



Nouveaux Horizons du Management Public : Perspectives Émergentes et Implications pour l'Action Publique - Revue de Littérature

New Horizons in Public Management: Emerging Perspectives and Implications for Public Action - A Literature Review

LACHEHAB Widad¹, OUBAL Khadija²

¹ PhD Student Researcher, Research Laboratory in Economic Competitiveness and Managerial Performance (LARCEPEM), Mohammed V University of Rabat, Morocco

² Professor of Higher Education, Permanent Member of the Research Laboratory in Economic Competitiveness and Managerial Performance (LARCEPEM), Mohammed V University of Rabat, Morocco

Résumé: Cet article propose une revue de littérature visant à synthétiser et intégrer les principaux courants théoriques qui ont façonné le champ du management public, depuis l'émergence du New Public Management (NPM) jusqu'aux développements récents du Post-NPM. À partir d'une analyse approfondie d'un corpus de 54 références combinant textes fondateurs et recherches contemporaines, l'étude met en évidence une trajectoire intellectuelle marquée par trois paradigmes majeurs ; bureaucratique, managérial et collaboratif, qui, loin de se succéder linéairement, coexistent dans une configuration d'« hybridité paradigmatique » générant des tensions structurantes entre autonomie managériale et responsabilité démocratique, métriques quantitatives et résultats qualitatifs, pilotage central et expérimentation locale. L'article contribue à une meilleure compréhension du champ en proposant un cadre d'analyse intégrateur qui dépasse la simple opposition NPM/Post-NPM et en éclairant le concept de « bureaucratie agile » comme voie possible pour concilier sécurité juridique et réactivité managériale. Pour les chercheurs, ce travail esquisse un agenda centré sur l'analyse contextualisée des dynamiques d'hybridation ; pour les praticiens, il invite à dépasser les réformes mimétiques au profit d'adaptations situées, reconnaissant que l'efficacité du management public réside moins dans l'adoption d'un modèle idéal que dans la capacité à naviguer entre des logiques potentiellement contradictoires.

Mot clefs : New Public Management (NPM) ; Post-NPM ; Gouvernance Publique ; Performance Publique ; Hybridité Paradigmatique ; Revue de Littérature.

Abstract: This article proposes a literature review aimed at synthesizing and integrating the main theoretical currents that have shaped the field of public management, from the emergence of New Public Management (NPM) to recent developments in Post-NPM. Based on an in-depth analysis of a corpus of 54 references combining foundational texts and contemporary research, the study highlights an intellectual trajectory marked by three major paradigms ; bureaucratic, managerial, and collaborative, which, far from succeeding each other linearly, coexist in a configuration of "paradigmatic hybridity" generating structuring tensions between managerial autonomy and democratic accountability, quantitative metrics and qualitative outcomes, central steering and local experimentation. The article contributes to a better understanding of the field by proposing an integrative analytical framework that goes beyond the simple NPM/Post-NPM opposition and by shedding light on the concept of "agile bureaucracy" as a possible path to reconcile legal security and managerial responsiveness. For researchers, this work outlines a research agenda focused on the contextualized analysis of hybridization dynamics; for practitioners, it invites moving beyond mimetic reforms in favor of situated adaptations, recognizing that the effectiveness of public management lies less in the adoption of an ideal model than in the capacity to navigate between potentially contradictory logics.

Key Words: New Public Management (NPM); Post-NPM; Public Governance; Public Performance; Paradigmatic Hybridity; Literature Review

1.INTRODUCTION

Depuis plus de quatre décennies, le champ du management public est traversé par d'intenses débats théoriques et d'ambitieuses réformes. Partout dans le monde, les gouvernements ont entrepris de moderniser leurs administrations, sous l'effet conjugué de pressions budgétaires, d'exigences citoyennes accrues et de la diffusion de nouvelles idéologies gestionnaires (Hood, 1991). Cette quête de la « meilleure façon » d'organiser et de piloter l'action publique a donné naissance à une succession de modèles, dont le New Public Management (NPM) a constitué la figure la plus marquante, promettant d'importer au sein de l'État les vertus supposées du management privé : *efficacité, performance, culture du résultat*.

Pourtant, malgré ou peut-être en raison de cette profusion d'idées réformatrices, le champ reste conceptuellement fragmenté. La littérature abonde en travaux sur le NPM, le Post-NPM, la Nouvelle Gouvernance Publique, la Gestion Axée sur les Résultats, le management stratégique et le contrôle de gestion public, trop souvent traités comme des courants distincts, voire concurrents (Osborne, 2010). Cette fragmentation obscurcit la réalité complexe des organisations publiques contemporaines, qui n'adhèrent que rarement à un modèle pur, mais incarnent plutôt un agencement composite de routines bureaucratiques, de pratiques managériales et de dispositifs collaboratifs.

Le présent article entend contribuer à clarifier ce paysage théorique en proposant une revue de littérature structurée autour d'une question centrale et de deux sous-questions qui en précisent la portée analytique : **comment peut-on intégrer conceptuellement les différents paradigmes du management public pour mieux comprendre leurs implications sur l'action publique contemporaine ?**

Cette question centrale se décompose en deux sous-questions qui structurent l'analyse :

Q1 : *Quelles sont les tensions constitutives générées par la coexistence des logiques bureaucratiques, managériales et collaboratives dans les organisations publiques contemporaines, et comment se manifestent-elles empiriquement ?*

Q2 : *Dans quelle mesure le concept de « bureaucratie agile » constitue-t-il une voie de dépassement opérationnelle de ces tensions, et quelles conditions institutionnelles en permettent l'émergence ?*

Nous postulons que l'évolution du management public ne se laisse pas réduire à une succession linéaire de modèles. Elle procède plutôt par stratification et hybridation, chaque nouvelle couche théorique venant se superposer aux précédentes sans les effacer complètement, générant des configurations institutionnelles marquées par la coexistence de logiques potentiellement contradictoires. Cette configuration, que la littérature permet d'appréhender sous le terme d'« **hybridité paradigmatique** », désigne la situation d'organisations publiques simultanément structurées par des héritages bureaucratiques, des dispositifs managériaux et des aspirations collaboratives.

L'article est organisé en six sections. La première présente la démarche méthodologique ayant guidé la construction de la revue, incluant les principes de sélection du corpus et la lecture thématique adoptée. La deuxième et la troisième retracent la généalogie des paradigmes fondateurs, du modèle bureaucratique wébérien à l'émergence du NPM, à ses critiques et à l'avènement du Post-NPM. La quatrième propose un cadre intégrateur articulant les trois logiques paradigmatiques et leurs tensions constitutives. La cinquième discute les implications de cette hybridité pour la recherche et la pratique du management public. La sixième section conclut en dégagant les perspectives ouvertes par cette lecture intégratrice.

