



OBSERVATOIRE CITOYEN POUR L'INSTITUTIONNALISATION DE LA DEMOCRATIE (OCID)

MODULE I.- « INTRODUCTION AUX PRINCIPES ET METHODES DU MANAGEMENT PUBLIC »

I.- Objectif :

La définition la plus simple et la plus universellement acceptée présente le management public comme un ensemble de processus et d'outils visant à atteindre une performance optimale d'une organisation vouée au service public. Dans cette perspective, le **Module I** vise à présenter le rôle du management public dans la gouvernance de l'Etat, à travers des grands principes et méthodes permettant aux gestionnaires publics de garantir la performance de leur décision et action à la tête des institutions publiques. Ce Module permettra entre autres de :

- Comprendre les grands enjeux, les principes, les fonctions, les méthodes et le rôle du Management public ;
- Mettre en perspective les principes et les outils du New Public Management et d'autres modèles de gestion publique par rapport au modèle bureaucratique traditionnel.

II.- Contenu : Cadre conceptuel et contextuel

1.- La notion de l'Etat et de la Politique

1.1) Rappel sur les caractéristiques et fonctions de l'Etat :

- les caractéristiques de l'Etat :

- **Population** : Un Etat est avant tout une collectivité humaine, il ne peut donc exister sans population. Ainsi, la population de l'Etat se définit comme étant la masse des individus qui lui sont rattachés de façon stable à travers un lien juridique, appelé, la nationalité. Cette nationalité crée une allégeance personnelle de l'individu envers l'Etat national et des obligations de celui-ci envers sa population. Etant représentée la première ressource vitale de l'Etat, la population constitue l'élément essentiel autour duquel seront articulées toutes les politiques publiques d'un gouvernement.
- **Territoire** : Il se définit comme étant l'espace géographique dans les limites duquel s'applique le pouvoir de l'Etat. C'est-à-dire, là où l'Etat exerce l'ensemble des

compétences déduites de la souveraineté. Le territoire de l'Etat est composé d'un espace terrestre, y compris les voies d'eau auxquelles peuvent être adjoints certains espaces maritimes (eaux intérieures, mer territoriale) et l'ensemble de l'espace aérien surplombant le territoire terrestre et maritime. Avec la promotion de la bonne gouvernance, le territoire de l'Etat est organisé de plus en plus de manière décentralisée, donnant ainsi naissance à ce que l'on appelle les « Collectivités territoriales ».

- **Gouvernement** : Il désigne l'appareil politique de l'Etat et constitue l'organisation administrative chargée de représenter au plan interne et international l'Etat et sa population et d'exprimer leur volonté. A ce titre, pour être légitime et crédible, cette organisation politique doit détenir la capacité d'assurer les services publics, y compris le maintien de l'ordre public et de la sécurité à l'intérieur et l'exécution des engagements extérieurs.

1.2) Rappel sur les différentes conceptions du mot Politique :

- **Les conjugaisons du mot politique :**
 - ✓ **Au féminin** : le mot désigne soit l'art ou la manière de gouverner un Etat, l'ensemble des affaires publiques d'un Etat ou les dynamiques de la lutte des Partis politiques pour la prise ou le maintien du Pouvoir politique ;
 - ✓ **Au Pluriel** : le mot se rapporte aux personnes qui s'appliquent à la connaissance et au traitement des affaires publiques ou du gouvernement d'un Etat ;
 - ✓ **Au Masculin** : Il désigne ce champ d'activité social dominé par les concepts d'intérêt régulés par un pouvoir politique monopolistique.
- **La Politique publique dans l'art de la gestion des affaires publiques** : Elle désigne les interventions planifiées, organisées et structurées de l'administration publique dans un champ social, économique ou stratégique d'une collectivité étatique. A ce titre, la politique publique se présente comme un ensemble d'actions coordonnées, mises en œuvre par une autorité investie de la puissance publique dans le but d'obtenir une modification, une amélioration ou un changement qualitatif d'une situation dans l'un des domaines d'intérêt de l'Etat, sécurité, santé, famille, logement, emploi, formation professionnelle, recherche, fonction publique, infrastructures, énergie, etc. Elle répond à un cycle en cinq (05) étapes : (1) Définition des priorités d'action (c'est la mise à l'ordre du jour du problème) ; (2) Formulation de la politique (il s'agit de la conception ou de l'élaboration des stratégies d'action) ; (3) Processus décisionnel (il se réfère à la sélection, l'appropriation et la communication des choix d'action) ; (4) Mise en

