

New Public Management

BEKRI MERIEM¹, BENGHAZALA ZAKARIA²

¹ PHD Student, ENCG SETTAT, HASSAN I University, MOROCCO

² PHD, ENCG SETTAT, HASSAN I University, MOROCCO

Résumé : Dans le cadre de la préparation de notre thèse doctorale qui porte sur la gestion des risques au sein des établissements publics. Nous nous concentrons en premier lieu à réaliser des recherches approfondies sur l'aspect théorique des mots clés en rapport étroit avec notre thèse. Commençons par le Nouveau Management Publique. Cet article expose donc une analyse approfondie de ce nouveau paradigme : sa naissance, son extension, ses fondements et les paradoxes que quelques chercheurs ont pu révéler. Finalement, nous concluons avec un petit aperçu de son application au Maroc.

Mots-clés : La nouvelle gestion publique, la bureaucratie, l'état néo-wébrien.

Abstract: As part of the preparation of our doctoral thesis on risk management in public organizations. We are focused first on the theoretical aspect of keywords that are closely related to our thesis. We start with the New Public Management. This article presents an in-depth analysis of this new paradigm: its birth, its extension, its basis and its paradoxes that some researchers have revealed. Finally, we conclude with a small overview of its application in our country "Morocco".

Keywords: New public management, bureaucracy, the neo-Weberian state.

1. Introduction

New Public Management est un concept anglo-américain pratiqué en premier lieu par Ronald Reagan (USA) et Margaret Thatcher (UK) qui ont remis en cause la gestion du secteur publique.

Les pratiques de cette nouvelle doctrine ont été également utilisées par quelques pays membres de l'OCDE.

Il s'inscrit dans une politique néo-libérale chez les pays anglo-saxon notamment les Etats unis et la Grande Bretagne, l'Australie et la Nouvelle Zélande...) et dans une politique d'adaptation chez les pays européens : Suède, Danemark, Hollande, La suisse et l'Allemagne.

Au 18^{ème} siècle, on parlait du concept de l'administration publique comme phénomène institutionnel.

Au 20^{ème} siècle vient la naissance de l'école classique. Et, après la deuxième guerre mondiale les travaux de MAX WEBER ont vu le jour portant sur les bases de la bureaucratie. En effet, les états ont essayé de réinventer leur gouvernement à travers le développement du choix public, de la théorie des

coûts de transaction et de la théorie de l'agent principal. Toutefois, les années entre 1970 et 1980, un 2^{ème} mode de management du secteur publique s'est répandu : Le Nouveau Management Public.

En parallèle, la notion de la gouvernance s'est développée, de la gouvernance médiévale : 18^{ème} siècle (l'action de piloter quelque chose, à la gouvernance classique : l'autonomisation de la notion de gouvernement par rapport à celle de gouvernance (19^{ème} siècle), à la gouvernance moderne : l'analyse méthodique des politiques publiques, de la gestion, voire de la sociologie des organisations. Le terme rejailli dans les années 1990 pour «référer à un pilotage pragmatique des pouvoirs », tendant ainsi à reconquérir son sens politique initial et enfin, La gouvernance contemporaine qui puise essentiellement à deux sources : la gouvernance des institutions politiques complexes (qui se caractérise par une multiplicité de paliers de gouvernement et de lieux de pouvoirs, tels les États fédéraux, décentralisés ou l'Union européenne), et la gouvernance d'entreprise (d'inspiration américaine).

Le socle épistémologique de NPM provient de la doctrine du néo-libéralisme de Friedman Von Hayek et de Milton Friedman à travers la mise en cause de l'état providence, qui, d'un point de vue néo-libéral, peut mener à une perte. Contrairement au développement de la libre compétition des agents économiques, l'Etat doit encourager la libre concurrence et opter pour une stratégie de laisser-faire.

Plusieurs recherches ont été réalisés dans ce sens. Pourtant, et après son application dans certains pays, quelques chercheurs l'ont critiqué en présentant les différents paradoxes relatifs à ce paradigme pour pouvoir développer de nouvelles doctrines telle que le Néo-Wébrian State ou The public value approach.

2. Les motivations et les fondements :

La bureaucratie se développe dans le temps et se relie étroitement aux développements technologiques, économique et politique.

Le NMP a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France.