2. DÉMARCHE MÉTHODOLOGIQUE

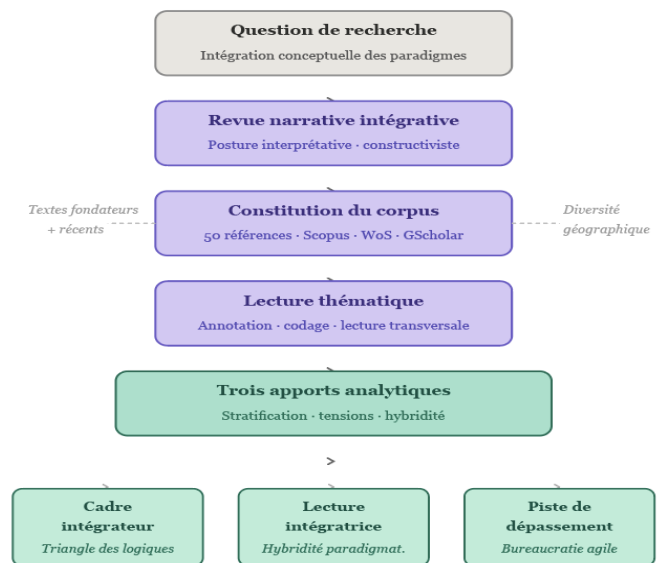
Cette section présente la démarche adoptée pour la construction de cet article, dans un souci de transparence et de cohérence avec les standards des publications en sciences de gestion (Baumeister & Leary, 1997).

2.1 Nature et objectif de la revue

2.1.1 Une revue narrative intégrative

Le présent article adopte la forme d'une revue de littérature narrative à visée intégrative (Baumeister & Leary, 1997 ; Torraco, 2005). L'objectif n'est pas de recenser exhaustivement l'ensemble des travaux disponibles sur le management public, mais de construire, à partir d'un corpus raisonné et représentatif, un cadre conceptuel synthétique capable de dépasser la fragmentation théorique qui caractérise le champ. Cette ambition de clarification conceptuelle : identifier les tensions constitutives entre paradigmes et en proposer une lecture intégratrice, justifie pleinement le recours à une démarche narrative, reconnue comme particulièrement adaptée aux questions de nature conceptuelle et aux champs interdisciplinaires (Tranfield et al., 2003). *La Figure 1 synthétise l'ensemble de la démarche adoptée, de la question de recherche jusqu'aux apports analytiques qui en découlent.*

Figure -1 : Démarche méthodologique de la revue narrative intégrative



Source : élaboration propre à partir de Baumeister & Leary (1997), Tranfield et al. (2003).

La figure illustre la progression logique de la démarche : la question de recherche oriente le type de revue retenu, qui conditionne à son tour la constitution du corpus et la lecture thématique, pour aboutir aux trois apports analytiques : cadre intégrateur, lecture intégratrice de l'hybridité paradigmatique et piste de dépassement via la bureaucratie agile.

2.2.1 Principes de sélection

Le corpus a été constitué selon une logique de représentativité raisonnée. Deux catégories de références ont été retenues. La première regroupe les textes fondateurs du champ, dont l'influence structurante est attestée par leur citation récurrente dans la littérature spécialisée : Weber (1922/1978), Crozier (1964), Hood (1991), Osborne & Gaebler (1992), Moore (1995), Osborne (2010). La seconde regroupe des contributions contemporaines documentant les développements récents du champ, notamment les approches post-NPM, la gouvernance collaborative et les premières réflexions sur l'articulation entre management public et transformation numérique (Dunleavy et al., 2005 ; Klijn & Koppenjan, 2012 ; Christensen & Lægreid, 2020).

Opérationnellement, la constitution du corpus a reposé sur l'interrogation de trois bases de données : Scopus, WoS, Google Scholar et Cairn. Les mots-clés mobilisés, en français et en anglais, incluent : « New Public Management », « Post-NPM », « public governance », « paradigmatic hybridity », « bureaucratic reform », « collaborative governance », « management public ». Les critères d'inclusion retenus sont : (1) publications évaluées par les pairs ou ouvrages de référence reconnus ; (2) travaux couvrant la période 1922-2024 avec une concentration sur 1991-2024 pour les contributions managériales ; (3) pertinence directe avec au moins l'un des trois paradigmes analysés. Ont été exclus les travaux purement techniques sans ancrage théorique en management public, ainsi que les contributions dans des langues autres que le français et l'anglais, limite assumée et discutée en conclusion. Une attention particulière a été portée à la diversité géographique des références retenues. Si la littérature du management public est dominée par les expériences anglo-saxonnes, le corpus intègre délibérément des travaux portant sur l'Europe continentale (Pollitt & Bouckaert, 2011), les pays nordiques (Christensen & Lægreid, 2007) et les pays en développement, notamment le cas marocain (El Bahi & El Qadiry, 2016), afin de nourrir une perspective comparative et de limiter les biais de généralisation.

2.2.2 Composition du corpus

Le corpus final comprend 54 références : articles de revues académiques évaluées par les pairs, ouvrages de référence et chapitres d'ouvrages collectifs. Il couvre une période allant des écrits fondateurs de Weber jusqu'aux travaux les plus récents des années 2020, assurant une profondeur historique cohérente avec l'ambition généalogique de l'article. Les références sont issues de deux traditions linguistiques principales, anglophone et francophone ; limite assumée et discutée en conclusion.

2.3 Démarche d'analyse

2.3.1 Lecture thématique et comparative

L'analyse du corpus a suivi une démarche de lecture thématique structurée en deux temps. Dans un premier

temps, chaque référence a été lue et annotée autour de trois dimensions : les fondements théoriques du paradigme mobilisé, ses dispositifs opérationnels caractéristiques, et les critiques ou limites identifiées dans la littérature. Dans un second temps, une lecture transversale et comparative de l'ensemble du corpus a permis de faire émerger trois résultats analytiques principaux : la logique de stratification paradigmatique, les tensions structurantes entre logiques coexistantes, et la configuration d'hybridité paradigmatique comme trait caractéristique des organisations publiques contemporaines.

3. GÉNÉALOGIE DES PARADIGMES DU MANAGEMENT PUBLIC

Cette section retrace l'évolution historique des paradigmes du management public, du modèle bureaucratique à l'émergence du New Public Management et à ses critiques, posant les fondements pour comprendre les configurations contemporaines du champ.

