

## **La gouvernance publique : de la bureaucratie wébérienne à la gouvernance en réseau**

*Hayet DJEBBARI*

*Doctorante, Laboratoire de l'Innovation managériale, gouvernance et entrepreneuriat, Ecole Nationale Supérieure de Management, Koléa  
h.djebari@ensm.dz*

*Abdelmalik MEZHOUA*

*Professeur, Ecole Nationale d'Administration et Laboratoire de l'Innovation managériale, gouvernance et entrepreneuriat, ENSM- Koléa  
abdelmalikmezhoua@gmail.com*

### **Résumé**

En quête de l'efficacité et de l'efficience, le domaine de l'action publique a adopté la gouvernance comme approche critique recadrant le mode de fonctionnement des organisations publiques et de l'élaboration des politiques publiques et de leur mise en œuvre. Cependant, le concept de gouvernance publique a connu des perceptions différentes voire controversées depuis son appropriation. En se basant sur la revue de littérature et l'analyse des rapports des institutions internationales traitant la question de la gouvernance publique, l'étude a permis de conclure que la gouvernance publique a connu trois grandes approches en réponse aux mutations des paradigmes de management public et de l'évolution des exigences sociétales imposées aux gouvernements et aux entités en charge de la chose publique. Il s'agit des approches de la hiérarchie, le marché et les réseaux.

### **Mots clés**

Gouvernance, Gouvernance publique, nouveau management public, administration publique, performance publique, réseaux.

### **Abstract**

In the quest for the effectiveness and the efficiency, the field of public action adopted the governance as a critical approach to reframe the operating mode of public organizations, setting, and implementing public policies. However, the concept of public governance witnessed different and even controversial perceptions since its appropriation. Based on the literature

review and the international institutions reports analysis, the study concluded that the public governance adopted three main approaches in responseto the public management paradigms changes and the evolution of societal requirements imposed to governmentsand bodies in charge ofpublic affairs. It is about the hierarchy, the market and the network approaches.

### Key words

Governance, Public governance, Public Aministration, New Public Management, Public Performance, Networks.

### المخلص

سعيًا لتحقيق الكفاءة والفعالية في المجال العمومي، برزت الحوكمة كآلية لتأطير نظم سير المنظمات العمومية وكيفيات إعداد السياسات العمومية وتنفيذها. غير أن مفهوم الحوكمة العمومية عرف مقاربات مختلفة بل جدلية في الكثير من الأحيان. انطلاقًا من مراجعة الأدبيات وتحليل تقارير المنظمات الدولية ذات العلاقة بالحوكمة العمومية، سمحت الدراسة بالوقوف على ثلاثة مقاربات رئيسة للحوكمة العمومية أفرزتها تحولات نماذج الإدارة العمومية وتطور المتطلبات المجتمعية تجاه الحكومات والمنظمات المسؤولة عن الشأن العام، إذ يتعلق الأمر بمقاربات: السلمية، السوق والشبكات.

### الكلمات المفتاحية

الحوكمة، الحوكمة العمومية، الإدارة العمومية، المانجمنت العمومي الجديد، الأداء العمومي، الشبكات.

### Introduction

Depuis sa réapparition dans la littérature scientifique anglo-saxonne à la fin des années 80 (Chevalier, 2003; Paye, 2005; Bovaird, 2005; Robichau, 2011), le concept de gouvernance ne cesse de susciter les débats et les controverses et de gagner d'espace dans différents domaines et spécialités. Ce concept est employé dans une multitude de domaines allant des affaires aux sciences politiques, en passant par le droit, l'administration publique et l'économie, le concept est utilisé partout et à n'importe quoi (Pitseys, 2010; Richard & Rieu, 2008) en pratique et en recherche. En pratique, les spécialistes et les concernés par la gouvernance tentent de proposer ou de

concevoir les dispositifs, les mécanismes et les bonnes pratiques permettant d'optimiser les processus de prise de décision et d'améliorer la performance. En recherche, la gouvernance est devenue objet d'étude s'intéressant aux processus de contrôle de l'exercice de pouvoir dans les organisations, aux modes d'interaction des acteurs, aux aspects de la démocratisation des processus de prise de décision et au caractère normatif des interactions entre les différentes parties prenantes.

En administration publique, où la gouvernance s'intéresse aux interactions entre les acteurs publics et privés et à la résolution des problèmes de prise de décisions relatives à la satisfaction de l'intérêt général (Zerdani, 2010), le concept est devenu le mot clé dans les discours des gestionnaires publics et des hommes politiques dans le but de donner une certaine légitimation à leurs approches de prise en charge des affaires publiques du moment que le concept sous-entend la capacité à gouverner efficacement et de résoudre le plus démocratiquement possible les problèmes publics (Peters, 2017). Ainsi perçue, la gouvernance comprend « l'ensemble des règles et des processus collectifs, formalisés ou non, par lesquels les acteurs concernés participent à la décision et à la mise en œuvre des actions publiques. Ces règles et ces processus, comme les décisions qui en découlent, sont le résultat d'une négociation constante entre les multiples acteurs impliqués » (Lacroix & St-Arnaud, 2012, p.25)

Bien que le concept de gouvernance ait fait sa première émergence dans le domaine des entreprises où les économistes institutionnalistes ont mis en exergue les mécanismes de coordination dans les firmes afin d'en assurer l'efficacité et l'efficacités (Lorrain, 98), le champ de l'action publique semble être le lieu naturel de l'évolution des pratiques de la gouvernance, compte tenu de ce qui caractérise ce champ de multitude d'acteurs, de complexité d'interactions et de divergences d'intérêts.