Pierret 2006 : la non prise en compte du contexte politique, le manque de transparence et de collaboration entre le ministère des finances et les ministères dépensiers et enfin les ruptures macroéconomiques successives de 1975-1982. Et la centralisation et l'insuffisance de la formation des cadres administratives. Toutes ces causes, ont permis l'émergence de la nouvelle gestion publique comme un phénomène incontournable à adapter. De plus, le désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public tel est le cas au Japon, la volonté de s'inscrire dans une

idéologie néolibérale (le cas du Royaume Uni et de la nouvelle Zélande) et de surmonter l'existence de crises financières (Canada entre autre) et des crises politiques et économiques (Cas de l'Italie).

Le principal objectif dans le secteur public est la satisfaction de l'intérêt général alors que dans le secteur privé, il s'agit de la rentabilité et du profit. Des différences existent également au niveau des ressources humaines. Des études ont été réalisées pour prouver que la sécurité de l'emploi par exemple est généralisée avec le statut de la fonction publique, symbole de neutralité et d'égalité des chances, tandis que dans le secteur privé, la non protection de l'emploi est une réalité (par contre, les rémunérations tiennent mieux compte de l'implication personnelle).

NPM change donc de rationalité : avant le secteur public est fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale (Chevalier et Lochak, 1982).

Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée.

Les nouvelles réformes de la nouvelle gestion publique sont influencées par les théories de choix public, de l'agent principal et celle de l'économie des coûts de transactions.

La NGP est une rupture paradigmatique du modèle traditionnel d'administration publique (Hood 1991), une réaction aux faiblesses perçues du paradigme bureaucratique traditionnel de l'administration publique (O'Flynn 2005, Stoker 2006).

Développer une nouvelle administration et des structures institutionnelles motivées par la performance, de nouvelles formes structurelles et de nouvelles doctrines de gestion (Kelly 1998 / Lynn 1998). Elle vient atténuer ou éliminer les différences entre le secteur public et le secteur privé et détourner l'attention de la responsabilité du processus en termes de résultats.

Le NPM est un nouveau paradigme mondial, la transition est inévitable. Il promet plus d'efficacité plus de satisfaction et autant d'équité (Osborne et Gaebler, 1992).

L'Etat providence est détourné de ses buts aux classes moyennes. Et ça provoque l'impossibilité de l'Etat de savoir si les coûts administratifs sont justifiés et si les services ne pourraient se montrer plus efficaces.

La globalisation rend urgente la nécessité pour les entreprises et les services publics de répondre de manière rapide et flexible aux demandes de leur environnement.

Avec cette nouvelle doctrine, les managers préfèrent le respect des résultats et la satisfaction des clients (citoyens) que la prise en considération des processus, des règles et de la légalité.

Le comportement des bureaucrates et l'incapacité des responsables politiques de le maîtriser conduit à l'accroissement sans cause des budgets publics, la classe moyenne et les groupes d'intérêt poussent à faire fonctionner l'état en leur faveur ...

Avec les réformes NPM, les états visent à introduire les marchés au sein des institutions de l'état providence pour renforcer l'efficacité.

Parmi les objectifs de ces nouvelles réformes : Ralentir ou inverser la croissance du gouvernement, elles ont recours à la privatisation et la quasi-privatisation, loin des institutions gouvernementales fondamentales, l'accent étant mis de nouveau sur la "subsidiarité" dans la fourniture de services (cf. Hood et Schuppert 1988; Dunleavy 1989).

Elles reflètent également le développement de l'automatisation, en particulier des technologies de l'information, dans la production et la distribution de services publics.

Finalement, Le NPM était le seul moyen de remédier aux échecs irrécupérables et même à la faillite morale de la « vieille » gestion publique (cf. Keating 1989).

3. Les principes de base de la nouvelle gestion publique :

NPM accorde une force majeure aux résultats quand l'administration publique l'accorde au processus (respect de légalité, neutralité, continuité ...) et au budget global au lieu de budget détaillé poste par poste.

Il dénie toute utilité aux hiérarchies administratives aux statuts des fonctionnaires, et préconise la création d'unités autonomes dirigées par des managers disposant de la même autonomie qu'un chef d'entreprise privé.

La NGP confie les services de l'état providence à des organismes décentralisés sous contrat tout en renforçant le contrôle sur les résultats et sur le budget.

Elle s'appuie sur les procédures du secteur privé : principe de qualité totale, de zéro défaut, recherche de l'excellence (G. Peters), Elle nie toute différence entre secteur privé et secteur publique.

