

Le New Public Management: Un impératif pour les organisations publiques au Tchad ?

[The New Public Management: An imperative for public organizations in Chad ?]

Moussa Kabir Saleh¹, Senoussi Seid Abakar², Djimnadjingar Ratangar¹, and Kouladoum Jean-Claude²

¹Département des Sciences de gestion, Université de Moundou, Moundou, Chad

²Département de l'Economie, Université de Moundou, Moundou, Chad

Copyright © 2023 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: Being considered effective and creating value for national economies for many years, public organizations have sought in recent years to restructure and perform better. A questioning seems to characterize them given their dysfunction followed by their poor performance. Obviously, the basic assumptions of administrative action as well as traditional instruments appear insufficient and obsolete. Faced with this situation, a new perception of public management, in this case NPM, therefore becomes essential to meet the needs at the hour.

The objective of this paper aims to explain the articulation of the New Public Management concept in public organizations. Although in Chad, the implementation of this new management style has been significantly delayed, organizations using this concept are campaigning for performance. To the extent that they have managed to reduce organizational dysfunction, NPM becomes an absolute necessity for all organizations, in order to achieve the desired performance.

KEYWORDS: New public Management, Administration and organizations public, State reform, Performance, Classical management.

RESUME: Etant considérées comme efficaces et créatrices de valeur dans les économies nationales depuis des belles années, les organisations publiques cherchent à se restructurer et à se performer ces dernières. Une remise en cause générale semble les caractériser compte tenu de leur dysfonctionnement suivi de leur mauvaise performance. Manifestement, les hypothèses de base de l'action administrative, tout comme ses instruments traditionnels s'avèrent insuffisants et obsolètes. Face à cette situation, une nouvelle perception de la gestion publique, le NPM devient dès lors indispensable pour répondre aux besoins de l'heure.

L'objectif de ce papier est d'expliquer l'importance de l'articulation du concept New Public Management dans les administrations et organisations publiques. Bien qu'au Tchad, la mise en œuvre de ce nouveau style de management (NPM) ait accusé un grand retard, les organisations utilisant de ce concept militent en faveur de la performance. Dans la mesure où ces dernières se sont parvenues à réduire le dysfonctionnement organisationnel, le New Management Public devient une nécessité absolue pour toutes les organisations publiques pour l'amélioration de leur performance.

MOTS-CLEFS: New Public Management (NPM), administration et organisations publiques, réforme de l'Etat, Performance, Management classique.

1 INTRODUCTION GÉNÉRALE

Pendant les 30 premières années après les indépendances (1960-1990), les organisations publiques (Administration et entreprises publiques) ont été le moteur de la croissance et du développement des pays africains. Considérées comme des

pourvoyeurs d'emplois, incubateurs et créatrices de valeur ajoutée, elles étaient performantes et à la hauteur de leur mission à la fois sociale et économique. Ces dernières années (à partir des années 90 à nos jours), la majorité d'entre elles, est caractérisée par un management précaire et une gouvernance inefficace et presque inexistante. Une incertitude caractérisant ces organisations qui n'ont jamais fait l'objet d'une réflexion profonde, alors que l'Etat tchadien et les pouvoirs publics les ont multipliés dans tous les secteurs économiques du primaire au quaternaire, conformément à la théorie du libéralisme. Face à la mise en place et création de multiples organisations sans objectifs prédéterminés, et soutenues par la relative prospérité du boom économique du pays, il s'en est créé une grande confusion ayant régné dans l'administration et la gestion des dites organisations, et surtout dans leurs rapports d'autonomie de gestion et d'administration avec les ministères concernés. Cette confusion a engendré le dysfonctionnement du secteur public voire parapublic et par conséquent a ralenti la politique de l'Etat vis-à-vis de ces organisations.

Dès lors, des dysfonctionnements se sont intensifiés à la limite de conduire certaines organisations à la privatisation ou à procéder à leur liquidation judiciaire en déposant leur bilan. Bien qu'elles soient qualifiées d'inefficaces et moins rentables, ces organisations publiques et parapubliques parquent des preuves pendant moult années, des dysfonctionnements et de déficiences en raison de leur nature organisationnelle et de la finalité de leur mission [1]. Par conséquent, l'amélioration de la performance de ces entités constitue un défi crucial à relever, dont les décideurs sont interpellés afin de juguler la situation qui en prévaut. En dépit des dispositions de contrôle et de dissuasion prises par l'Etat tchadien pour une gestion rationnelle et une gouvernance efficace des organisations et administrations publiques, la performance de celles-ci laisse à désirer et soulève de questionnement pertinent. Dans ce contexte, la gestion de leur performance doit interpeler les autorités publiques à promouvoir le New Public Management (NPM) afin d'amorcer la dynamique administrative et d'impulser la performance des dites entités.

En effet, le New public Management¹ (*NPM*) constitue une méthode de gestion visant à rationaliser l'administration publique en général et les organisations publiques et parapubliques en particulier, et a donc pour but, de les conduire, en transposant très largement les méthodes développées dans les organisations privées. Bien qu'elles ne soient pas toutes performantes, les organisations privées constituent le modèle idéalisé de pratiques associant efficacité et productivité. Alors que le recours au *NPM* permettrait aux organisations publiques de réussir, et de répondre aux attentes des parties prenantes afin d'assurer leur survie [2]. Dans un environnement complexe affecté de diverses crises, le management public impulsé par le *NPM* paraît indispensable, dans la mesure où les organisations publiques sont interpellées par des défis nouveaux liés aux exigences sociales, et aux besoins multiformes des usagers ainsi qu'à des restructurations des moyens [3].