œuvre de la politique (c'est l'implémentation, la concrétisation ou la réalisation des solutions définies) ; (5) Evaluation et suivi (il s'agit d'analyser la progression des actions en conformité avec les résultats attendus afin de recommander certaines améliorations au besoin).

2.- Le Management public fondement et enjeux

2.1) Définition de l'Administration publique

De manière générale, l'Administration publique désigne l'« ensemble des unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires.

Le secteur de l'Administration publique haïtienne comprend les administrations publiques centrales (la Police nationale, l'Université d'Etat, l'Electricité d'Haïti), les administrations publiques locales (les Mairies, les Assemblées intercommunales, les Assemblées interdépartementales). C'est l'ensemble des institutions composant l'Administration publique de l'Etat qui agit en puissance publique lorsqu'elles assurent l'exécution des trois (03) grandes catégories de missions de l'Etat :

- **Mission de sécurité ou souveraineté** : défense, police, justice... ;
- **Missions économiques** : travaux publics, transports, communications, urbanisme, aménagement du territoire... ;
- **Missions sociales** : éducation, santé, culture, sports, aide sociale...

2.2) Introduction du management au sein de l'Administration publique

Le concept et la pratique de management public prennent leurs racines dans les années 1970 et 1980 au moment du triomphe du discours néolibéral, cherchant à réorienter l'action de la puissance publique vers une logique plus économique et rationaliste. En effet, en dénigrant à la fois les interventions de l'État et la qualité de la gestion au sein des administrations publiques, le discours néolibéral prône la supériorité des méthodes de gestion du secteur privé au détriment de celles du secteur public. Cette attraction conduit dès lors à une redéfinition de l'administration publique et de la bureaucratie wébérienne traditionnelle, laquelle jusqu'à l'époque n'accordait de l'intérêt qu'aux critères procéduraux ou légaux comme principes de fonctionnement de l'administration publique.

Ainsi, ce que l'on appelle le « Nouveau management public » (NMP), apparu d'abord en Europe dans les années 1980-1990 consiste en une réforme du modèle de gestion publique tendant à rapprocher le plus possible la gestion publique de la gestion privée dans le but d'améliorer le rapport coût/efficacité du service public grâce à une approche pragmatique dans le partage des rôles entre :

- le niveau de pilotage (le pouvoir politique qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs) ;

- le niveau d'exécution (le pouvoir de l'administration ou du gestionnaire qui prend les décisions opérationnelles).

2.3) Les fonctions du manager public

En tant que l'art de diriger des équipes et de prendre les décisions stratégiques nécessaires à la réalisation des objectifs de l'organisation, le management public consiste en six (06) fonctions spécifiques :