En se basant sur la littérature (Williamson, 1975; Parkinson, 1989; Osborne, 1993; Lorrain, 1998; Agranoff & Mcguire, 2001; Baron, 2003; Chevallier, 2003; Paye, 2005; Richard et Rieu, 2008; McCourt, 2008; Ménard, 2010; Rrobichau, 2011; Lacroix & st-Arnaud, 2012; Hudon & Mazouz, 2014; Kisner & Vigoda-Gadot, 2017; Peters, 2017) et les débats des chercheurs spécialisés en la question, le présent article tente de suivre l'évolution de ce concept et ses croisements avec le management public avant de mettre en exergue les modes de gouvernance dans la sphère publique. Le but de l'article est de

retracer les évolutions majeures de la gouvernance, ses modes et ses perspectives futures.

## 1. Evolution de la gouvernance

### 1. 1. La gouvernance : du domaine des affaires au domaine public

Historiquement, le vocable de « gouvernance » est d'origine française, apparu dans le 13<sup>ème</sup> pour signifier « l'action de piloter » ou « de diriger la conduite de quelqu'un ou de quelque chose » en référence au « gouvernail d'un navire » (Canet, 2004; Rigaud, 2012). C'est à partir du 20<sup>ème</sup> siècle qu'il est passé dans la langue anglaise, donnant naissance au terme de « governance » qui signifie « l'action ou la manière de gouverner », c-à-d « diriger, guider ou réguler des individus, des organisations ou des nations dans leur conduite ou leurs actions » (Robichau, 2011).

Le terme de gouvernance a été repris d'abord par les économistes aux Etats unis, précisément dans l'article de Ronald Coase intitulé « The Nature of the firme » publié en 1937. Dans cet article, Coase tentait d'expliquer les raisons de l'émergence des firmes. Pour Coase, cette émergence a permis de réduire les « couts de transaction » que génère le marché en s'organisant par des modes de coordinations internes propres aux firmes.

A partir des années 70, Oliver Williamson, un économiste de l'école institutionnaliste, reprit la théorie de Coase, et développa sa théorie connue sous le nom de « la théorie des coûts de transaction ». Cette théorie postule que la réalisation des transactions économiques produit trois types de coûts: Des coûts liés à la recherche de l'information, des couts liés aux «défaillances» du marché, des couts liés aux comportements opportunistes des agents puisqu'ils agissent selon une rationalité limitée. Ainsi, certaines transactions qui se réalisent sur le marché peuvent créer des coûts de transactions élevés, ce qui peut amener certains agents économiques à rechercher des arrangements institutionnels alternatifs pour minimiser ces coûts (Ghertman, 2006). C'est de cette manière que Williamson, à l'instar de Coase, avait identifié d'autres alternatives pour réaliser des transactions qui sont à l'opposé du marché. Il s'agit de la « hiérarchie » qui correspond en fait à l'entreprise et de nombreuses formes « hybrides » entre le marché et l'entreprise telles que la sous-traitance, la concession, le réseau, etc.

Les travaux de Williamson ont abouti à définir la gouvernance comme l'ensemble des « dispositifs mis en œuvre par la firme pour mener des coordinations efficaces qui relèvent de deux registres: protocoles internes lorsque la firme est intégrée (hiérarchie) ou contrats, partenariat, usage de normes lorsqu'elle s'ouvre à des sous-traitants » (Lorrain, 1998). Ainsi, Williamson a pu introduire la question de la « gouvernance » ou, plus exactement, la question de la comparaison des modes de gouvernance dans l'agenda de recherche en économie et en sciences sociales (Ménard, 2010).

Ainsi, le concept de « gouvernance d'entreprise » avait pris de la place dans le monde des affaires aux États Unis, posant la problématique de l'asymétrie de l'information et de la divergence des intérêts lors de la réalisation des contrats de délégation de l'autorité dans la prise de décision. Ces contrats, par lesquels un ou des actionnaire(s), considéré(s) comme étant de(s) donneur(s) d'ordre ou « principal », engage(ent) un gestionnaire ou « l'agent » dans la gestion de l'entreprise, sont considérés comme incomplets étant donné que le gestionnaire peut tirer profit à l'encontre des intérêts de l'actionnaire. Cette théorie appelée « théorie de l'agence » a été développée par Jensen et Meckling en 1976 en prolongement des travaux de Berle et Means (1930) sur la divergence des intérêts entre les propriétaires de l'entreprise et ses dirigeants. La théorie de l'agence cherche à comprendre comment rendre la coopération entre les individus plus efficiente et accroître, par conséquent, le bien-être commun en diminuant la divergence des intérêts.