A ce titre, le papier propose un survol de la gestion classique des organisations publiques dans une première partie. Ensuite, il insiste sur l'évolution de l'approche du *NPM*, de la combinaison des facteurs de changement et des potentiels et défis de son opérationnalisation au sein des organisations publiques. Il vise enfin, à délimiter les contours et domaines où la pratique du Nouveau Public Management constitue un support précieux pour l'amorce de la performance. Le but étant de fournir une réflexion théorique, sur la nouvelle gestion publique constituant ainsi, un cadre de référence approprié pour l'instauration d'une politique réalisable en matière de management des organisations publiques au Tchad.

2 LE MANAGEMENT CLASSIQUE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Si l'on en croit au paradigme de la gestion Wébérienne (Modèle bureaucratique de Marx Weber), le management d'une institution, ou d'une collectivité ne ressemble pas tout à fait à celui d'une organisation privée. Cependant Il y a autant de divergences que des ressemblances sur certains aspects, notamment la gestion des ressources humaines, la mise en place des règles et procédures et la gestion des projets. Mais, sous un autre angle, le management public reste très spécifique et qu'il doit s'accommoder à un environnement complexe dont la composition de multiples facteurs rend complexe les tâches et activités. D'une part, la multiplicité d'acteurs et d'institutions, d'horizons de nature différente, puis de territoires et de compétences variées, et d'autre part, il doit s'adapter à un cadre législatif et réglementaire très dense à l'instar de la constitution et lois qui régissent l'Etat et ses institutions [4].

Pour [5], les quatre (04) composantes qui permettent de caractériser les organisations publiques constituent un défi majeur pour l'atteinte de leur performance organisationnelle.

¹ NPM : Sigle reconnu sous l'appellation anglo-saxonne New Public Management, slogan mise en place dans le cadre de réformes axées sur la modernisation de l'Etat et des services publics (Hood, 1991 ; Politt et Bouckaert, 2000).

En effet, la première composante des organisations publiques se manifeste par des procédures relatives aux poursuites des finalités extérieures, alors que les organisations privées poursuivent, d'une manière autonome une finalité interne de suivi et de développement. Les organisations publiques sont soumises à des finalités externes définies et imposées par la loi (défense nationale, éducation, état civil, aide sociale,...). La deuxième composante d'une importante accrue, se manifeste sous l'angle de l'absence ou de la réduction de rentabilité financière au profit de la rentabilité sociale. Une troisième composante, non de moindre importance, est relative aux missions que les organisations se doivent réaliser dans une logique de concurrence imparfaite. La dernière composante consiste à la soumission de l'action administrative de ces organisations à la politique publique du pays. Si bien qu'elles soient essentielles, ces quatre composantes sont inhérentes à l'affaiblissement des organisations publiques dans leur quête de performance économique-financière.

A la différence du secteur privé, la gestion du secteur public, comporte deux dimensions [5] notamment; les impératifs de gestion identiques dont l'objectif consiste à produire des biens et services sans la moindre rationalité ou des ressources consommées. De plus, la grande différence relative au secteur privé, tient du fait que la majorité de ces organisations publiques n'ont pas vocation à réaliser des profits, puisqu'elles ont pour mission de redistribuer des ressources en vue d'atteindre les objectifs sociaux. Des obligations de service public de nature à la fois politique et juridique participent fortement à la légitimité des services administratifs et se sont fondées sur le respect des principes et des valeurs régaliennes. Cette légitimité appelée « primaire » est complétée par une autre forme de légitimité appelée « secondaire » où les acteurs des politiques publiques cherchent une reconnaissance par la qualité de leurs prestations à l'attention des acteurs sociaux [6].

Cependant, l'une des caractéristiques de NPM est bien d'insister sur la légitimité secondaire des organisations du secteur public en focalisant l'attention sur la recherche de l'efficacité organisationnelle et l'amélioration de la qualité des biens et services produits par l'administration [7]. Depuis les années 1970, un vaste chantier de réformes a investi la sphère publique, redessinant ainsi les contours de cette « nouvelle gestion publique ». [8] soulignent que malgré l'incroyable capacité des organisations publiques à résister aux projets de réforme qui leur sont appliqués, les bouleversements profonds que connaissent actuellement ces organisations ont des répercussions sur les rôles, et les conditions de travail des acteurs publics. Ces derniers sont amenés à modifier leurs habitudes de se conduire pour impulser ces dernières d'être efficaces, efficientes et économes. Pour cela, l'organisation privée semble être le modèle idéalisé alliant efficacité et efficacité, s'opposant à une bureaucratie symbolisant un processus de dysfonctionnements accrus [9].

3 APPROCHE DU NOUVEAU PUBLIC MANAGEMENT (NPM)

Durant la période des années 70, plusieurs Etats ont ressenti la nécessité de moderniser l'administration et organisations publiques dans le but d'améliorer leur gouvernance en vue d'atteindre leur performance. Les pays occidentaux (OCDE) étaient les premiers à s'engager dans un processus de modernisation de leur gestion publique sous la coupe de la logique d'action du secteur public qui, ayant connu des évolutions considérables. Ce processus ayant passé du vieux paradigme traditionnel de l'administration wébérienne » à un « nouveau management public » ou nouvelle gouvernance publique [10]. Plus tard après l'adoption par les pays occidentaux de la nouvelle gestion publique, les pays africains ayant ressenti la nécessité de la réforme administrative, avaient sollicité la mise en place de NPM en tant qu'outil de gestion permettant d'améliorer la performance de ces organisations publiques.