- **PILOTER (fixer des objectifs et contrôler les résultats)** : Dans le cadre du pilotage de l'organisation, le manager va mettre en place une stratégie, définir des objectifs cohérents et un but à atteindre. Il va les communiquer à son équipe soit de manière collective pour les objectifs collectifs soit de manière individuelle pour les objectifs individuels ;
- **ORGANISER (répartir et coordonner le travail)** : Pour atteindre les objectifs fixés par la direction de l'organisation, les fonctionnaires doivent savoir quel est le rôle de chacun et par quel processus s'organise la communication et la coordination entre eux ;
- **DÉLÉGUER (répartir les tâches)**: Cela implique de transférer des tâches et des responsabilités aux personnes de son équipe qui en ont les capacités ou qui peuvent les acquérir rapidement avec un accompagnement. En plus de lui libérer du temps, la délégation est l'un des leviers les plus efficaces pour impliquer davantage les membres de l'organisation. Ils se sentent alors plus responsabilisés et de ce fait ont plus de confiance en leurs aptitudes ;
- **ANIMER (mener et mobiliser les Hommes)** : Gérer une organisation nécessite de mobiliser tous ses acteurs afin d'atteindre l'objectif commun. Il faut, selon les cas, mettre en place des actions de formation, de conduite du changement, des systèmes d'évaluation ainsi que des outils de motivation des équipes ;
- **DIRIGER (prendre des décisions pour réaliser les objectifs)** : Diriger l'organisation, c'est prendre des décisions qui vont l'engager sur le long terme mais qui sont nécessaires à la réalisation de ses objectifs. Il s'agit de faire des choix parfois difficiles mais qui doivent être pris dans le seul but de faire avancer son organisation ou son projet et garder à l'esprit l'objectif fixé par les supérieurs hiérarchiques. Pour manager efficacement, les compétences managériales ne suffisent pas. Les décisions prises doivent être acceptées par les collaborateurs et elles ne doivent en aucun cas mettre en péril la cohésion d'équipe si précieuse dans la tenue des objectifs. De ce fait, la fonction managériale

implique de faire preuve de leadership ainsi que d'une aisance relationnelle pour fédérer ses équipes ;

- **CONTRÔLER (maintenir la tenue des objectifs)** : Le métier de manager consiste également à contrôler régulièrement que les objectifs collectifs ou individuels qui ont été fixés sont bien respectés. Si besoin, il étudiera les actions correctrices à mettre en œuvre afin d'améliorer les résultats. Le plan d'action possible pour permettre à ses subordonnés de réussir leurs objectifs est vaste : ajustement de l'organisation, de procédures, des outils, de formations... En exerçant un contrôle régulier et précis, les défaillances et anomalies sont détectées plus rapidement ce qui permet de corriger sans attendre.

2.4) La Légitimité du Manager

Dans les théories organisationnelles, la légitimité est définie généralement comme la perception, par les parties prenantes, que l'organisation est appropriée et qu'elle a le droit d'exercer ses activités. Ces parties prenantes sont les acteurs internes et externes à l'organisation qui l'observent et les évaluent et estiment sa conformité par rapport à un modèle ou un critère spécifique. Il existe généralement trois grandes catégories de la légitimité pour l'organisation distinguées dans les théories organisationnelles que nous tenterons d'analyser. Vu sous cet angle, la légitimité peut-être :

- **Cognitive** : Cette légitimité est acquise lorsque l'objet à légitimer est imposé naturellement par son environnement. L'objet à légitimer est donc connu de manière factuelle par ses potentiels évaluateurs. Cette légitimité ne donne pas lieu à une évaluation positive ou négative. Elle peut donc être qualifiée d'inévitable ou « allant de soi » car c'est le résultat des représentations culturelles de l'environnement de l'organisation ;
- **Normative** : Cette légitimité est le reflet d'une évaluation normative positive de l'organisation et de ses activités. Cette évaluation prend forme par le système de valeurs en vigueur et la conviction « naturelle » de l'évaluateur sur le bien-fondé de l'objet à légitimer. Les auteurs distinguent généralement quatre sous-catégories de légitimité morale :
 - La légitimité de conséquence lorsque les organisations sont jugées sur ce qu'elles accomplissent ;
 - La légitimité procédurale lorsque les organisations peuvent gagner en légitimité morale en adhérant à des procédures et techniques socialement acceptées ;
 - La légitimité structurelle lorsque les organisations ont des procédures de contrôle qualité et des procédures qualité ;