En effet, la « Gouvernance d'Entreprise » explore la piste d'un fonctionnement moins hiérarchique de l'entreprise en se basant sur « le postulat du choix rationnel dans un contexte de libre circulation de l'information et de collaboration », et s'inscrit dans le prolongement des « modifications structurelles de l'économie qui ont conduit à la remise en cause du modèle fordiste, notamment par le développement systématique de la sous-traitance, l'autonomisation des centres de responsabilité, la gestion en flux tendus... » (Canet, 2004). De la même façon, le terme de gouvernance a été utilisé par la socio-économie des organisations pour désigner le cadre institutionnel au travers duquel se réalisent les interactions et les transactions (Richard & Rieu, 2008).

En parallèle de sa propagation dans le monde des entreprises, la notion de gouvernance est passée au domaine public à travers les sciences politiques. Le point culminant de ce passage fut en Angleterre durant la décennie 80 lorsque le gouvernement de Margaret Thatcher, sous l'influence des idées de performance

issues du management des entreprises, a soutenu un programme de recherche sur la recombinaison du pouvoir local dénommé « Urban governance » pour se démarquer de la notion de « local gouvernement » associée au régime décentralisé de la gestion des territoires. La gouvernance sort alors du champ de l'entreprise pour intégrer celui des villes et des territoires et signifier un nouveau mode de gestion locale (Richard & Rieu, 2008; Jouve, 2005 ; Parkinson, 1989).

Depuis, « gouvernance » est devenu le mot d'ordre de la sphère publique dans le but de permettre aux institutions publiques de répondre aux exigences de l'utilisateur du service public et atténuer la méfiance du citoyen vis-à-vis de l'administration, bien que les premiers usages de la gouvernance visaient l'amélioration de la gestion des administrations plutôt que la proposition d'un nouveau mode de gestion démocratique (Pitseys, 2010).

## **1. 2. La bonne gouvernance**

La pression exercée par les mouvements sociaux dans beaucoup de pays du monde a appuyé l'orientation des régimes politiques vers la démocratie participative et la création des gouvernements décentralisés. Dans plusieurs pays en voie de développement (Ex. Inde, Brésil, Afrique du sud), ces mouvements ont concouru à diriger l'attention des structures politiques formelles et des gouvernements vers le rôle de la société civile dans l'exercice des droits et des fonctions démocratiques (Rakodi, 2003). L'implication des citoyens dans les affaires publiques s'est traduite par une démocratie participative exercée sous différentes formes (Calame, 2006; Dujardin, 2007).

Ces évolutions de la fin des années 80 ont été marquées, en parallèle, par l'apparition de la notion de gouvernance dans un autre champ, celui des relations internationales. A cette époque, des pays en développement tel que ceux de l'Amérique latine étaient en difficulté du fait de leur endettement vis-à-vis des principaux acteurs du développement de l'époque, en l'occurrence : le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. Ces organismes, qui considéraient la croissance économique comme objectif primordial du développement, ont revendiqué fortement l'implication du secteur privé dans la mise en œuvre des programmes de développement (McCourt, 2008). Partant, le FMI et la banque mondiale ont posé les jalons des réformes institutionnelles nécessaires à la réussite de programmes économiques dans

les pays bénéficiaires des aides internationales. Sous les recommandations de l'économiste Williamson, à l'époque du gouvernement de Reagan aux Etats Unis, un ensemble de recommandations rédigées sous le nom du « Consensus de Washington » ont permis de définir les critères d'une bonne administration publique à administrer aux pays qui subissaient des réformes dans le cadre des programmes d'ajustement structurel (Baron, 2003; McCourt, 2008). Ces critères sont regroupés sous le terme « Good-Governance ».

Depuis, la bonne gouvernance a fait son émergence dans le contexte des relations internationales dans le but de légitimiser les programmes d'ajustement structurel auprès, non seulement des gouvernements, mais aussi auprès du plus grand nombre possible d'acteurs au sein des États (Hurell & Woods, 1999). De même, pratiquement toutes les institutions internationales ont accepté l'idée qu'un système de représentation purement centré sur l'État dans la politique mondiale est imparfait, et c'est pourquoi un nombre d'entre elles ont ouvert un certain champ de participation aux organisations non gouvernementales (ONG).

Les fondements de la « bonne gouvernance » reviennent à l'idée de réintroduire l'état dans la gestion des affaires publiques « tout en respectant le cadre conceptuel de l'analyse néo-classique, c'est-à-dire en conservant la référence à la rationalité instrumentale et à l'efficacité économique, il convient d'élaborer une théorie de l'État sans pour autant remettre en cause la suprématie du marché, comme le stipule la théorie du Public Choice (TCP) » (Baron, 2003). La TCP reconnaît l'existence d'une économie de marché basée sur l'intervention de l'état, cela s'applique dans certains cas où le marché connaît des « défaillances » et qu'il est nécessaire de le renforcer et de protéger des catégories de populations ciblées comme les plus démunies dans la prestation de certains services tels que la santé, l'éducation, l'énergie, l'eau, l'assainissement etc. De ce point de vue, la gouvernance publique se traduit généralement par les indicateurs mesurant sa qualité pour la juger si elle est « bonne » ou « mauvaise ». Cette approche est soutenue par un ensemble de principes (encadré n°1) élaborés par les institutions internationales afin de conditionner l'octroi des fonds aux pays en difficultés financières (Bovaird, 2005).