3.1 FACTEURS D'EMERGENCE ET DEVELOPPEMENT DU COURANT DE NPM

Dans le souci de renforcer la gestion et booster la performance des administrations et organisations publiques, il a été convenu de saisir les différents principes et modes de gestion qui ont marqué la gouvernance et la performance des organisations privées. Le NPM constitue un outil efficace de gestion pour transposer au sein des organisations publiques une gestion inspirée du secteur privé. De nouveaux modes de management ont été introduits à la gestion publique progressivement dans le monde visant la modernisation de l'Etat [11]. Suivant les évolutions de contextes à la fois socio-politique et socio-économique, l'obsolescence du modèle wébérien a conduit les Etats à adopter le NPM, ainsi apprécié comme le plus fiable en termes d'efficacité de la gestion publique. A cet effet, l'amélioration de la Gestion et de la gouvernance du secteur public, amorcée par le NPM a fait appel à des méthodes complexes issues du secteur privé, générant ainsi une série de réformes initiée par de nombreux pays à travers des mouvements dont l'esprit et la vocation demeurent comparables [12]. Ce paradigme a pour but la transposition vers le secteur public des outils de l'efficacité du management. Toutefois, pour réussir cette transposition, les spécificités de ce secteur devraient être prises en considération.

3.1.1 FACTEURS D'ÉMERGENCE DU NPM

Si la gestion classique de type wébérienne a dominé le monde jusqu'aux années 70, elle est devenue obsolète au profit de celle de type moderne NPM. En effet, les limites du management classique au sens du Weber au sein des administrations et organisations publiques se justifient par la nature des tâches réalisées et de l'espace circonscrit en fonction de l'organigramme. Il en résulte² des conséquences sociales et managériales qui se sont manifestées par une insatisfaction du citoyen et de l'ensemble des parties prenantes, par un surcout et une dégradation accrue des services rendus. Dès lors, il était question d'instaurer une nouvelle culture au sein de l'administration qui place les citoyens au centre d'intérêt du service public.

Ainsi, au niveau des organisations publiques, plusieurs facteurs ont été à l'origine de l'adoption de NPM, puisque le 21^{ème} siècle constitue un défi propre à la concurrence. En effet, l'histoire de ce paradigme révèle divers facteurs qui expliquent sa genèse et son développement en l'occurrence. La gestion inefficace des administrations et organisations publiques qui se manifestait par une dette publique élevée et des déficits publics croissants. Selon [13], les principaux facteurs des réformes administratives étaient les crises financières ayant secoué le monde. En France comme dans les autres pays occidentaux, les réformes remontaient aux années 60 qui visaient à optimiser la gestion des fonds publics en se basant sur une évaluation coûts-bénéfice ou coûts-efficacité des projets programmés.

En effet, la remise en cause du rôle de l'Etat se traduit par la recommandation de méthode NPM à limiter le rôle de l'Etat sur les plans économique, social et juridique et ce, pour créer de nouveaux secteurs d'activité conformément à la loi du marché. Simultanément, le NPM requiert les nouveaux besoins sociaux dans la mesure où les citoyens devraient exiger une meilleure qualité des services publics et moins de pression fiscale [14]. Ces usagers des services publics deviennent à ce titre, comme des clients (consommateurs) et des actionnaires (sur le plan fiscal).

3.1.2 DÉFINITIONS OPÉRATIONNELLES ET PRINCIPES D'ACTION DU NPM

Depuis de décennies, plusieurs auteurs s'accordent sur certaines définitions de NPM même s'il existe des nuances apparaissant quant à sa méthodologie d'application. [15] définit le management public comme « l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation ». Pour [16], il existe plusieurs définitions du NPM proposées par divers auteurs, néanmoins, ce concept est en constante évolution pour s'adapter aux contextes locaux. Le point fort sur les réformes initiées à travers le courant de pensée NPM, est le passage d'une gestion traditionnelle de l'administration publique vers une gestion moderne fondée sur les outils et les modes de gestions utilisés dans le secteur privé. [17] définit le NPM comme un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues des savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique).

En s'appuyant sur la programmation, la contractualisation, la coordination et l'évaluation des décisions, le NPM met en place les principes axés sur les trois E (Économie, Efficacité et Efficience) [18]. Selon l'auteur le NPM « utilise des méthodes et des outils issus du secteur privé, basés sur la recherche de la performance et de résultats ». Rejoignant ce dernier, [19] soutiennent que la mise en œuvre de ces trois "E" « permet de concilier les notions de flexibilité, d'efficacité, d'efficience et d'évaluation. ». Ce courant de pensée interpelle les gouvernants à reconfigurer leurs relations avec les salariés. Le NPM en tant que levier du changement se base sur l'opinion publique, les espaces de délibération et de concertation. Dans cette perspective, le management public, au sens large, devient le management absolu lorsque le public prend conscience de l'effet de l'action de l'organisation sur son environnement économique et social. Ainsi donc, le NPM devient un nouveau cadre de gouvernance qui favorise l'adoption au secteur public, des méthodes du management privé qui rendent efficaces les organisations sur le marché concurrentiel [20].