- La légitimité personnelle lorsqu'elle repose sur le charisme des leaders individuels organisationnels. D'une manière générale, une telle légitimité personnelle est souvent transitoire et dépend de la personne ;
- **Pragmatique** : Ce type de légitimité est inspiré de la théorie de l'agence en ce sens qu'il prend en compte l'intérêt personnel de l'évaluateur. Elle est basée sur les calculs, par l'entreprise, des intérêts propres des acteurs de l'organisation dans la production des comportements. En quelque sorte, ces interlocuteurs deviennent ainsi des constituants de la firme car leurs requêtes et objectifs propres se trouvent intégrés dans la réflexion des dirigeants de l'entreprise et dans la mise en œuvre de cette stratégie.

Quoi qu'il en soit, pour ce qui est plus particulièrement du Manager public, sa légitimité, c'est-à-dire, sa capacité à diriger son équipe harmonieusement et obtenir de celle-ci sa pleine collaboration pour l'atteinte des objectifs de l'organisation lui vient surtout de ses aptitudes personnelles et techniques qui forcent le respect non seulement de ses collaborateurs, mais aussi des membres de la haute direction, sa maîtrise de l'environnement normatif de l'Institution et surtout sa capacité de construire une relation de confiance avec tous les membres de son équipe.

2.5) Les Contraintes du Manager public :

L'environnement institutionnel étant caractérisé par des problèmes de ressources, des rivalités et des intérêts et divergences individuels souvent difficiles à concilier, le Manager est appelé à faire face à un certain nombre de contraintes qu'il lui revient de gérer à succès. Parmi les contraintes les plus communes, il y a lieu de citer :

- **Le Problème lié à la gestion du changement** : l'introduction de nouveaux principes, normes ou procédures induit suivant une grande période de résistance ou de frustration chez certains membres du Personnel, attachés à la tradition. Le Manager doit avoir la capacité à faire comprendre à ses collègues et subalternes le coup d'opportunité positif de l'application de tel changement, c'est-à-dire de l'intérêt individuel et collectif qu'ont les membres du personnel à respecter ces nouvelles pratiques ou réglementations ;
- **Contraintes liées aux ressources** : il est courant que les moyens engagés par l'organisation sont très en deçà de ceux sollicités par le Manager pour réaliser ses tâches. Mais, le Manager doit pouvoir utiliser les difficultés de ressources comme un challenge de la performance afin d'atteindre avec succès ses objectifs par le biais d'une gestion optimisée des ressources.
- Contraintes liées à la mobilisation du personnel : même avec des ressources illimitées, aucun objectif institutionnel ne peut être atteint avec efficacité sans un fort engagement des membres du personnel. A ce titre, maintenir un haut niveau de motivation chez les collaborateurs devient un challenge permanent pour les Managers

publics. Aussi, pour lutter contre le manque d'intérêt chez ces derniers, le Manager doit s'atteler à remotiver son personnel par le dialogue, l'encadrement et surtout la délégation de responsabilité, etc.

3.- Les quatre (04) grands principes du management

En tant que méthodes de gestion rationnelle des ressources d'une organisation, le management connaît suivant le contexte quatre principes de gestion :