## Encadré n°1 -Les principes de la bonne gouvernance selon la banque Mondiale

**1. Voix et responsabilité (VA)** - mesure les perceptions des citoyens d'un pays à propos de leur participation au choix de leur gouvernement, ainsi que la liberté d'expression, la liberté d'association et la liberté des médias ;

**2. Stabilité politique et absence de violence (PV)** - mesure les perceptions de la probabilité que le gouvernement soit déstabilisé ou renversé par des moyens inconstitutionnels ou violents, y compris la violence politique et le terrorisme ;

**3. Efficacité du gouvernement (GE)** - mesure la qualité des services publics, de la fonction publique et le degré de sa transparence et de son indépendance vis-à-vis des pressions politiques, la qualité de la formulation et de la mise en œuvre des politiques et la crédibilité de l'engagement du gouvernement envers ces politiques ;

**4. Qualité de la réglementation (QR)** - mesure de la perception de la capacité du gouvernement à formuler et mettre en œuvre des politiques et des réglementations saines qui permettent et favorisent le développement du secteur privé ;

**5. La règle de droit (RL)** - mesure la perception à propos de la confiance des agents et leur respects des règles de la société, et en particulier la qualité de l'exécution des contrats, de la police et des tribunaux, ainsi que la probabilité de la criminalité et de la violence ;

**6. Contrôle de la corruption (CC)** - mesure de la perception de l'exercice du pouvoir public à des fins de gain privé, y compris les petites et grandes formes de corruption, ainsi que la «capture» de l'État par les élites et les intérêts privés.

Source :Kaufmann et al., 2008.



### **1. 3. La gouvernance et la nouvelle gestion publique**

A partir de la fin des années 80, un courant de pensée fondé sur l'économie de marché s'est progressivement installé dans les discours des politiciens, des administrateurs publics, et des responsables de la mise en œuvre des politiques publiques. Sous le prisme d'une gestion efficace de l'État basée sur les « bonnes pratiques » apprises dans le secteur privé (Kisner & Vigoda-Gadot, 2017) d'abord dans les pays anglo-saxons (la Nouvelle-Zélande, l'Angleterre, l'Australie), ensuite en Europe. Il fallait « répondre aux attentes des citoyens (usagers, contribuables, bénéficiaires, électeurs) avec une logique d'efficacité et de rationalisation des coûts du service public. Pour y parvenir, les méthodes de management développées et utilisées dans le secteur privé marchand se sont progressivement déployées dans le domaine public dans plusieurs pays, ce mouvement est appelé le Nouveau Management Public, « New public management (NPM) » (Amar & Berthier, 2007).

Le NPM a dominé, durant la moitié des années 80 et toute la décennie 90, les différentes réformes du service public dans le monde. La diffusion des pratiques managériales et des outils de gestion privée a pris différentes formes au sein de l'appareil étatique dans les différents pays. Certains gouvernements ont opté pour la mesure de la performance comme moteur du changement, d'autres ont opté pour le management des compétences et la professionnalisation de la fonction publique, tandis que d'autres se sont orientés vers la dépolitisation de la gestion publique (Hudon & Mazouz, 2014). Ainsi, l'amélioration des services publics s'est opérée essentiellement par deux approches différentes : la première était essentiellement législative comme les cas de « Government Performance Result Act (GPRA) » aux États-Unis, Best value au Royaume Uni et les réformes Bassanini en Italie ; la seconde était volontariste comme le cas de l'utilisation des systèmes de management de la qualité de la « European Foundation for Quality Management- EFQM » (Bovaird & Löffler, 2003).

Les évaluations qui ont suivies ces réformes, quelques années plus tard, ont démontrés que les orientations proposées par le NPM pour mieux guider la gestion des affaires publiques étaient limitées. Dans plusieurs pays, de fortes remises en cause ont ciblé la performance des gouvernements, il ne s'agissait pas de la performance liée à la qualité du service public mais à la manière dont les gouvernements (politiciens, fonctionnaires) s'acquittaient de leurs tâches. Ce qui s'est

traduit par une crise de confiance et une remise en cause de l'honnêteté et de l'équité des représentants du gouvernement quant à la pertinence de l'information diffusé et des décisions prises (Bovaird & Löffler, 2003).

La bonne gouvernance a été mobilisée d'avantage pour la diffusion de la nouvelle gestion publique sous formes d'un ensemble de principes nécessaires à la réussite des réformes (Hudo & Mazouz, 2014; Kisner & Vigoda-Gadot, 2017; McCourt, 2008). En effet, « l'accent est mis sur l'efficacité des politiques, plutôt que sur leur élaboration » (Peters, 2017, p.607) en favorisant le niveau d'exécution ou de la gestion que celui de la conception sans être complètement indifférent (Kisner & Vigoda-Gadot, 2017; Peters, 2017). Cette fragmentation qui sépare le contexte de prise de décision et celui de la mise en œuvre est l'un des aspects pour lequel NPM est contesté (Bovaird & Löffler, 2003; Kisner & Vigoda-Gadot, 2017). Dans le NPM, les gouvernements sont considérés comme des entreprises, les usagers comme des clients tandis que la redevabilité ou l'obligation de rendre des comptes s'est orientée vers le rappel des contraintes de la revendication à être légitime par les décideurs publics dont l'objectif primordial est d'être réélus (Gibert, 2008).