² Khadija Idrissi Et Lahcen ELAMRAOUI (2018) : Apport du nouveau management public dans la consécration de la performance de l'administration publique marocaine, Revue du Contrôle de la Comptabilité et de l'Audit ISSN: 2550-469X Numéro 7

3.2 LES OBJECTIFS DU NPM

Pour juguler aux dysfonctionnements bureaucratiques, renforcer la performance et améliorer la gouvernance, les administrations et organisations publiques devraient envisager des restructurations organisationnelles en adoptant de nouvelles techniques de management et user des nouvelles technologies de l'information et de la communication [21]. Le NPM constitue à ce titre, un nouveau cadre de rationalisation de la gestion du secteur public, en vue d'affecter les comportements des organisations publiques, en se concentrant sur l'amélioration de la qualité des services et la rentabilité des ressources disponibles. Pour ce faire, les organisations se doivent d'opérationnaliser les objectifs du NPM qui se manifestent sous quatre axes [22] qualifiés de l'efficacité, de l'efficience, de l'ouverture et accessibilité et de la responsabilité:

- S'agissant de l'efficacité, le NPM vise l'amélioration de l'action publique pour une meilleure qualité des services publics rendus aux usagers, et tente de déterminer dans quelle mesure les services atteignent leurs objectifs dans des délais optimisés et avec un taux d'erreur très réduit;
- Quant à l'efficience, elle renvoie à la nécessité d'optimiser les moyens mis en œuvre en vue d'atteindre les objectifs fixés et d'accomplir les missions. Le NPM préconise de réaliser des économies d'échelle grâce à une meilleure qualité des processus de production et à une utilisation optimale des ressources engagés;
- Pour ce qui concerne l'ouverture et l'accessibilité, elle se manifeste par le fait que les organisations publiques sont tenues de rester à l'écoute des usagers en identifiant leurs besoins, en les impliquant dans la prise des décisions en matière d'action administrative et d'assurer l'accès aux services publics par l'adaptation des horaires d'ouverture. De même, elle consiste à simplifier les procédures et les nomenclatures administratives pour renforcer l'accessibilité des usagers des services publics;
- Pour ce qui est de la responsabilisation notamment, elle se rattache à la nécessité de rendre des comptes aux citoyens, (par les administrations et organisations publiques), dans un contexte d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des actions publiques.

3.3 LES MANIFESTATIONS IDÉALES DE NPM SUR LES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Le management public classique en raison des règles et procédures jugées rigoureuses et peu fiables constituent un défi crucial pour enclencher la performance des organisations publiques. Il se dote de la gestion des agents publics qui repose sur des règles, des procédures et des statuts constituant un référentiel pour les pratiques de gestion des ressources humaines. Cependant, le NPM adopte des méthodes et objectifs plus variables dont la vocation de la gestion est axée sur le résultat.

En effet, selon la conception idéale de NPM, les pratiques des services publics doivent être mieux évaluées et contrôlées dans la mesure où l'État et les usagers disposent d'un excellent atout à jouer [23]. Aussi, pour un système public fonctionnel et cohérent et correctif de la corruption, il est nécessaire que les salariés des services publics soient correctement payés. En 2003, le PNUD affirme en soutenant que des systèmes publics performants sont bien possibles et « la récente tendance à la privatisation des services collectifs a ignoré l'expérience des pays riches, ainsi que celle de beaucoup de pays en développement aujourd'hui, qui ont misé sur les systèmes publics pour fournir ces services à la plupart de leur population, alors que les acteurs privés n'ont joué qu'un rôle modeste dans ce processus ». Une rénovation des services publics conduisant à plus de clarté et de démocratie dans leur fonctionnement, a engendré plus de pouvoir pour les usagers. Le PNUD soutient que chaque pays doit concevoir ses propres systèmes de services publics, choisir l'importance donnée au secteur public de même que les formes d'association la plus plausible entre le public et le privé.

Par ailleurs, l'innovation publique lancée grâce aux réformes centrées sur l'amélioration des services, la reddition des comptes et la qualité des ressources humaines, constituent des principaux indicateurs des sources d'efficacité dans les organisations publiques [21]. Si les pays européens y ont souscrit, depuis longtemps, avec des résultats moins satisfaisants l'Afrique, par contre accusant le retard pour le développement en la matière, a pris tardivement le chemin dans le processus, lié à ses spécificités socioculturelles, politiques et économiques. L'image caricaturale de sous-développement a fourni une insuffisance en matière de la performance du secteur public africain, tout comme celui du Tchad, qui ayant conduit au constat selon lequel, la gouvernance publique est fortement affectée par des multiples facteurs de contingence, causant ainsi des maux terribles (détournements des biens, corruption, etc.) aux organisations publiques. Ces maux étaient la source d'inefficacité managériale dans ce contexte freinant de facto, le déclenchement de la performance des dites organisations. Aussi, force est de remarquer que l'économie et la structure politique, évoluant sur les traces de la pauvreté et des réalités du régime colonial, continuent d'influencer négativement la qualité de la fonction publique africaine [24].

En mettant l'accent sur la notion de mérite, d'individualisation, des rémunérations indexées puis de l'appréciation du personnel se basant sur des évaluations, le NPM exige le modèle de l'efficience ou de modèle du marché qui vise à rendre les organisations publiques plus efficaces en le comparativement à leurs homologues du secteur privé. La priorité est ainsi

accordée aux notions économiques de concurrence et de performance de ces organisations. Pour ce qui est du modèle retenu pour la gestion financière et comptable, le NPM dans ce contexte, insiste sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités, en particulier avec une forte attention portée sur la réduction des effectifs [24]. Le NPM au total, vise à valoriser la performance résultant alors de l'alliance « efficacité – efficience » au regard d'un référentiel, en tenant compte de marges de manœuvre accordées aux administrations. Par l'application des catégories de l'entreprise aux organisations publiques, on assiste au passage de la logique de l'efficacité à celle de l'efficience. Soulignons que l'efficience présente le rapport entre le résultat obtenu et les moyens engagés d'autant que ce passage se trouve orchestré au nom de « la réforme de l'Etat » fondée sur l'argument idéologique de la modernisation [25].

