ Press.
- (31) Kettl, D. F. (1993). *Sharing Power*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- (32) Kettl, D. F. (2009). *The Next Government of the United States: Why Our Institutions Fail Us and How to Fix Them*. New York: Norton.
- (33) Kettl, D. F. "The Image of the Public Service in the Media." In Volcker Commission, *Leadership for America: Rebuilding the Public Service*. Lexington, Mass.: Heath, 1989.
- (34) Kettl, D. F., and Milward, H. B. (eds.). (1996). *The State of Public Management*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- (35) Larbi, G. A. (1999) *The new public management approach and crisis states* Geneva, United Nations Research Institute for Social Development 1-60
- (36) Le Grand, J. And Bartlett, W. eds. (1993a) *Quasi-Markets and Social Policy*, Basingstoke and London: MacMillan Press Limited.

- (37) Linsley, C. A. and Linsley, C. L. (1993). Booth, Rowntree, and Llewelyn Smith: A Reassessment of Interwar Poverty, *The Economic History Review*, vol. 46, no. 1, pp. 88-104.
- (38) Löffler, Elke. (1996). *The Modernization of the Public Sector in an International Comparative Perspective: Concepts and Methods of Awarding and Assessing Quality in the Public Sector in OECD Countries*. Speyer, Germany: Forschungsinstitut für Öffentliche Verwaltung.
- (39) March, J. G., and Simon, H. A. (1958). *Organizations*. Hoboken, N.J.: Wiley.
- (40) Marini, F. (1971) (ed.) *Toward a New Public Administration: The Minnowbrook Perspective*. Scranton, PA: Chandler.
- (41) Martin, S.J. and Sanderson, I. (2001). Evaluating public policy experiments: measuring outcomes, monitoring processes or managing pilots? *Evaluation* 5 (3) pp. 245–258.
- (42) McKelvey, B. (1982). *Organizational Systematics*. Berkeley: University of California Press.
- (43) Montin, S. (1992). Privatiseringsprocesser i Kommunerna'. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 95.
- (44) Moore, Mark H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- (45) Myles, J. (1998). How to Design a Liberal Welfare State: A Comparison of Canada and the United States. *Social Policy and Administration*, 32:4 pp 341-64.
- (46) Ogden, S. G. (1995). Transforming of accountability: the case of water privatisation. *Accounting Organisations and Society*, 20(2/3): 193-218
- (47) Olowu, D. (2002). New public management: an African reform paradigm. *Africa Development*, XXVII (3 and 4): 1-16
- (48) Osborne, D. and Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government*. New York: Plume Book.
- (49) Ostrom, V. (1989). *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- (50) Parker, L. and Gould, G. (1999). Changing public sector accountability: critiquing new directions. *Accounting Forum*, 23(2): 110-135
- (51) Pollitt, C. (1990, 1993 edition). *Managerialism and the Public Services*, Oxford: Blackwell, Second Edition.
- (52) Pollitt, C. and Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, Oxford.
- (53) Radin, A. (2002). *The Accountable Juggler: The Art of Leadership in a Federal Agency*, CQ Press, Washington, DC.
- (54) Radin, B. A. (2000). The Government Performance and Results Act and the Tradition of Federal Management Reform: Square Pegs in Round Holes, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no. 1, pp. 111-35.
- (55) Radin, B. A. (2006). *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity, and Democratic Values*, Georgetown University Press, Washington, DC.
- (56) Rees, R. (1985) The theory of principal and agent. *The Bulletin of Economic Research*, 37(1): 3-26
- (57) Robinson, Ray, and Julian LeGrand, eds. (1993). *Evaluating the NHS Reforms*. London: King's Fund Institute.
- (58) Rose, R. (1993). Bringing Freedom Back In. in C. Jones (ed) *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. London: Routledge, pp 221-41.
- (59) Rothstein, B. (1998). *Just Institutions Matter — The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*, Cambridge: Cambridge University Press.
- (60) Salamon, Lester, ed. (1989). *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*. Washington, DC: Urban Institute Press.

- (61) Salter, B. (1998). Citizenship and the Politics of Welfare — The Case of the NHS'. *Public Policy and Administration*, 13 :3, Autumn, pp 38-55.
- (62) Sanderson, I. (1998). Beyond Performance Measurement? Assessing Value in Local Government. *Local Government Studies*, 24:4 pp 1-25.
- (63) Seidman, H. (1983). Public Enterprises in the United States. *Annals of Public and Cooperative Economy*, 54, 3 – 18.
- (64) Seidman, H., and Gilmour, R. (1986). *Politics, Position, and Power*. Boston: Little, Brown.
- (65) Simon, H. A. (1946). The Proverbs of Administration. *Public Administration Review*, 6, 53 – 67.
- (66) Simon, H. A. (1948). *Administrative Behavior*. New York: Free Press.
- (67) Simon, H. A. (1995). Organizations and Markets. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5, 273 – 294.
- (68) Simon, H. A. (1998). Why Public Administration? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 1 – 12.
- (69) Simon, H. A., Smithburg, D. W., and Thompson, V. A. (1950). *Public Administration*. New York: Knopf.
- (70) Solesbury, W. (2001). *Evidence Based Policy: Whence it Came and Where Ws Going*, ESRC UK Centre for Evidence-Based Policy and Practice, London.
- (71) Stewart, J. (1995). *Local Government Today: An Observer's View*, Luton: LGMB.
- (72) Thomas, P. and Palfrey, C. (1996). Evaluation stakeholder-focused criteria, *Social Policy and Administration*, 30, 2, 125–142.
- (73) Toye, J. (1994). *Dilemmas of development*. Oxford: Blackwell.
- (74) Uddin, S. and Hopper, T. (2003). Accounting for privatisation in Bangladeshi: testing the World Bank claims. *Critical perspectives on accounting*, 14: 739-774
- (75) Uddin, S. and Tsamenyi, M. (2005). Public sector reforms and the public interest. *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, 18(5): 648-674
- (76) Van Dooren, W. (2004). Supply and Demand of Policy Indicators. *Public Management Review*, vol. 6, no. 4, pp. 511-30.
- (77) Van Dooren, W. (2006). *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Faculty of Social Sciences. K.U.Leuven.
- (78) Van Dooren, W. and Sterck, M. (2006). Financial Management Reforms after a Political Shift: A Transformative Perspective. *International Journal of Productivity and Performance Management*, vol. 55, no. 6, pp. 498-514.
- (79) Walker, R. (1998). New Public Management and Housing Associations: From Comfort to Competition. *Policy And Politics*, 26:1 pp 71-87.
- (80) Weisbrod, B. A. (1997). The Future of the Nonprofit Sector: Its Entwining with Private Enterprise and Government. *Journal of Policy Analysis and Management*, 16, 541 – 555.
- (81) Weisbrod, B. A. (ed.). (1998). *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- (82) Wickramasinghe, D., Hopper, T. and Chandana, R. (2004). Japanese cost Management meets Sri Lankan politics: disappearance and reappearance of bureaucratic management controls in a privatised utility. *Accounting Auditing and Accountability Journal*, 17(1): 85-120.