#### **1.4 La nouvelle gouvernance publique (NGP)**

La gestion publique dans plusieurs pays du monde s'est heurtée à plusieurs enjeux locaux. Il s'agit, d'une part, de la gestion d'ensemble d'entités, héritées de l'approche NMP, plus au moins autonomes rattachées au secteur public chargées de la prestation du service public (Lévesque, 2013), d'autre part, des changements de l'environnement (technologique, économique et social) qui devient de plus en plus complexe. Pour que les Etats puissent répondre à l'évolution des exigences des usagers d'une manière plus efficiente et responsable, les gouvernements ont dû gérer, de plus en plus à côté « des organismes publics », un réseau d'institutions et d'organismes non étatiques pour mieux s'adapter, pouvoir innover, apprendre à « collaborer ». et agir (Andrew, Burlone, Chiasson, & Harvey, 2008; Lévesque, 2013; McCourt, 2008; Ansell, 2016). Le concept de la nouvelle gouvernance publique (NGP), développé par Osborne (1993) fait son apparition pour s'intéresser aux aspects inter-organisationnels des réseaux qui fonctionnent à la fois avec ou sans gouvernement pour la prestation des services publics (Kisner & Vigoda-Gadot, 2017). Ces réseaux sont caractérisés par des inégalités de pouvoir

qu'il faut gérer pour qu'ils puissent fonctionner efficacement (Juillet, 2001).

## **2. Les modes de gouvernance publique**

En se référant aux idéaux types organisationnels de Williamson (1975) à savoir : la hiérarchie, le marché et les réseaux, les chercheurs en gestion publique ont identifié trois formes cadrant les modes d'allocation des ressources et d'implication des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques et la prestation des services publics.

Appelées dans la littérature modes de gouvernance ou régimes de gouvernance, ou Sous-système de gouvernance (Robichau, 2011), la bureaucratie traditionnelle, le nouveau management public et la gouvernance en réseau sont considérés comme des idéaux types de la gouvernance reflétant l'évolution de l'administration publique et ses modes de réponse aux besoins de la société (Bugge, Fevolden, & Klitkou, 2019).

### **2. 1. La bureaucratie traditionnelle**

La bureaucratie traditionnelle ou la hiérarchie bureaucratique est fondée sur une logique étatique où les acteurs gouvernementaux jouent le rôle dominant. Elle s'appuie essentiellement sur la législation, la bureaucratie et la réglementation dans la mise en œuvre des politiques publiques et la fourniture de services publics. Reposant sur le contexte stable de la période de l'après-guerre jusqu'au début des années 80, la bureaucratie traditionnelle se base sur une adhésion à la législation et le respect des procédures standardisées (Bugge, Fevolden, & Klitkou, 2019). Cette forme est toujours présente dans les différents gouvernements et autorités, car la renonciation à la hiérarchie nécessiterait une reconstitution ou modification des mécanismes d'interaction des institutions de l'Etat (Robichau, 2011).

Certes, le mode de gouvernance du type hiérarchique est un moyen efficace dans l'atteinte des objectifs sociaux communs dans la mesure où l'autorité impose l'exécution de la collecte des fonds. Cependant, lorsque l'autorité fait face à des problèmes d'allocation de ressources et de limites de mise en œuvre des politiques en raison de la faiblesse du pouvoir gouvernemental, il y a de fortes chances que la gouvernance soit inefficace (Hettiarachchi, Ryu, Caucci, & Silva, 2018).

## 2. 2. La nouvelle gestion publique

Comme il a été mentionné précédemment, la nouvelle gestion publique est fondée sur une logique de marché et repose sur une combinaison d'institutions ou les acteurs non étatiques dominant. Elle s'appuie sur des mécanismes de coordination de nature partenariale plus que régaliennne (Bartoli & Hervé, 2011) telle que l'externalisation, le partenariat public privé, les relations contractuelles, etc.

Le mode de gouvernance du type NPM a conduit à la création des frontières claires entre l'élaboration des politiques publiques et leurs mises en œuvre d'une part, et à l'effacement des frontières entre les prestataires publics et privés de l'autre part. L'économie et la gestion sont considérées comme des connaissances dominantes qui contribuent à résoudre les problèmes publics et peuvent être sous-traitées par les autorités aux tiers tels que les bureaux d'expertise privés (Bugge, Fevolden, & Klitkou, 2019).

Ainsi, le mode de gouvernance du type NMP dépend du pouvoir de marché, où les acteurs étatiques et non étatiques échangent en fonction de ce qui sert leurs intérêts, les incitations et les prix jouent le rôle central de la transformation sociale. De même, il s'appuie sur des contrats et des rémunérations qui incitent les acteurs à la performance.

De ce fait, le mode de gouvernance du type NMP adopte des logiques totalement différentes du type Wébérien, comme le confirme le tableau suivant :

**Tableau n° 01: Administration Wébérienne Vs Nouveau Management Public**

	Administration Wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Respect des procédures	Atteindre les résultats
Organisation	Centralisée	Décentralisée
Partage de responsabilités	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, spécialisation	Autonomie
Recrutement	Concours	Contrats
Promotion	Avancement à l'ancienneté	Avancement au mérite

Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Type de budget	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : Amar & Berthier (2007).