4 ARTICULATION DE NPM À LA LOGIQUE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

Dans un management classique, la logique d'efficience appliquée aux organisations publiques affronte les valeurs traditionnelles de l'Etat-administratif selon lesquelles, un service public ne peut s'intéresser à des questions de rentabilité. Alors que la rentabilité renvoie à la notion de profit, ce qui serait contraire aux valeurs régaliennes du service public, valeurs dont ce type de service tire sa légitimité [26]. Or, le NPM se trouve alors associé au « changement » dont sa vocation est inhérente au projet qui, consiste à insuffler l'« esprit d'entreprise » dans l'appareil étatique, en introduisant des logiques de marché dans son fonctionnement, et la perspective de la gouvernance privée [26]. Cela se justifie par la concurrence qui est toujours citée comme étant fondatrice de l'efficience du marché puisse tenir lieu de principe politique.

4.1 ORGANISATIONS PUBLIQUES À L'AUNE DE NEW PUBLIC MANAGEMENT

Depuis les années 80, la gestion de la chose publique dans les pays développés a connu le changement paradigmatique [27]. Selon ce dernier, ce changement a induit la transformation structurelle aux différents niveaux notamment; organisationnels, managériaux, numériques et éthiques au sein du gouvernement, ainsi que d'une révision générale du mode de fonctionnement des administrations publiques et de la remise en question du rôle de l'État. Dans le souci de doter l'administration et organisations publiques de nouveaux modes de gestion combinant efficacité, flexibilité, réactivité et mutabilité, une grande variété de réformes impulsées par le NPM a été adoptée par divers gouvernements. S'alignant aux diverses évolutions des pratiques internationales, plusieurs chantiers de réformes enclenchées par les Etats africains afin de moderniser leur gestion publique et consolider la gouvernance des établissements et entreprises publics en vue d'assurer une meilleure mise en œuvre des politiques et stratégies publiques [28].

En effet, la littérature théorique et empirique présente une grande ambiguïté sur les mérites de la privatisation et de la propriété privée. Cette réalité paradoxale est encore accentuée lorsqu'on établit un parallèle entre, d'une part, le secteur privé efficient et compétitif grâce à un modèle de gestion organisé autour des notions de suivi, de contrôle et d'incitation, et, d'autre part, le secteur public, en particulier, qui souffre d'une faible gouvernance et d'une productivité insuffisante. A ce titre, les organisations publiques en l'occurrence, doivent changer de modèle bureaucratique, en alliant efficacité et transparence afin de s'adapter à un environnement de rendement en constante évolution. Elles doivent y faire face à la réalité du changement pour y réussir et être performantes [29]. Un intérêt croissant a été accordé à l'administration et organisations publiques pour accompagner les évolutions de l'environnement et contribuer à améliorer le travail et la performance de ces dernières. Dans les économies émergentes et celles en transition, le Nouveau Public Management a été fortement préconisé par la plupart des institutions financières internationales à l'instar de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, comme étant, un outil de la bonne gouvernance, et de lutte contre la corruption afin d'établir une fonction dont la gestion de la chose publique tient au mérite [30].

4.2 FACTEURS D'ÉMERGENCE DU NPM DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU TCHAD

Après plusieurs années d'observation et de réflexion, les gouvernements successifs du Tchad ont été interpellés par la gestion chaotique et gabégique de l'administration et des organisations publiques. En mettant sur pied un plan d'exécution pour diagnostiquer la mauvaise gestion le Gouvernement Tchadien a engagé une série de réformes dans l'administration en général et organisations publiques en particulier. Ces réformes se fondaient sur l'hypothèse selon laquelle, sous les contraintes que les organisations se mobilisent, les besoins objectifs des usagers sont ressentis d'une manière accrue et l'Etat tchadien n'a pas le choix que de procéder à la réforme de ses appareils administratifs. A ce titre, il y a bien aujourd'hui, une remise en cause profonde des valeurs, des normes d'actions et des modes opératoires de l'administration dans les organisations publiques au Tchad, conduisant à s'interroger sur sa capacité à répondre aux défis actuels de la société. Comme le souligne [31], cette crise est multiforme dans ses manifestations et s'explique sous quatre formes:

Une première crise dite cognitive est relative à l'incertitude qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que font ou non les organisations publiques. Une autre crise dite normative conduit à la remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique. La troisième crise de médiation se définit comme une panne de mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes de l'Etat. Enfin, la crise de légitimité relative aux pertes de confiance progressive dans l'action de l'Etat et son personnel politique et administratif. Ainsi, la légitimation de l'intervention publique par le concept de la puissance publique puis par le concept de l'intérêt général ne marche plus [32]. L'Etat providence est remis en cause et l'action de l'Etat ne peut être légitimée que si elle est efficace. Dans ce contexte, la procédure d'adoption de NPM est aussi pertinente pour que les organisations publiques au Tchad se réveillent pour la quête de leur performance. Introduit dans les années 1970 avec les économistes libéraux, le NPM exige un meilleur partage des rôles entre le pouvoir politique, qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs, et l'administration, qui prend les décisions opérationnelles. C'est dans le souci de promouvoir une telle modernisation du management, que l'Etat tchadien s'est déterminé à enclencher des réformes des organisations, les conduisant à un plus grand pragmatisme de gestion au sein des administrations publiques. De ce fait, les dites organisations ayant introduit le NPM cherchent à se performer afin d'améliorer le rapport coût/service.