- **Le management directif** : C'est la forme la plus « classique » où le manager seul prend des décisions et donne des consignes. C'est lui qui a la responsabilité de la réussite ou de l'échec. Il s'agit d'une relation qui va uniquement du haut vers le bas. Ce type de management nécessite un leader qui dispose d'une autorité naturelle mais également des connaissances techniques et humaines approfondies. Il doit être parfaitement au courant du fonctionnement de l'entreprise qu'il dirige. Prendre des décisions va de pair pour le leader avec sa capacité d'autocritique. C'est un management très fonctionnel en cas d'urgence et quand les collaborateurs ne disposent pas de l'expérience nécessaire ;
- **Le management persuasif** : Dans ce contexte, l'objectif premier est de pousser les membres de l'équipe à se surpasser. Le collaborateur, valorisé au maximum deviendra plus productif et innovateur. Il y a dans ce type de management une communication optimale qui va dans les deux sens à la différence du management directif. La qualité que doit obligatoirement avoir un manager, ici, c'est la capacité à booster et motiver les membres du team. Cela suppose qu'il y a une relation de confiance très forte entre le manager et ses collaborateurs. Cette forme de management a des inconvénients. D'un côté, la frontière vie privée et professionnelle risque de s'estomper et de l'autre, on peut aboutir à une perte de temps énorme puisqu'à la base sont les négociations. Ce management convient idéalement pour une équipe dont les collaborateurs ont peu de confiance en eux-mêmes. Par contre, si le savoir-faire et l'expérience caractérisent les personnes de l'équipe, cela se révèle inutile ;
- **Le management participatif** : Il fonctionne sur le principe de l'implication des collaborateurs à tous les niveaux, tant dans la prise de décisions que dans l'exécution de celles-ci. Au cœur de ce type de management, il y a nécessairement une communication optimale et beaucoup plus de liberté dans les méthodes utilisées. Cela entraîne aussi une responsabilisation du collaborateur puisqu'il participe aussi à la décision. Mais il existe toujours, des moyens de contrôle et de régulation pour éviter les « sorties de route » par rapport aux objectifs déterminés. Cette forme de gestion convient aux

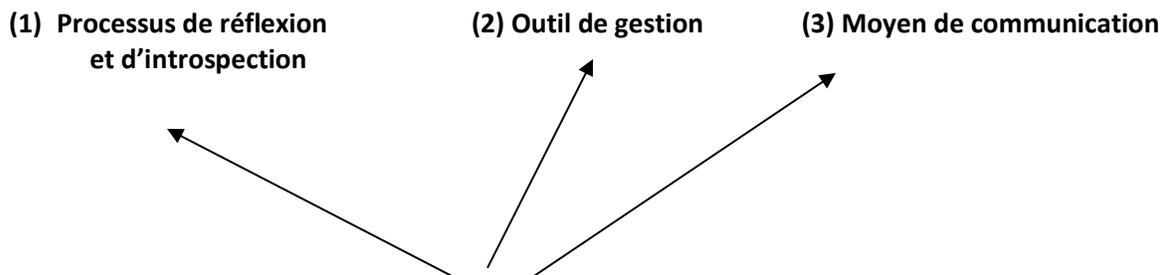
collaborateurs créatifs et innovateurs. Elle n'est pas adaptée aux personnes qui se sentent mal à l'aise avec la prise de décision ;

- **Le management délégitif** : Appelée aussi management consultatif, cette forme de management est principalement orientée vers le résultat. À l'inverse du management directif, les collaborateurs assument des responsabilités. Ce qui entraîne pour l'équipe une pression supplémentaire. Elle est généralement adoptée pour les relations entre les différents managers (directifs et intermédiaires).

4.- Les méthodes du management public

Avec l'introduction du management public de nouveaux outils, approches ou méthodes de travail se sont développées au sein des institutions publiques afin de répondre aux objectifs fixés, celles-ci sont :

- **La planification stratégique** : C'est un processus de gestion et de prise de décision visant à assurer, d'une manière continue, une concordance entre une organisation et les circonstances internes et externes qui lui sont favorables. En ce sens, elle englobe trois (03) démarches complémentaires :



- (1) Comme « **Processus de réflexion et d'introspection** » : Elle permet d'anticiper les changements dans l'environnement interne et externe de l'organisation ; de mettre en évidence les menaces et les opportunités qui existent autour de celle-ci ; de formuler des stratégies pour profiter des opportunités et échapper aux menaces identifiées ; de clarifier les moyens dont vous pouvez vous munir et les actions que vous pouvez entreprendre et déterminer leur impact à long terme sur votre organisation ;