Incontestablement le mode de gouvernance du type NMP est attrayant dans le sens où il permet d'atteindre des objectifs avec moindres coûts et génère souvent des revenus. Cependant dans le cas où le marché est confronté à des difficultés à fonctionner correctement, ce mode de gouvernance devient inefficace et inefficent. En effet, le gouvernement est appelé à être attentif et proactif dans la manière de coordonner et de gérer les relations dans ce mode de gouvernance, en étant un « acheteur intelligent », un « courtier » ou « gestionnaire » dans l'élaboration des produits et des résultats souhaités (Robichau, 2011).

### **2. 3. La gouvernance en réseau**

Dans le but de combler les défaillances de la bureaucratie et du marché, un nouveau mode de gouvernance appelé « Gouvernance en réseau » vient s'ajouter à la sphère de la gestion des affaires publiques inspirée de la négociation et de la vitalité du dialogue sociétal sur le bien commun (Paquette, 2007).

Le réseau est perçu dans ce mode gouvernance comme : «le processus de facilitation et d'exploitation d'arrangements multi-organisationnels pour résoudre des problèmes qui ne peuvent être résolus, ou résolus facilement, que par des organisations uniques» (Agranoff & McGuire, p. 296). Selon les mêmes auteurs, la logique réseau a fait son émergence dans la prestation des services publics et dans la mise en œuvre des politiques publiques dans le but de promouvoir un espace d'action publique non hiérarchique où l'interaction et l'interdépendance entre les organisations et les acteurs sont mises en avant pour faire face aux défis de la complexité de l'évolution de la société.

En effet, ce mode de gouvernance implique la collaboration et la cocréation entre plusieurs acteurs, tels que les gestionnaires publics, les bureaucrates, les agences et les utilisateurs des services publics. Les activités d'innovation sont orientées vers l'exploration et la recherche de nouvelles solutions dans les domaines public et privé (Bugge, Fevolden, & Klitkou, 2019). Cette logique, basée sur les normes et les valeurs, encourage la

décentralisation, la prise de décision ascendante, la confiance, la réciprocité, l'innovation et l'auto-organisation mais elle s'accompagne par de nouveaux défis pour les pouvoirs publics en termes d'égalité, de légitimité démocratique, et de responsabilité (Robichau, 2011).

En somme, les différents modes de gouvernance s'accordent que celle-ci est au service de mettre les organisations publiques sur la voie de la performance et de l'efficacité (Bartiche & Erraoui, 2021), cependant chaque mode à sa propre perception de la mise en œuvre de cet idéal impactée par les contextes économique, politique et social dans lesquels le mode a émergé.

### 3. Les perspectives de la gouvernance publique

Les travaux de recherche sur la gouvernance dans le domaine public adoptent une conception plus attentive à la dynamique des relations entre gouvernants et gouvernés (Rigaud, 2012), la gouvernance implique, selon Kooiman (2003) cité par Patro (2005), souvent de porter un éclairage sur les interactions entre les acteurs concurrents (publics ou privés) visant à résoudre des problèmes de la société ou à créer de nouvelles opportunités sociétales (Patro, 2005). Dans le même ordre d'idées et selon le même auteur, les changements de modes de gouvernances sont dus, en réalité, à la transformation dans la manière d'exercer le pouvoir dans la sphère publique qui est dû à son tour aux transformations de la société où les relations deviennent de plus en plus complexes et revêtent de multiples facettes (Patro, 2005). Par ailleurs, l'individualisation et l'atomisation des groupes et la dynamique de la société civile ont généré une pression vis-à-vis des gouvernements et des décideurs publics en les poussant à recomposer les échelles de l'action publique au profit de la décentralisation et de la promotion de l'action locale (Bonnal & al., 2019) où les acteurs interagissent selon des logiques de proximité et de liens sociétaux totalement différents de celles du niveau central et où la rationalité des acteurs se manifeste plus.

Dans ce contexte marqué par de nouveaux enjeux auxquels les gouvernements sont confrontés tels que la globalisation, les catastrophes naturelles, la compétitivité internationale, la géopolitique, etc. la gouvernance évoluera dans le sens de favoriser l'émergence de nouveaux principes de gestion publique. Par exemple, le principe d'autonomie est mobilisé en réponse à l'apparition d'individus plus libres de leur temps, plus informés, plus engagés, et plus dévoués à s'investir

dans la chose publique. De la même manière, le principe de subsidiarité est mobilisé pour une meilleure prise en charge de la complexité qui nécessite une perception plus fine et fluide de la réalité. En effet, elle serait mieux gérée par des instances décentralisées (une ville, une région, un conseil de quartier, etc.) que par un Etat (Dujardin, 2007). Ainsi la gouvernance revêtira un caractère multidimensionnel en intégrant à la fois (1) la vision centrée sur la société inclusifs des acteurs non étatiques dans les processus et la mise en œuvre des politiques publiques, (2) la vision centrée sur l'Etat, où les lois et les acteurs étatiques jouent un rôle de premier plan, (3) la multitude et la diversification des acteurs, y compris le privé, impliqués dans la prestation des services publics, (4) la complexité des aspects institutionnels et des arrangements intersectoriels de l'Etat et (5) la logique réseaux qui semble plus adaptée pour concilier les intérêts divergents des différentes parties prenantes de l'action publique (Robichau, 2011).