4.3 APPLICATION DU NPM DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES AU TCHAD

Alors que la conception de la gestion de l'efficacité en management a été introduite uniquement au secteur privé oubliant la sphère publique, et ce, presque dans tous les domaines des politiques publiques. Il semble opportun en cette période où la mauvaise gestion³ de la chose publique au Tchad a atteint le point culminant, de mettre en place le NPM dans toutes les organisations et administrations publiques allant de la santé à l'éducation en passant par les transports, à la sécurité, et aussi aux services gouvernementaux. L'hypothèse centrale réside dans le fait que l'opérationnalisation de NPM dans les pratiques managériales améliore à la fois l'efficacité et l'efficacé des organisations publiques [33]. En suivant cette logique, l'objectif consiste à améliorer la performance du secteur public tchadien à travers ces organisations, à l'image de nombreux pays de l'OCDE qui se sont engagés dans un processus de modernisation de leur gestion publique [34]. La logique d'action du secteur public est passée du vieux paradigme traditionnel de l'administration publique ou « paradigme wébérien » à un Nouveau Public Management (NPM) ou la nouvelle gouvernance publique [10].

Si le NPM est devenu un modèle international standard de la réforme des organisations publiques, force est de retenir que au niveau du Tchad, le NPM a été introduit suite à la série des réformes des années 2000 où l'Etat a mis en place de dispositif de contrôle et d'accompagnement des organisations et de services publics. En effet, durant la dite période (2000-2015), *l'organisation Transparency international*, a dans son classement en matière de la gouvernance des institutions étatiques, attribué au Tchad, les notes les plus médiocres en matière de perception de la corruption et de la mauvaise gestion⁴. Suite à ces résultats, le Tchad a procédé à des réformes objectives en mettant en place, un arsenal de contrôle et un dispositif d'accompagnement, en vue d'éradiquer ce fléau et contribuer à une gestion de type moderne. Les actions entreprises par le Gouvernement ont visé principalement à instaurer la bonne gouvernance dans le secteur public en vue d'amorcer la performance des organisations de la sphère publique. Ces actions ont fait l'objet d'une création de l'agence nationale d'investigation financière en 2006, de l'adoption en 2012 d'une stratégie nationale de bonne gouvernance et d'une loi anticorruption en 2016, de la création en 2009, d'un Ministère chargé du contrôle et de l'assainissement public et en 2015, une Inspection Générale de l'Etat⁵. S'appuyant sur cet arsenal, le Gouvernement a diligenté en 2018, une série de missions de contrôle de la gestion des ressources allouées aux structures de l'Etat afin de jauger la performance de ces organisations publiques. L'objectif était donc d'investir l'ensemble des ressources que dispose l'organisation pour une gestion axée sur le résultat. Malgré certains déficits dus aux moyens budgétaires et infrastructurels qu'exige le NPM, les résultats attendus étaient partiellement soutenables. Toutes fois, l'instauration du NPM s'avère non effective en raison de la complexité de procédures et des dispositifs adéquats.

³ Conseil économique et social (2020)

⁴ En 2012, le Tchad est classé 165^{ème} sur 176 pays (contre 172^{ème} sur 179 pays en 2007) en matière de corruption

⁵ 12 En dehors de contrôles effectués par les contrôleurs financiers, sous-tutelle du Ministère des Finances, l'Etat a créé depuis 2009 un ministère chargé de moralisation et de l'assainissement des deniers publics dont la principale mission est d'effectuer de contrôle et audits

4.4 LE NEW PUBLIC MANAGEMENT COMME OUTIL DE GESTION EFFICACE DES ORGANISATIONS PUBLIQUES

De par ses manifestations idéales et concrètes, le *New Public Management* est constitué de concept de gestion permettant d'insuffler « l'esprit d'entreprise » dans l'appareil d'Etat en introduisant des méthodes utilisées aux organisations privées dans la logique de fonctionnement du secteur public. Dans cette optique, le *NPM* intègre la perspective de la gouvernance privée, c'est-à-dire en faisant comme si la concurrence qui est toujours citée comme étant fondatrice de l'efficacité du marché, puisse tenir lieu de principe publique et politique. Un tel projet s'est mis en place à partir de la décennie 80, d'abord en Grande-Bretagne, du fait des promesses politiques de réduire les impôts, mais aussi du fait de la volonté de désengagement de l'Etat. Une autre raison de son développement est apparue avec la nécessité ressentie d'une plus grande responsabilité économique des services publics.

Le *New Public Management* insiste sur les différents niveaux de l'organisation allant de la programmation à la coordination en passant par la contractualisation pour aboutir à l'évaluation des décisions (ex ante et ex post) dans le rouage du secteur public. En effet, [35] soulignent que le *NPM* se caractérise par la mise en œuvre des indicateurs d'activités, des outils de gestion budgétaire et de contrôle, mais également d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action.

Ainsi, la première logique est celle de l'efficacité socio-économique⁶ qui permet aux entités publiques de répondre aux besoins de la population et de garantir leur rentabilité gage de leur pérennisation. En deuxième lieu, la logique d'action du *NPM* repose sur le fait de considérer l'aspect financier comme étant central, et la troisième logique repose sur la volonté du « pouvoir central » de contrôler « à distance ». Cette variété de logiques d'actions cumulativement utilisées par le *New public Management* a abouti au slogan⁷ qui lui est propre reposant sur les trois « E », à savoir; « *Economie* », « *Efficacité* » et « *Efficience* ». Un rôle particulier se trouve dévolu à l'Etat, qui est celui de savoir comment organiser un Etat-minimal qui soit en même temps un Etat-organisateur et un Etat-stratège [36]. Cet Etat minimal selon l'auteur, doit en particulier créer des conditions de la fluidité du marché en appliquant les catégories à lui-même, le développement des organisations étant considéré comme la preuve matérielle du développement des sociétés.