3.1 Le paradigme bureaucratique : héritage et limites

3.1.1 Fondements wébériens de l'administration moderne

Pour l'essentiel du XXe siècle, l'administration publique s'est identifiée au modèle bureaucratique théorisé par Max Weber (1922/1978). Ce paradigme reposait sur une architecture conceptuelle cohérente, pensée pour garantir les valeurs fondamentales du service public : *égalité de traitement, continuité, impartialité et prévisibilité*. L'organisation bureaucratique se caractérisait par une hiérarchie stricte, une division rationnelle du travail, un recrutement fondé sur la compétence technique, et une gestion par règles impersonnelles. Cette « **domination légale-rationnelle** » visait à neutraliser l'arbitraire et à soustraire l'administration aux influences politiques et particulières.

Le modèle wébérien présentait des vertus indéniables pour son époque. Il a permis de construire des administrations professionnelles, capables de traiter avec équité des masses de dossiers, d'assurer la continuité du service public par-delà les alternances politiques, et d'incarner l'idéal républicain d'égalité des citoyens devant la loi. Comme le souligne Du Gay (2000), la bureaucratie n'est pas seulement une forme d'organisation techniquement efficace, mais aussi un dispositif éthique et politique garant de l'impartialité du service public.

3.1.2 Les critiques du modèle bureaucratique

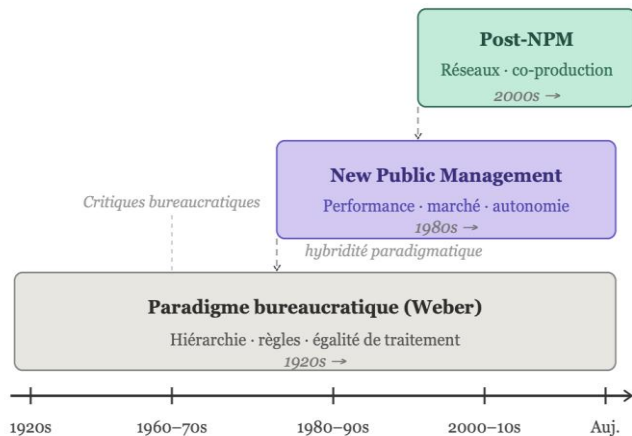
Dès les années 1960-1970, cependant, les limites de ce modèle deviennent apparentes. Les travaux de Crozier (1964) mettent en évidence les pathologies bureaucratiques : *rigidité excessive, incapacité à s'adapter aux situations nouvelles, développement de routines défensives et phénomènes de « cercle vicieux bureaucratique »* où les règles engendrent de nouveaux dysfonctionnements qui appellent de nouvelles règles. La bureaucratie, pensée comme instrument de rationalité, produit paradoxalement de l'irrationalité.

Les critiques se multiplient, *dénonçant une administration trop lente, trop coûteuse, trop éloignée des besoins des usagers*. Dans un environnement économique et social qui s'accélère, la logique bureaucratique de stabilité est progressivement perçue comme une logique d'inertie (Osborne & Gaebler, 1992). La crise fiscale des États-

providence, conjuguée à la montée des idéologies néolibérales, crée un terreau favorable à l'émergence d'un paradigme alternatif.

La trajectoire intellectuelle du management public procède moins par ruptures successives que par stratification cumulative. Comme l'illustre la Figure 2, chaque paradigme se superpose aux précédents sans les effacer, générant la configuration d'hybridité paradigmatique caractéristique des organisations publiques contemporaines.

Figure -2 : Trajectoire et stratification des paradigmes du management public



Source : élaboration propre à partir de Hood (1991), Osborne & Gaebler (1992), Osborne (2010).

La Figure 2 révèle que le NPM des années 1980-1990 et le Post-NPM des années 2000 ne dissolvent pas les couches antérieures : ils s'y ajoutent, produisant des organisations simultanément structurées par des héritages bureaucratiques, des dispositifs managériaux et des aspirations collaboratives. La zone d'hybridité, figurée à droite du schéma, traduit la réalité empirique de ce chevauchement (Christensen & Lægheid, 2007).

3.2 Le paradigme managérial : l'avènement du New Public Management

3.2.1 Fondements théoriques et principes du NPM

Le New Public Management (NPM) émerge dans les années 1980, d'abord dans les pays anglo-saxons (Royaume-Uni, Nouvelle-Zélande, États-Unis), avant de se diffuser internationalement sous l'impulsion des organisations internationales (OCDE, Banque mondiale). Il constitue une rupture fondamentale avec la tradition wébérienne. Son postulat de base est simple et puissant : les maux de l'administration publique ne viennent pas d'un manque de moyens ou de dévouement des agents, mais de structures organisationnelles inadaptées et de systèmes d'incitations défaillants. La solution réside donc dans l'importation des techniques de gestion, des structures d'incitation et des valeurs culturelles du secteur privé (Hood, 1991).

L'ouvrage emblématique d'Osborne et Gaebler (1992), « **Reinventing Government** », cristallise ce nouveau credo à travers dix principes qui peuvent être synthétisés en trois logiques fondamentales.

- **La logique d'autonomie managériale** postule qu'il faut « **laisser les managers gérer** ». Cela implique une

décentralisation des responsabilités, un aplatissement des hiérarchies, et une plus grande discrétion accordée aux gestionnaires dans l'allocation des ressources et la gestion du personnel. L'hypothèse sous-jacente est que ceux qui sont au plus près du terrain sont les mieux placés pour prendre les décisions pertinentes.

- **La logique de performance et de résultats** opère un déplacement majeur : l'attention se déporte des moyens vers les fins, des intrants (inputs) vers les extrants (outputs). Il ne s'agit plus de vérifier la conformité aux procédures, mais d'évaluer l'atteinte d'objectifs préalablement fixés. Cette logique s'opérationnalise à travers des indicateurs quantifiés, des contrats de performance et une budgétisation axée sur les résultats (Behn, 2003).
- **La logique de marché** introduit des mécanismes concurrentiels au sein du secteur public. Elle se traduit par le recours à la sous-traitance, la création de marchés internes, la séparation des fonctions de financement et de production, et le développement de partenariats public-privé (PPP). La conviction sous-jacente est que la concurrence, même simulée, est le meilleur aiguillon pour l'efficacité et l'innovation (Pollitt, 1993).

3.2.2 Les dispositifs du NPM

Ces trois logiques se concrétisent dans une panoplie d'instruments de gestion. La contractualisation lie le financement public à l'atteinte d'objectifs quantifiés dans des contrats de performance. L'agencification consiste à transformer des services administratifs en agences semi-autonomes, dotées d'une plus grande liberté de gestion mais responsables sur leurs résultats. Le benchmarking institue une concurrence par comparaison entre unités administratives. Les chartes des usagers formalisent des engagements de service et transforment la relation administration-administré en relation service-client. Les partenariats public-privé externalisent des missions de service public vers des opérateurs privés.