Partant de cette conception, la gouvernance publique s'annonce plus favorable à une prise de décision collective à travers l'utilisation d'un ensemble d'instruments plus souples qui permettent la participation, la négociation et le dialogue de la performance dans le processus de prise de décision en plus des instruments traditionnels du commandement et du contrôle tel que la réglementation directe.

Dans cette perspective, la gouvernance publique s'appuiera davantage sur :

- l'adoption de tout outil managérial, de nature publique ou privée, permettant d'améliorer la qualité du service public et du coup la satisfaction de l'utilisateur ;

- la démocratisation du processus de prise de décision pour plus de transparence et de redevabilité des agents publics ;

- la promotion des valeurs et de l'éthique dans le service public par des approches plus normatives voir même « mesuratrice » ;

- le recours massif aux technologies de communication et de l'information comme support à la fois de la transparence, de l'efficacité et de l'efficacité de l'action publique ;

- L'hybridation des approches Hiérarchie, Marché et Réseaux.

## Conclusion

En quête de la performance publique et de la légitimation, la gouvernance, depuis son adoption dans la sphère publique, est passée par plusieurs étapes mais toutes renvoyant aux dispositifs et mécanismes mis en place pour optimiser l'exercice du pouvoir de la décision publique où gérer la chose publique.

Sous l'impact du développement des systèmes politiques, des pressions sociales et des crises économiques, la gouvernance s'est progressivement transformée en un idéal normatif associé à la rationalisation de l'utilisation des ressources publiques, à l'éthique et à la performance des institutions et des politiques publiques. L'approche hiérarchique ou pyramidale de la gouvernance issue de l'approche wébérienne de la gestion publique est aussitôt remise en cause sous la pression des mouvements sociaux face à des situations où les gouvernements se retrouvent incapables de répondre aux besoins croissants et de plus en plus divergents des populations notamment en matière de services publics. A cet effet, l'approche marché s'est proposée comme alternative pertinente dans le sens de gérer la chose publique par les mêmes outils de la sphère privée qui ont fait preuve d'une grande efficacité et efficience sous le slogan du Nouveau Management Public. Cependant, les défaillances du marché ont compromis les efforts des pouvoirs publics à remplir certaines de leurs missions correctement, chose qui a provoqué de nouveau des pressions sociales et de fortes critiques à l'égard de libéralisation de l'action publique. Ainsi, la gouvernance s'est appropriée la logique « réseaux » qui s'est manifestée plus favorable à la démocratisation de la prise de décision publique et aux approches fondées plus sur la participation et le dialogue.

Malgré toutes ces évolutions et la connotation positive que sous-entend le concept de la gouvernance, les efforts des pouvoirs publics dans beaucoup de pays demeurent incapables à gagner la confiance des citoyens et à relever les défis majeurs de l'action publique à savoir : la pertinence des politiques publiques, la performance des institutions publiques, l'amélioration de la qualité du service public et l'optimisation des ressources.



## Bibliographie

- Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et Management Publics*, 5(1), 1-14.

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2001). Big Questions in Public Network Management Research. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11(3), 295–326.

- Andrew, C., Burlone N., Chiasson, G., & Harvey, J. (2008). Horizontalité et gouvernance décentralisée: les conditions de collaboration dans le contexte de l'action communautaire. *Canadian public administration*, 51(1), 127–142.

- Ansell, C. (2016). Collaborative Governance as Creative Problem-Solving. Dans Jacob Torfing, J., & Triantafillou, P. (dir.), *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance* (35–44). Cambridge: Cambridge University Press.

- Baron, C. (2003). La gouvernance: débats autour d'un concept polysémique. *Droit et société*, 54(2), 329-349.

- Bartiche, S., & Erraoui, E. H. (2021). Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, 2(6-1), 227-246.

- Bartoli, A., & Hervé, C. (2011). Le développement du management dans les services publics: évolution ou révolution?. *Informations sociales*, 165(5), 24-35.

- Bonnal, P., Cortes, G., Delgado, N. G., Leite, S. P., Poncet, C., & Sabourin, E. (2019). *Action publique, dynamiques sociales et pauvreté : La territorialisation en débats*, Montpellier: Presses universitaires de la Méditerranée.

- Bovaird, T. (2005). Public governance: balancing stakeholder power in a network society. *International review of administrative sciences*, 71(2), 217-228.

- Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313–328.

- Bugge, M.M., Fevolden, A. M., & Klitkou, A. (2019). Governance for system optimization and system change: The case of urban waste, *Research Policy*, 48(1) 1076–1090.