Avec le *New Public Management*, il y a donc passage du « *Welfare State* » à l'Etat-organisateur dont la flexibilité et l'efficacité sont alors considérées selon [36] comme de métonymiques de l'efficacité de la « société d'entreprises ». Les dispositifs du *NPM* ont pour finalité la recherche d'amélioration de la performance publique grâce à cinq axes. Ces axes se résument selon [37] à la planification stratégique, au management participatif, au management de la qualité, à l'introduction des technologies de l'information et de communication et au contrôle de gestion. Le *NPM* a donc pour ambition d'assurer l'articulation entre les *Missions Statement* (les buts généraux du service concerné) et des principes de fonctionnement des organisations idéales [37].

4.5 CONTRIBUTION DE NEW PUBLIC MANAGEMENT À LA GESTION DE LA CHOSE PUBLIQUE

Les évolutions connues au sein de la gestion publique ont amené des changements considérables ces dernières décennies. Le point pertinent à mettre en avant est surtout le fait que le *NPM* a forcé les administrations publiques à changer leur mode de fonctionnement et de gestion. Le *NPM* appelé également, Nouvelle Gestion Publique (NGP) ambitionne de faire passer le secteur public du modèle de la bureaucratie wébérienne, longtemps apparue comme la seule forme organisationnelle [38]. Ce modèle de gestion ayant rôle de réprimer la corruption et autres formes de favoritisme grâce à un ensemble de règles et de procédures trop lourdes et jugées inefficaces. Alors que le *NPM* se vante à des modèles organisationnels plus hybrides qualifiés de post bureaucratiques [39]. L'idéal-type de la bureaucratie selon [40] se base sur la rationalisation dont elle a atteint ses limites.

En effet, Certaines caractéristiques de la bureaucratie pouvaient amener à dire qu'elle constituait un système parfait. C'est-à-dire que des règles et des lois formées de manière rationnelle régissaient le mode de fonctionnement des administrations [41]. Premièrement, ces règles et lois permettaient aux secteurs publics de s'adapter aux juridictions officielles. Deuxièmement, la nomination d'une autorité ayant pour compétence de diriger de manière stable semble limitée par ces règles. Troisièmement, les droits et obligations des employés étaient définis de façon systématique et prévus exclusivement aux personnes ayant les qualifications prédéfinies pour les suivre et les remplir. Par conséquent, la connaissance par tous les

⁶O. Hughes, *Public Management and Administration : an Introduction*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003

⁷ M. Power, *La société de l'audit : l'obsession du contrôle*, Editions La Découverte, Paris, 2004

employés et la clarté liée à ces règles sont des éléments indispensables. C'est ainsi que les fonctionnaires agissent selon ces règles et lois, du vouloir du chef ou d'autres principes de nature externe à celles-ci et non pas en considération de la clientèle.

5 CONCLUSION

En nous appuyant sur la source de la performance, la littérature admet que le NPM vise en général à rendre les organisations publiques plus rentables pouvant garantir l'intérêt général. Le NPM permettra à ces dernières de réaliser et maintenir une meilleure gestion de compétence et des deniers publics, puis réussir l'élaboration et l'exécution des politiques publiques, afin d'assurer la prise de décisions qui s'imposent. Dans la pratique, le secteur public a comme indicateur de la performance, la qualité des services offerts aux usagers, qui se traduit par le couple « efficacité - efficience ». Le NPM conduit donc à l'instauration des modalités de gestion des ressources humaines, l'organisation interne et l'élaboration des plannings. En effet, plusieurs recherches estiment que l'adoption du NPM contribue largement à l'amélioration des services publics rendus aux citoyens, à travers notamment une bonne planification, une meilleure gestion des ressources humaines et de performance budgétaire grâce au contrôle et surveillance accrue qui favorise la communication et le partage des informations avec le citoyen.

La qualité des services publics paraît déterminante pour l'ensemble des organisations et dépend principalement des ressources mis à la disposition (ressources humaines, matérielles, techniques, technologiques,...) qui permettent d'atteindre les résultats souhaités. Des chercheurs soutiennent que les organisations publiques usant du NPM en pratiquant des méthodes relationnelles et transcendantes avaient des résultats plus meilleurs que celles qui faisaient preuve de la bureaucratie. Cette relation qui, selon les théories présentées, est positive et confirmée au moyen d'une étude qualitative qui a pour but de vérifier ces interdépendances entre les différentes variables du modèle proposé au sein des organisations publiques.