3.2.3 Critiques et limites du NPM

Le NPM a incontestablement marqué les réformes administratives des trois dernières décennies. Ses apports sont réels : *sensibilisation accrue à la performance, meilleure connaissance des coûts, développement de la culture d'évaluation, attention renouvelée à l'usager*. Cependant, il a également suscité un puissant mouvement critique, dont on peut synthétiser les principaux arguments autour de trois thèmes (Hood, 1995).

- **La critique de la fragmentation** : en multipliant les agences autonomes et en promouvant la concurrence, le NPM a fragmenté le secteur public, conduisant à un « État creux » (Rhodes, 1994) et créant d'importants problèmes de coordination. Les problèmes complexes, par nature transversaux (exclusion sociale, développement durable, transition numérique), résistent mal à ce découpage en silos organisationnels.
- **La critique des effets pervers de la mesure** : la focalisation sur des cibles quantifiées engendre des comportements d'adaptation stratégique (gaming), on manipule les indicateurs pour atteindre les objectifs sans amélioration réelle, on néglige les missions difficiles à mesurer, on développe une culture du « prêt-à-cocher » qui démotive les professionnels et appauvrit le service rendu (Behn, 2003).

- **La critique du déficit démocratique** : en réduisant le citoyen à un « client » et en privilégiant une logique transactionnelle, le NPM a été accusé d'éroder les valeurs démocratiques de citoyenneté, de participation et de délibération collective. Le langage du contrat et du choix individuel, arguent ses détracteurs, est un piètre substitut au langage des droits, des devoirs et de l'intérêt général (Bovaird & Löffler, 2003).

3.3 Le paradigme collaboratif : l'émergence du Post-NPM

Cette section examine l'émergence des approches post-NPM, qui cherchent à dépasser les limites du NPM en réorientant l'action publique vers la gouvernance en réseau, la participation citoyenne et la création de valeur publique.

3.3.1 Une nouvelle logique pour l'action publique

Les limites du NPM ont créé un espace intellectuel et politique pour l'émergence d'une nouvelle famille d'idées, diversement désignée sous les termes de Post-NPM, Nouvelle Gouvernance Publique (New Public Governance) ou Gouvernance Collaborative (Osborne, 2010). Ce paradigme émergent ne constitue pas un rejet pur et simple du NPM, mais plutôt une réorientation fondée sur un diagnostic différent des défis contemporains. Là où le NPM se focalisait sur l'efficacité interne des organisations, le Post-NPM s'intéresse à l'efficacité globale des systèmes d'action publique face à des problèmes complexes. Cette réorientation s'inscrit dans un mouvement plus large que Dunleavy et al. (2005) ont désigné sous le terme de Digital Era Governance : l'émergence de nouvelles formes de coordination rendues possibles par les technologies numériques remet en cause les hypothèses organisationnelles du NPM : fragmentation, externalisation, concurrence, au profit d'une logique de réintégration, de holisme et d'interaction directe avec les usagers. Le Post-NPM intègre ainsi non seulement une dimension collaborative, mais également une dimension technologique qui reconfigure les frontières entre pilotage central et autonomie locale.

Le paradigme collaboratif repose sur trois logiques spécifiques :

- **La logique de gouvernance en réseau** reconnaît que l'action publique se déploie désormais dans des configurations réticulaires associant une pluralité d'acteurs interdépendants : administrations publiques, entreprises privées, associations, collectivités locales, groupes communautaires. L'efficacité suppose dès lors une coordination horizontale, une construction de la confiance et une capacité de négociation, plus qu'un pilotage hiérarchique ou une régulation par le marché (Klijn & Koppenjan, 2012).
- **La logique de participation et de co-construction** dépasse la figure du « client » pour promouvoir celle du citoyen co-producteur de la valeur publique. Il ne s'agit plus seulement de consulter les usagers, mais de les associer à la définition des problèmes, à la conception des politiques et à leur évaluation (Bovaird, 2006). Cette logique entend répondre à la fois à une exigence démocratique (légitimer les décisions par la participation) et à une exigence d'efficacité (mobiliser les savoirs d'usage des citoyens).
- **La logique de création de valeur publique** élargit la conception de la performance au-delà de la seule

efficacité gestionnaire. Elle intègre des dimensions telles que l'équité sociale, la soutenabilité environnementale, la légitimité démocratique et la confiance des citoyens (Moore, 1995). La performance n'est plus mono-dimensionnelle mais multidimensionnelle, et son évaluation ne peut être réduite à une batterie d'indicateurs quantitatifs.

3.3.2 Au-delà des oppositions binaires : l'empirie de l'hybridation

Si la distinction conceptuelle entre NPM et Post-NPM est heuristique, les travaux empiriques invitent à la prudence contre une lecture trop schématique en termes de succession historique. L'étude comparative de Laffin (2019) sur les réformes du logement social en Angleterre et en France est à cet égard éclairante. L'auteur montre que si les réformes présentent certains traits attribuables au Post-NPM (rôle plus « incitatif » de l'État central, essor des dispositifs public-privé), elles ne résultent pas d'une logique de gouvernance post-NPM, mais d'objectifs politiques partisans, d'héritages institutionnels et d'événements contingents. L'étiquette « post-NPM », conclut Laffin, risque de masquer la persistance des logiques politiques et institutionnelles dans la conduite des réformes.

Des travaux menés dans les pays en développement confirment cette complexité. El Bahi et El Qadiry (2016), étudiant le cas du Maroc, mettent en évidence une configuration d'hybridation ad hoc associant des outils du NPM (contrats de performance, agencification) et un discours post-NPM (participation, décentralisation), le tout s'inscrivant dans des cultures bureaucratiques profondément enracinées. Le résultat n'est pas une transition nette vers un nouveau paradigme, mais un empilement de pratiques nouvelles sur des structures institutionnelles anciennes, générant des configurations locales originales. Cette capacité d'adaptation contextuelle rejoint plus largement les travaux sur la résilience des territoires face aux dynamiques de mondialisation (Hamdouch et al., 2012), qui montrent que les configurations institutionnelles locales constituent des ressources d'adaptation irréductibles aux logiques de standardisation globale.

Ces constats empiriques convergent vers une lecture analytique centrale : le management public contemporain se caractérise structurellement par une hybridité paradigmatique. Loin de correspondre à un type pur, les organisations publiques incorporent simultanément des éléments de logiques bureaucratiques, managériales et collaboratives. La question analytique pertinente n'est donc plus « quel paradigme domine ? » mais « selon quelles configurations ces logiques coexistent-elles, et avec quels effets sur la performance et la légitimité de l'action publique ? » C'est à cette question que la section suivante s'efforce de répondre en proposant un cadre intégrateur.