- Calame, P. (2006). Démocratie participative et principes de gouvernance. Internet:[http://medsci.free.fr/docsderef/Calame2006\\_De%CC%81mocratie%20participative%20et%20principes%20de%20gouvernance.pdf](http://medsci.free.fr/docsderef/Calame2006_De%CC%81mocratie%20participative%20et%20principes%20de%20gouvernance.pdf)
- Canet, R. (2004). *Qu'est ce que la gouvernance?*. Communication présentée au : Conférences de la Chaire MCD, Mars, Montréal, Québec.
- Chevallier, J. (2003). La gouvernance, un nouveau paradigme étatique ? *Revue française d'administration publique*, 105106(1), 203-217.
- Dujardin, F. (2007). *De nouveaux dispositifs de démocratie participative*. Internet:<https://www.millenaire3.com/Interview/2007/de-nouveaux-dispositifs-de-democratie-participative>.
- Ghertman, M. (2006). Oliver Williamson et la théorie des coûts de transaction, *Revue française de gestion*, 160(1), 191-213.
- Gibert, P.(2008). Un ou quatre managements publics?. *Politiques et management public*, 26(3), 7-23.
- Hettiarachchi, H., Ryu, S., Caucci, S., & Silva, R. (2018). Municipal Solid Waste Management in Latin America and the Caribbean: Issues and Potential Solutions from the Governance Perspective. *Recycling*. 193(2),1-15.
- Hudon, P. A., & Mazouz, B. (2014). Le management public entre «tensions de gouvernance publique» et «obligation de résultats»: Vers une explication de la pluralité du management public par la diversité des systèmes de gouvernance publique. *Gestion et management public*, 32(4), 7-22.
- Hurrell, A., & Woods, N. (1999). *Inequality, Globalization, and World Politics*. Oxford . Oxford University Press.
- Jouve, B. (2005). From government to urban governance in Western Europe: a critical analysis. *Public Administration and Development*, 25(4), 285-294.
- Juillet, L. (2001). Pouvoir, démocratie et gouvernance en réseaux. Dans Linda Cardinal, C., & Andrew., C.(dir.), *la démocratie à l'épreuve de la gouvernance* (103-116). Ottawa: Les Presses de l'Université d'Ottawa.

- Kaufmann, D., Kraay, A. & Mastruzzi, M. (2008). *Governance matters VII: Aggregate and individual governance indicators 1996–2007*. Washington DC: World Bank.

- Kisner., M. & Vigoda-Gadot., E. (2017). The provenance of public management and its future: is public management here to stay? *International Journal of Public Sector Management*.30(7), 532-546.

- Lacroix., I & St-Arnaud., P. O. (2012). La gouvernance: tenter une définition, *Cahiers de recherche en politique appliquée*,4(3),19-37.

- Lévesque, B. (2013). Social Innovation in Governance and Public Management Systems: Towards a New Paradigm. Dans Moulaert, F., MacCallum, D., Mehmood, A., & Hamdouch, A.(dir.), *Social Innovation: Collective Action, Community Learning and Transdisciplinary Research*(25-40). Cheltenham: Edward Elgar Publishers.

- Lorrain, D. (1998). Administrer, gouverner, réguler, *Les Annales de la recherche urbaine*, 80(1), 84-92.

- McCourt., W. (2008). Public management in developing countries: From downsizing to governance. *Public Management Review*, 10(4), 467-479.

- Ménard., C. (2010). Oliver E. Williamson: Des organisations aux institutions. *Revue d'économie politique*, 120(3), 421-439.

- Osborne., D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity & Management Review*, 16(4), 349-356.

- Paquette., J. (2007). Du mouvement fabien à la gouvernance en réseau : les trois temps d'une administration publique engagée. *Pyramides*, 13(1), 107-124.

- Parkinson., M. (1989). The Thatcher Government's Urban Policy, 1979-1989: *The Town Planning Review*, 60(4), 421-440.

- Parto., S. (2005). «Good» governance and policy analysis: what of institutions?. *Internet*: <http://collections.unu.edu/eserv/UNU:1173/rm2005-001.pdf>.

- Paye., O. (2005). La gouvernance: D'une notion polysémique à un concept politologique. *Études internationales*, 36(1), 13-40.

- Peters., B.G. (2017). Management, management everywhere: whatever happened to governance? *International Journal of Public Sector Management*, 30 (6-7), 606-614.

- Pitseys., J. (2010). Le concept de gouvernance, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 65(2), 207 - 228.

- Rakodi., C. (2003). Politics and performance: the implications of emerging governance arrangements for urban management approaches and information systems, *Habitat International*, 27(4), 523-547.

- Richard, S. & T,Rieu. (2008, septembre). *Une approche historique de la gouvernance pour éclairer la gestion concertée de l'eau en France*. Communication présentée au : 23e Congrès mondial de l'eau de l'IWRA, Montpellier, France.

- Rigaud, B. (2012). Gouvernance publique. Dans L. Côté,L et J.-F. Savard,J.F., (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* (1-4), Québec École nationale d'administration publique. Internet : [https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions\\_francais/gouvernance\\_publicue.pdf](https://dictionnaire.enap.ca/dictionnaire/docs/definitions/defintions_francais/gouvernance_publicue.pdf)

- Robichau., R. W. (2011). The mosaic of governance: creating a picture with definitions, theories, and debates. *Policy Studies Journal*, 39(1), 113-131.

- Zerdani,T. ( 2010 ). Gouvernance de réseaux inter organisationnels. *Revue de littérature et proposition d'un cadre d'analyse*. Internet:<https://depot.erudit.org/id/003708dd>.

- Williamson, O. E. (1975). *Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications*, New York: Free Press. Internet: <https://archive.org/details/oliver-williamson-markets-and-hierarchies/page/26/mode/2up>