REFERENCES

- [1] Charreaux G. (1997), *L'entreprise publique est-elle nécessairement moins efficace*, CREGO/ LATEC, p. 29
- [2] Bozec, R. (2004), *L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées: le problème de mesure et son impact sur les résultats*. *L'Actualité économique*, 80 (4), 619–654.
<https://doi.org/10.7202/012130a>.
- [3] Bartoli A. et al., (2015), *Management dans les organisations publiques – Défis et logiques d'action* (4e éd). Dunod.
- [4] Mazouz, B. et al. (2015). *Le gestionnaire public en question: La difficile conciliation des logiques bureaucratique et managériale*. *Revue Française de Gestion*, 89-104,111-112.
- [5] V.-M. Santo et P.-E. Verrier (1997), *Que sais-je le Management Public*, Presses universitaires de France, 2 e édition: 1997, Paris, p5-7.
- [6] Pesqueux. Y. 2020 *New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP) THESE DE DOCTORAT*.
- [7] Pesqueux, Y. (2010) 'Le « nouveau management public » (ou New Public Management) ', pp. 1–11.
- [8] Emilie soufflet et olivier keramidas (2010), *De la compétence vers le talent managérial: Le sens collectif de la performance publique »*, Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, <http://medeu.org/documents/med3/souffletkeramidas.pdf>
- [9] Gangloff F. (2009), *Le Nouveau Management Public et Bureaucratie professionnelle, La place de la dimension européenne dans la Comptabilité et Contrôle Audit*, May.
- [10] Osborne S.P. (2006), *The New Public Governance?*, *Public Management Review*, vol. 8-3, pp. 377-387.
- [11] Osborne S. P. (2017), *From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?* *Public Management Review*, vol.20, n°2, pp.225-231.
- [12] Bartoli, A. & Hervé, C. (2011), *Le développement du management dans les services publics: évolution ou révolution ?*, *Informations sociales*, 167 (5), 24-35.
- [13] Amar, A., Berthier L. (2007), *Le nouveau management public: avantages et limites*, *Revue du Recemap*, Décembre, p 7.
- [14] Hassani. K. & El Moussalli N. (2020), *Le New Public Management: quels enjeux pour le système de santé publique au Maroc ?*, *Revue Internationale des Sciences de Gestion « Numéro 6 / Volume 3: numéro 1 »* pp: 454 - 474.
- [15] Bartoli (2005), *Le management dans les organisations publiques*. Dunod.
- [16] Pollitt, C. et Bouckaert, G. (2004). *Public management reform: A comparative analysis*. Oxford University Press, USA.
- [17] Bèzes P. (2005), *Le renouveau du contrôle des bureaucraties: L'impact du New Public Management*, *Informations sociales*, 126 (6), 26-37.
- [18] URIO, P. (1998), *La gestion publique au service du marché*. in M. Hufty (éds), *La pensée comptable: État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, pp.91-124.

- [19] Pupion, pc. et Chappoz, y., (2015), L'outil de gestion au service du NPM, revue Gestion et management public, volume 4, n°1, pp. 1-2.
- [20] Gardere É., (2012), Institution communicante et nouveau management public, Communication et organisation, n° 41, p30.
- [21] Crozier M. (1991), Le changement dans les organisations, Revue française d'administration publique No 53.
- [22] Bernier L. (1989), La dynamique institutionnelle des entreprises publiques au Québec de 1960 à aujourd'hui, Politiques et management public, N° 7, 95-111.
- [23] Bauby. P (2016), Service public, Services publics, paris, La Documentation Française, 2ème éd.
- [24] Bureau D. (1997), La gestion des entreprises publiques, Document du travail N° 97-5; Direction de la prévision- MEF; p 21.
- [25] Chatillon, E.A et Desmarais, C. (2012). Le Nouveau Management Public est-il pathogène ? Management international: La transformation des organisations publiques. 16 (3), 10–24.
- [26] Mazzine.M et al. (2023), La managérialisation de l'État vers une nouvelle gestion publique», Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 4: Numéro 5», pp: 482- 507.
- [27] Charih. M, Lendry. R (1997), Politiques et management public: L'heure des remises en question. 214 pages.
- [28] Varonne F. et Jacob S. (2004), Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif, Revue internationale de politique comparée 2004/2 (Vol. 11), p. 271-292.
- [29] Elmouissia I., (2020), Les réformes publiques inspirées du New Public Management au Maroc: Entre mythes et réalités, Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 3: Numéro 2 » pp: 1339 – 1363.
- [30] Dridat M. et Rgubi K. (2021), L'impact du leadership sur le New Public Management (NPM) et le renforcement de la qualité des services publics au sein des organisations publiques: Revue de littérature, Revue Française d'Economie et de Gestion «Volume 2: Numéro 12 » pp: 417 - 443.
- [31] Djouldem M. (2005), Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'action publique; Actes du colloque International « Le Changement dans l'administration », Revue de l'école Nationale de l'Administration N° 25, 2003, Centre de documentation et de recherches administratives, Alger, p75.
- [32] Farrat o. et hajji.z. (2022) « Sijilmassi Idrissi. S (2022), Le New public management comme voie de transformation vers la bonne gouvernance: Comparaison entre les pays de l'Afrique et les pays Nordiques », Revue African Scientific Journal, Volume 3, Numéro 10, pp: 204-226.
- [33] Alford J. et Hughes O. (2008), Public value pragmatism as the next phase of public Management, *American review of public Administration*, vol 38, N°2, PP. 30-148.
- [34] Bartiche, S. et 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.
- [35] Bentaja.A et Assalih.H (2022), Le nouveau management public: Levier de performance des établissements publics, *African Scientific Journal* « Volume 03, Numéro 11 » pp: 537-552.
- [36] Bennaoum Abdellatif (2021), « Les Fondement et les principes Du Nouveau Management Public 'NMP'; Une nouvelle approche pour les administrations publiques en Algérie», *Journal d'études en économie et Management* ISSN: 2602-6570 Volume 04 Numéro 01 – Juin 2021.
- [37] Mazouz B. et Hudon P.-H., (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*, 4, 3, 2, 7-22.
- [38] Belaraj. A et Okassi M., (2020), Le Nouveau Management Public: Vers une bonne gouvernance des Etablissements Publics, *Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit* « Volume 4: numéro 3 » pp: 96- 122.
- [39] Hood, C. (1991). *Public Management for All Seasons*. *Public Administration*, 69 (1), 3-19 <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>.
- [40] Albert A. (2013). *Management et nouvelle gestion publique: limites et paradoxes de l'imitation du privé*. *La nouvelle revue du travail*, (2).
- [41] Emery Y. et Giauque, D. (2005). *Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation*. *Revue internationale des sciences administratives*, 71 (4), 681-699.