4. VERS UN CADRE INTÉGRATEUR : COMPRENDRE L'HYBRIDITÉ PARADIGMATIQUE

Cette section propose un cadre intégrateur qui éclaire le management public contemporain comme un espace de coexistence et de tension entre trois logiques paradigmatiques, et examine le concept de « bureaucratie

agile » comme piste possible pour mieux appréhender les oppositions traditionnelles.

4.1 Trois logiques en coexistence

Sur la base de l'analyse qui précède, nous proposons un cadre intégrateur qui permet de mieux comprendre le management public contemporain comme l'espace de coexistence et de tension entre trois logiques paradigmatiques.

Tableau -1 : Les trois logiques paradigmatiques du management public

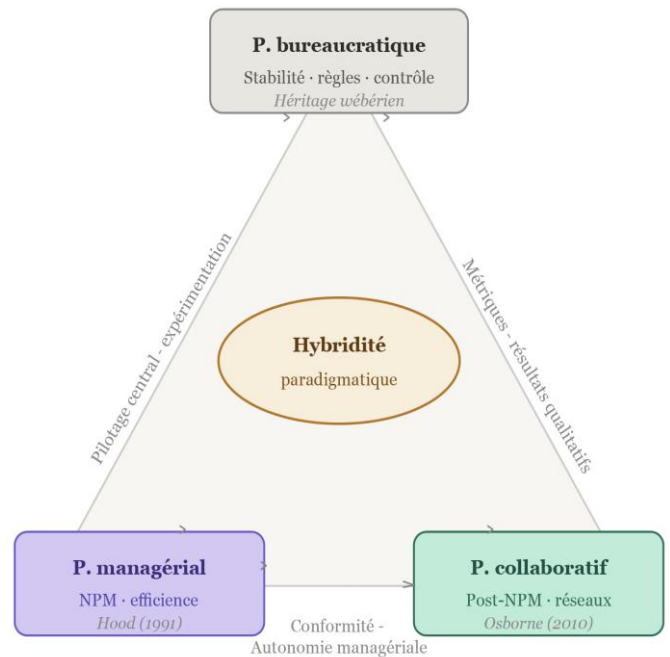
Dimension	Paradigme Bureaucratique	Paradigme Managérial (NPM)	Paradigme Collaboratif (Post-NPM)
Logique centrale	Stabilité et contrôle	Efficience et performance	Participation et efficacité systémique
Rôle de l'État	Souverain régalién	Prestataire de services	Facilitateur et partenaire
Conception du citoyen	Administré / sujet juridique	Client / usager	Co-producteur / partenaire
Mécanisme clé	Autorité et règles	Concurrence et contrats	Confiance et réseaux
Objet de performance	Conformité procédurale (inputs)	Résultats et extrants (outputs)	Valeur publique et impacts (outcomes)
Tension caractéristique	Rigidité vs adaptabilité	Efficience vs légitimité démocratique	Inclusion vs capacité de décision

Source : Élaboration propre à partir de Hood (1991), Osborne et Gaebler (1992), Osborne (2010), Bovaird (2006).

Ce cadre met en évidence que chaque paradigme incarne une logique spécifique et met l'accent sur une dimension particulière de l'action publique. La logique bureaucratique garantit l'équité de traitement et la continuité. La logique managériale promeut l'efficience et la culture du résultat. La logique collaborative favorise la légitimité démocratique et le traitement des problèmes complexes. Aucune n'est intrinsèquement supérieure ; chacune répond à une exigence nécessaire mais non suffisante de la gouvernance publique.

Au-delà de la description de chaque logique prise isolément, c'est leur coexistence au sein d'un même système qui constitue le véritable défi analytique. La Figure 3 représente cette coexistence en mettant en évidence les tensions structurantes qui relient les trois pôles paradigmatiques.

Figure -3 : Cadre intégrateur : les trois logiques et leurs tensions structurantes



Source : élaboration propre à partir de Hood (1991), Osborne (2010), Bovaird (2006), Moore (1995).

Aucun des trois sommets ne peut être sacrifié sans coût : rigidité bureaucratique, dérive managériale ou paralysie collaborative sont les risques symétriques d'un déséquilibre entre logiques. L'espace central de l'hybridité paradigmatique constitue le terrain réel de l'action publique, que les gestionnaires doivent naviguer plutôt que résoudre (Noordegraaf, 2015).

4.2 Les tensions structurantes de l'hybridité

La coexistence de ces trois logiques au sein d'un même système génère des tensions récurrentes que les acteurs publics doivent apprendre à naviguer. Trois tensions nous paraissent particulièrement structurantes.

- **Tension 1 : Autonomie managériale vs responsabilité démocratique.** La logique du NPM, qui prône de « *laisser les managers gérer* », entre en conflit avec les exigences bureaucratiques et collaboratives de transparence, de contrôle et d'implication des parties prenantes. *Jusqu'ou peut aller l'autonomie des gestionnaires sans menacer leur accountability démocratique ? À qui doivent-ils rendre des comptes et selon quelles modalités ?*
- **Tension 2 : Métriques quantifiables vs résultats qualitatifs.** La quête managériale de mesure objective se heurte à la difficulté de quantifier des dimensions essentielles de l'action publique comme la confiance, la cohésion sociale ou le bien-être. Ce qui est mesuré tend à devenir ce qui compte, au risque de négliger ce qui compte vraiment mais ne peut être facilement mesuré. *Comment articuler indicateurs quantitatifs et appréciation qualitative ?*
- **Tension 3 : Pilotage central vs expérimentation locale.** La nécessité bureaucratique de cohérence nationale et l'exigence managériale de standardisation des pratiques entrent en tension avec la logique collaborative qui valorise l'adaptation aux contextes

locaux et l'innovation ascendante. *Comment concilier la définition d'orientations stratégiques nationales avec la liberté d'expérimentation locale ?*

Ces tensions ne sont pas des problèmes à résoudre définitivement, mais des dilemmes à gérer de manière située et évolutive. L'efficacité de l'action publique ne réside pas dans le choix d'une logique pure contre une autre, mais dans la capacité à trouver des équilibres provisoires et contextualisés entre ces exigences contradictoires.