- (2) Comme « **Outil de gestion** » : Elle contribue à définir les orientations et les objectifs stratégiques de l'organisation; préciser les priorités à rencontrer et les actions optimales à entreprendre à court et à moyen terme; identifier les moyens concrets pour coordonner les politiques et les activités à l'intérieur de votre organisation; fournir un cadre de référence pour votre gestion, particulièrement celle axée sur les résultats; allouer les ressources de façon proportionnelle à l'importance relative des activités prévues à votre plan d'action ;
- (3) Comme « **Moyen de communication** » : Elle permet d'informer le personnel de l'organisation des enjeux auxquels fait face votre organisation; de favoriser la compréhension, l'assimilation et l'acceptation des orientations et des objectifs stratégiques chez le personnel; d'informer les acteurs externes et de développer des partenariats ;
- **La gestion financière et le contrôle de gestion** : Le premier processus recourt aux principes de budgétisation et de comptabilité afin de garantir que les ressources financières de l'organisation sont utilisées de façon appropriée, tandis que le second permet d'analyser au moyen d'audit les pratiques, les objectifs et la gestion de l'organisation afin d'en améliorer la maîtrise et les performances ;
 - **La gestion des ressources humaines** : Elle désigne l'ensemble des pratiques mises en œuvre pour administrer, mobiliser et développer les ressources humaines impliquées dans l'activité de l'organisation. Elle permet de s'assurer que l'organisation dispose du personnel nécessaire à son fonctionnement et que ce personnel fasse de son mieux pour améliorer la performance de l'organisation, tout en s'épanouissant et en conservant un haut niveau de motivation personnelle ;
 - **Le contrôle et la qualité** : Le contrôle est une opération interne destinée à déterminer, avec des moyens appropriés, si le service fourni par l'organisation est conforme ou non aux exigences préétablies et aux critères de qualité préalablement définis par la Direction ;
 - **L'évaluation** : Il s'agit d'une activité consistant à mesurer les effets d'une politique, stratégie, action (...) mise en œuvre par une organisation afin d'éclairer la

décision. L'évaluation vise d'abord à fournir aux pouvoirs publics des outils pour rendre leur action plus efficace, efficiente et cohérente.

-

5.- Les principes du nouveau management public

L'introduction de la logique économique et rationaliste n'a pas tardé à provoquer un choc de culture entre les administrateurs priorisant le culte de la performance et ceux restés attachés au respect strict des règles et des procédures. Mais avec la consécration de la première dans le tournant des années 1990, l'administration publique est rentrée dans une ère de « management public » avec l'intérêt accordé aux notions de délégation de pouvoir, de leadership participatif, de planification, d'imputabilité, d'efficience, d'efficacité, d'objectivité, etc., lesquelles peuvent se décliner en Dix (10) grands principes, dont :

- 1) L'optimisation des actions et des ressources à travers les critères d'économie, d'efficience et d'efficacité ;
- 2) La Réorganisation de la bureaucratie en différentes agences ;
- 3) L'introduction de systèmes de quasi-marché et de contrats pour accroître la compétition ;
- 4) La réduction des dépenses et l'accroissement des revenus ;
- 5) L'augmentation de la concurrence dans les secteurs publics ;
- 6) La promotion des styles de gestion privée ;
- 7) La transformation du rôle de l'administrateur en un rôle de gestionnaire ;
- 8) L'accroissement de la flexibilité et la mobilité de la structure organisationnelle, du personnel et des conditions de travail ;
- 9) La promotion de la logique consumériste, permettant de considérer les citoyens comme des consommateurs ;
- 10) La promotion de la participation citoyenne à travers le processus de décentralisation.

Autrement dit, les différents principes introduits par le management public au sein de la gestion des Institutions publiques apportent en réalité trois (03) grands changements, la « débureaucratization », la « democratization » et la « decentralization », tout ceci dans le but de (1) Réduire la « Dépense Publique », (2) Alléger le « Poids de l'Etat », (3) Améliorer la « Performance de l'Administration ».