4.3 Une piste pour dépasser les tensions : la bureaucratie agile

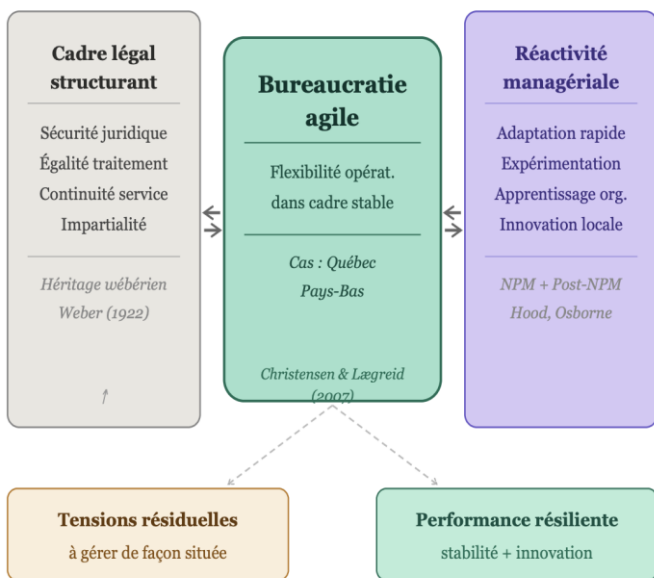
L'analyse des cas les plus performants documentés dans la littérature (Québec, Pays-Bas) suggère une configuration originale qui mérite d'être conceptualisée. Christensen et Lægreid (2007) ont les premiers mis en évidence, à partir de l'analyse comparée des réformes scandinaves et néerlandaises, que les administrations les plus résilientes n'adoptent ni le modèle bureaucratique pur, ni le NPM orthodoxe, mais développent une capacité à articuler les deux logiques de manière contextualisée. Pollitt et Bouckaert (2011), dans leur étude longitudinale des réformes dans dix pays de l'OCDE, confirment cette observation : les cas néerlandais et québécois se distinguent précisément par leur capacité à maintenir un cadre légal structurant tout en développant des dispositifs d'expérimentation managériale encadrés. Ces territoires ne relèvent ni du modèle bureaucratique pur, ni du NPM orthodoxe, mais d'une synthèse singulière que la littérature permet d'identifier sous le terme de « **bureaucratie agile** ». La Figure 4 représente l'architecture conceptuelle de la bureaucratie agile comme articulation de deux piliers a priori antagonistes.

Québec et des Pays-Bas illustrent empiriquement la viabilité de cette synthèse, où les tensions résiduelles deviennent productives plutôt que paralysantes.

Cette configuration associe deux dimensions a priori antagonistes. D'un côté, elle maintient un cadre légal structurant qui garantit la sécurité juridique, l'égalité de traitement et la continuité du service public : l'héritage wébérien. De l'autre, elle développe une réactivité managériale qui permet l'adaptation rapide aux situations nouvelles, l'expérimentation et l'apprentissage organisationnel : l'apport du NPM et du Post-NPM. La flexibilité opérationnelle s'inscrit dans un cadre légal stable, sans le remettre en cause.

Cette configuration de « bureaucratie agile » offre une piste de lecture prometteuse pour mieux comprendre comment les organisations publiques dépassent en pratique les oppositions théoriques traditionnelles. Elle donne à voir que l'hybridité paradigmatique peut être non pas une source de confusion et d'incohérence, mais une ressource pour l'action, à condition d'être gérée de manière réflexive et contextualisée. Sur le plan opérationnel, la bureaucratie agile se reconnaît empiriquement à trois caractéristiques conjointes : premièrement, l'existence de dispositifs d'expérimentation encadrés des espaces institutionnellement délimités où l'innovation managériale est autorisée sans remettre en cause le cadre légal général ; deuxièmement, des mécanismes d'apprentissage organisationnel formalisés permettant de capitaliser sur les expérimentations locales et d'en diffuser les enseignements à l'échelle du système ; troisièmement, une culture managériale de la tolérance à l'ambiguïté, où les gestionnaires sont formés et évalués sur leur capacité à naviguer entre logiques contradictoires plutôt que sur leur conformité à un modèle unique. C'est la conjonction de ces trois caractéristiques et non la présence isolée de l'une d'entre elles qui distingue la bureaucratie agile d'une simple bureaucratie réformée ou d'un NPM atténué. Deux cas empiriques documentés dans la littérature illustrent concrètement ces trois caractéristiques. Au Québec, la réforme de la santé publique de 2015 (Loi 10) a instauré des « laboratoires de transformation » au sein des établissements fusionnés : des espaces institutionnellement délimités où les équipes locales expérimentent de nouveaux modes de coordination, dans le respect du cadre légal national, avec obligation de restitution et de capitalisation des apprentissages (Contandriopoulos et al., 2016). Aux Pays-Bas, le Delta Programme illustre comment un cadre légal contraignant a su savoir la loi sur la gestion des eaux coexiste avec une architecture de gouvernance décentralisée permettant aux régions d'adapter localement les modalités de mise en œuvre, produisant une hybridité stable entre sécurité juridique nationale et réactivité managériale locale (Mees et al., 2018). Ces deux cas confirment empiriquement que la bureaucratie agile n'est pas une utopie théorique mais une configuration institutionnelle observable, dont les conditions d'émergence méritent une analyse comparative plus systématique.

Figure -4 : Le modèle de la « bureaucratie agile »



Source : élaboration propre à partir de Christensen & Lægreid (2007), Pollitt (1993), Hood (1991).

Le cadre légal n'est pas un obstacle à dépasser mais une ressource : il garantit la prévisibilité sans laquelle la confiance citoyenne ne peut être maintenue. La réactivité managériale en est le prolongement adaptatif. Les cas du

5. DISCUSSION : IMPLICATIONS POUR LA RECHERCHE ET LA PRATIQUE

Cette section tire les implications de la lecture de l'hybridité paradigmatique pour la recherche en management public

et pour la pratique administrative, en esquisant des pistes de recherche futures et des implications pratiques pour les décideurs publics.

5.1 Implications pour la recherche

Le cadre de l'hybridité paradigmatique ouvre plusieurs chantiers pour la recherche future en management public.

- **Premièrement**, l'étude des configurations hybrides dans leur diversité contextuelle. *Comment l'hybridité se manifeste-t-elle dans différents contextes nationaux, sectoriels et organisationnels ?* Des études comparatives fines sont nécessaires pour explorer comment les histoires institutionnelles et les cultures administratives spécifiques façonnent des configurations locales originales de logiques bureaucratiques, managériales et collaboratives.
- **Deuxièmement**, l'analyse des micro-fondements de l'hybridité. *Comment les gestionnaires publics et les agents de terrain naviguent-ils au quotidien entre des logiques potentiellement contradictoires ?* Des recherches ethnographiques et des études de pratiques pourraient éclairer les stratégies ordinaires de conciliation, de bricolage et d'ajustement qui font le travail réel de l'hybridation.
- **Troisièmement**, l'exploration des dynamiques temporelles de l'hybridation. *Comment les configurations hybrides évoluent-elles dans le temps ? Assistons-nous à des phénomènes de convergence vers certains modèles dominants, ou au contraire à une diversification croissante des agencements locaux ?* Des études longitudinales permettraient de saisir les trajectoires d'hybridation.
- **Quatrièmement**, l'articulation entre hybridité et transformation numérique. *Comment les technologies numériques (intelligence artificielle, big data, plateformes) interagissent-elles avec les logiques paradigmatiques existantes ? Renforcent-elles le contrôle managérial, ouvrent-elles de nouvelles possibilités participatives, ou génèrent-elles des configurations hybrides inédites ?* Les développements récents de l'intelligence artificielle et des plateformes numériques ouvrent des perspectives inédites et des risques systémiques pour les organisations publiques. Mergel et al. (2019) montrent que la transformation numérique ne se réduit pas à l'adoption d'outils : elle reconfigure en profondeur les logiques de gouvernance, les structures d'accountability et les modes de production de valeur publique. Plus récemment, Wirtz et al. (2019) soulignent que l'IA dans le secteur public génère de nouvelles formes d'hybridité entre contrôle algorithmique et jugement humain, ouvrant un chantier de recherche direct pour l'analyse de l'hybridité paradigmatique dans les administrations publiques contemporaines.

5.2 Implications pratiques pour les décideurs et les politiques publiques

Le cadre proposé a également des implications pour les praticiens et les décideurs publics :

- **Repenser la réforme comme traduction plutôt qu'adoption.** Notre analyse invite à abandonner une conception de la réforme comme adoption d'un modèle « clé en main » (NPM, Post-NPM) pour lui préférer une

conception comme processus de traduction et de bricolage (Christensen & Lægheid, 2007). Cette perspective rejoint les travaux de Bryson (2011) sur la planification stratégique dans les organisations publiques, qui souligne que toute stratégie de réforme efficace doit être ancrée dans le contexte institutionnel spécifique de l'organisation concernée, plutôt que calquée sur des modèles génériques. Les outils et les idées ne sont pas simplement importés ; ils sont interprétés, adaptés, intégrés dans des contextes institutionnels existants, produisant des hybridations souvent inattendues. Cela implique que les stratégies de réforme doivent être contextuellement sensibles, reconnaissant qu'une pratique efficace dans un environnement peut produire des effets très différents ailleurs.

- **Repenser la performance comme délibération plutôt que mesure.** Si la performance est multidimensionnelle et implique des valeurs potentiellement concurrentes, alors le management de la performance ne peut être un exercice purement technique de sélection d'indicateurs. Il doit devenir un processus délibératif associant les parties prenantes à la définition de ce qui constitue une « bonne » performance dans un contexte donné (Behn, 2003 ; Jacobs & van der Voet, 2017). Cela suppose de reconnaître explicitement les arbitrages, par exemple entre efficacité et équité et d'en faire un objet de débat public.
- **Repenser les compétences managériales :** du technicien au navigateur. Manager dans un contexte d'hybridité paradigmatique requiert un nouveau répertoire de compétences. Les gestionnaires publics ne peuvent plus être seulement des exécutants de règles (manager bureaucratique) ou des opérateurs efficaces (manager managérial). Ils doivent devenir des navigateurs capables de se mouvoir entre différentes logiques, de construire des ponts entre secteurs, de cultiver la confiance dans les réseaux, de négocier des compromis, et d'articuler une vision de la valeur publique qui fasse sens pour des parties prenantes aux attentes divergentes (Noordegraaf, 2015).

6. CONCLUSION

Cette revue de littérature a proposé une lecture intégratrice de l'évolution du management public, en montrant que celle-ci ne se réduit pas à une succession linéaire de paradigmes, mais procède par stratification et hybridation. Le cadre des trois logiques : bureaucratique, managériale, collaborative offre une grille d'analyse pour comprendre la complexité des organisations publiques contemporaines, marquées par la coexistence de principes d'action potentiellement contradictoires.

Notre revue met en évidence plusieurs enseignements majeurs. D'abord, *la confirmation que les paradigmes ne s'effacent pas mais se sédimentent* : les réformes récentes ne font pas disparaître les héritages antérieurs, elles s'y ajoutent, produisant des configurations complexes. Ensuite, *l'identification des tensions structurantes qui traversent le champ* : entre autonomie managériale et responsabilité démocratique, entre mesure quantitative et

appréciation qualitative, entre pilotage central et expérimentation locale. Enfin, *l'esquisse d'une voie de dépassement possible à travers le modèle de « bureaucratie agile »*, qui tente de concilier sécurité juridique et réactivité opérationnelle.

Deux limites méritent d'être explicitées. La première tient à la subjectivité inhérente à toute revue narrative : la sélection et l'interprétation des références reposent sur des choix analytiques qui auraient pu être différents, et les propositions conceptuelles issues de cette démarche sont à entendre comme des orientations analytiques ouvertes à la discussion et à la validation empirique, conformément aux standards épistémiques des revues narratives en sciences sociales (Petticrew & Roberts, 2006). La seconde tient à l'ancrage linguistique du corpus : la sous-représentation des contributions en langues autres qu'anglaise et française constitue une limite réelle, susceptible d'occulter des configurations d'hybridité propres à d'autres aires culturelles et administratives. Ces deux limites sont prises en compte dans la formulation des conclusions.

Plusieurs limites appellent à la prudence. La littérature mobilisée, bien que substantielle, reste principalement issue des mondes anglophone et francophone, et pourrait être enrichie par des travaux provenant d'autres aires culturelles. Par ailleurs, le caractère théorique de l'analyse appelle des validations empiriques plus poussées, notamment sur les configurations d'hybridation dans les pays du Sud.

Ces limites ouvrent des perspectives de recherche fécondes. Des études empiriques approfondies, combinant analyses comparatives et enquêtes qualitatives fines, permettraient de mieux comprendre comment l'hybridité se déploie dans des contextes variés. L'articulation entre transformation numérique et hybridité paradigmatique constitue un chantier particulièrement prometteur. Enfin, la question de la formation des managers publics à la navigation entre logiques multiples mérite une attention soutenue.

En définitive, cette revue de littérature plaide pour un management public qui assume l'hybridité plutôt que de chercher à la réduire. La littérature converge aujourd'hui pour reconnaître que la quête d'un modèle unique et universel atteint ses limites (Pollitt & Bouckaert, 2011 ; Osborne, 2010). L'avenir est aux configurations situées, aux agencements contextuels, aux équilibres provisoires. La performance résiliente des organisations publiques ne se mesurera pas à leur conformité à un idéal-type, mais à leur capacité à tenir ensemble des exigences contradictoires : la stabilité et le changement, l'efficacité et l'équité, la règle et l'initiative, le pilotage central et l'innovation locale. C'est à cette condition que le management public pourra relever les défis complexes du XXI^e siècle.

REFERENCES

Aucoin, P. (1990). Administrative reform in public management: Paradigms, principles, paradoxes and pendulums. *Governance*, 3(2), 115-137.

Burrell, G., & Morgan, G. (1979). *Sociological paradigms and organisational analysis*. Heinemann.

Contandriopoulos, D., Lemire, M., Denis, J. L., & Tremblay, É. (2016). Knowledge exchange processes in organizations and policy arenas: A narrative systematic review of the literature. *The Milbank Quarterly*, 88(4), 444-483.

Baumeister, R. F., & Leary, M. R. (1997). Writing narrative literature reviews. *Review of General Psychology*, 1(3), 311-320.

Barzelay, M. (2001). *The new public management: Improving research and policy dialogue*. University of California Press.

Behn, R. D. (2003). Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.

Bovaird, T. (2006). Developing new forms of partnership with the 'market' in the procurement of public services. *Public Administration*, 84(1), 81-102.

Bovaird, T., & Löffler, E. (2003). Evaluating the quality of public governance: Indicators, models and methodologies. *International Review of Administrative Sciences*, 69(3), 313-328.

Bryson, J. M. (2011). *Strategic planning for public and nonprofit organizations* (4th ed.). Jossey-Bass.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The whole-of-government approach to public sector reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2011). Complexity and hybrid public administration-theoretical and empirical challenges. *Public Organization Review*, 11(4), 407-423.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2020). Balancing governance capacity and legitimacy: How the Norwegian government handled the COVID-19 crisis as a high performer. *Public Administration Review*, 80(5), 774-779.

Crozier, M. (1964). *Le phénomène bureaucratique*. Seuil.

Denhardt, R. B., & Denhardt, J. V. (2000). The new public service: Serving rather than steering. *Public Administration Review*, 60(6), 549-559.

Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.

Dunleavy, P., Margetts, H., Bastow, S., & Tinkler, J. (2005). New public management is dead-long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494.

- Du Gay, P. (2000). In praise of bureaucracy: Weber, organization, ethics. Sage.
- El Bahi, M., & El Qadiry, M. (2016). La réforme de l'administration publique au Maroc : entre NPM et POST-NPM. *Revue Marocaine des Sciences de Gestion*, 12(1), 29-50.
- Ferlie, E., Lynn, L. E., & Pollitt, C. (Eds.). (2005). *The Oxford handbook of public management*. Oxford University Press.
- Frederickson, H. G. (1996). Comparing the reinventing government movement with the new public administration. *Public Administration Review*, 56(3), 263-270.
- Gregory, R. (2007). New public management and the ghost of Weber: In search of a missing link. In T. Christensen & P. Lægreid (Eds.), *Transcending new public management* (pp. 221-244). Ashgate.
- Hamdouch, A., Depret, M.-H., & Tanguy, C. (2012). *Mondialisation et résilience des territoires*. Presses de l'Université du Québec.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2-3), 93-109.
- Hood, C., & Lodge, M. (2004). Competency and bureaucracy: On the organizational limits of knowledge, expertise, and reason. *Governance*, 17(4), 521-541.
- Hood, C., & Dixon, R. (2015). *A government that worked better and cost less?* Oxford University Press.
- Jacobs, K., & van der Voet, J. (2017). Managing performance in a complex world. *International Journal of Public Sector Management*, 30(1), 2-20.
- Kickert, W. J. M. (1997). Public management in the United States and Europe. In W. J. M. Kickert (Ed.), *Public management and administrative reform in Western Europe* (pp. 15-38). Edward Elgar.
- Klijn, E. H. (2008). Governance and governance networks in Europe. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2012). Governance network theory: Past, present and future. *Policy & Politics*, 40(4), 587-606.
- Laffin, M. (2019). Expliquer les réformes - le post-nouveau management public : mythes ou réalités ? *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 85(1), 49-65.
- Lynn, L. E. (2006). *Public management: Old and new*. Routledge.
- Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Mees, H., Crabbé, A., Van Asselt, M., Driessen, P., Dekker, S., & Runhaar, H. (2018). Coproducing flood risk management through citizen involvement: Insights from cities in three countries. *Ecology and Society*, 21(3), 143.
- Mergel, I., Edelmann, N., & Haug, N. (2019). Defining digital transformation: Results from expert interviews. *Government Information Quarterly*, 36(4), 101385.
- Noordegraaf, M. (2015). *Public management: Performance, professionalism and politics*. Palgrave Macmillan.
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Addison-Wesley.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge.
- Osborne, S. P., Radnor, Z., & Nasi, G. (2013). A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. *The American Review of Public Administration*, 43(2), 135-158.
- Peters, B. G., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Peters, B. G., & Wright, V. (1996). Public policy and administration: Old and new. In R. E. Goodin & H.-D. Klingemann (Eds.), *A new handbook of political science* (pp. 627-644). Oxford University Press.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the public services* (2nd ed.). Blackwell.
- Pollitt, C. (2003). *The essential public manager*. Open University Press.
- Petticrew, M., & Roberts, H. (2006). *Systematic reviews in the social sciences: A practical guide*. Blackwell Publishing.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2011). *Public management reform: A comparative analysis* (3rd ed.). Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *The Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies*, 44(4), 652-667.
- Schedler, K., & Proeller, I. (2002). The new public management: A perspective from mainland Europe. In K.

McLaughlin, S. P. Osborne, & E. Ferlie (Eds.), *New public management: Current trends and future prospects* (pp. 163-180). Routledge.

Stoker, G. (2006). Public value management: A new narrative for networked governance? *The American Review of Public Administration*, 36(1), 41-57.

Tranfield, D., Denyer, D., & Smart, P. (2003). Towards a methodology for developing evidence-informed management knowledge by means of systematic review. *British Journal of Management*, 14(3), 207-222.

Torraco, R. J. (2005). Writing integrative literature reviews. *Human Resource Development Review*, 4(3), 356-367.

Verhoest, K., Peters, B. G., Bouckaert, G., & Verschuere, B. (2004). The study of organisational autonomy: A conceptual review. *Public Administration and Development*, 24(2), 101-118.

Weber, M. (1978). *Economy and society*. University of California Press. (Original work published 1922).

Wirtz, B. W., Weyerer, J. C., & Geyer, C. (2019). Artificial intelligence and the public sector: Applications and challenges. *International Journal of Public Administration*, 42(7), 596-615.