Il s'agit d'un passage du monopole au marché, de la contrainte administrative à la diversité, de l'administration irresponsable à l'administration responsable.

Le NMP développe dans ce sens la théorie des 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998). Le but principal réside dans la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et dans une responsabilité accrue des gestionnaires tel est le cas avec la loi de LOLF dans le cadre du nouveau paradigme budgétaire.

Les gestionnaires publics ont l'obligation de remédier aux « échecs de la gouvernance qui découlent de la structure des processus décisionnels (Behn). L'existence de la concurrence et l'information doivent être disponibles aussi dans le secteur public. Les techniques de gestion seront les mêmes que dans le secteur privé. Terry : « Technologies, intérêts, valeurs, montée en puissance du traitement de l'information... devraient être disponibles dans le NMP, comme dans le secteur privé ».

Les gestionnaires de ce secteur devraient être libérés des routines et de la réglementation des systèmes d'administration (Pleters 1987; Thompson 1997).

NPM sert à guider et à améliorer les performances des personnes et des systèmes (Peters 1996): ils décideront de la manière dont les agences publiques atteindront leurs objectifs de performance plutôt que de définir ce que le public préfère.

Quant à la recherche, elle doit être guidée à la fois par la « **logique des marchés** » et par la « **logique de la gouvernance** » afin de comprendre les opérations et les effets des nouveaux arrangements institutionnels.

Nous projetons ci-dessous une comparaison entre les administrations de types wébérienne et celle du New Public Management :

Tableau 1 : Administrations wébérienne vs Administration NPM

	Administration wébérienne	Administration NPM
Objectifs	respecter les règles et les procédures	atteindre les résultats, satisfaire le client
Organisation	centralisée (hiérarchie fonctionnelle, structure pyramidale)	décentralisée (délégation de compétences, structuration en réseau, gouvernance)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	confus	clair
Exécution des tâches	division, parcellisation, spécialisation	autonomie
Recrutement	concours	contrats
Promotion	avancement à l'ancienneté, pas de favoritisme	avancement au mérite, à la responsabilité et à la performance
Contrôle	indicateurs de suivi	indicateurs de performance
Type de budget	axé sur les moyens	axé sur les objectifs

Source : Auteurs, *Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites* ; Anna Amar Sabah

Le model weberien est axé sur le respect des règles et les procédures ce qui limitera l'autonomie des managers dans la gestion des organisations. Cette dernière, est centralisée et caractérisée par la présence d'une hiérarchie fonctionnelle et classique où l'exécution des tâches s'inscrit à l'ancienne : division, parcellisation et spécialisation. Quant au contrôle, il se base sur des indicateurs de suivi. Contrairement aux mesures de NPM, les managers cherchent à atteindre les résultats et à satisfaire les clients qui sont les citoyens tout en renforçant la décentralisation qui permettra d'accroître la compétitivité entre les agents avec une gouvernance moderne et une délégation des compétences. Le résultat sera mesuré en fonction des objectifs et d'évaluation des indicateurs de performance.

Signalons les changements de mesure de gestion, dans le cadre de cette nouvelle doctrine, touchent toutes les fonctions de l'administration publique que ça soit : stratégique, finance, marketing et ressources humaines.

Le tableau ci-après présente les différentes actions qui s'inscrivent dans le développement de la nouvelle gestion publique :

Tableau 2 : Actions NPM

Fonction stratégique	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion par les résultats • Mise en place d'une planification stratégique • Privatisation d'entreprises publiques, externalisation (faire-faire) • Mise en place de partenariats public/privé • Séparation des fonctions politique (conception) et administrative (mise en œuvre) • Déconcentration et/ou décentralisation • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en interne (l'intranet permet de décloisonner les services) • Généralisation de l'évaluation (culture de la performance) • Simplification des formalités administratives
Fonction finance	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des déficits • Budgétisation par programme • Plus grande transparence de la comptabilité (par exemple par la mise en place d'une comptabilité analytique pour comparer les résultats aux prévisions)
Fonction marketing	<ul style="list-style-type: none"> • Développement du marketing public (consultations, enquêtes, sondages, observatoires, etc.) • Utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication en externe (pour une meilleure communication)
Fonction ressources humaines	<ul style="list-style-type: none"> • Réduction des effectifs • Responsabilisation et motivation des fonctionnaires (individualisation des rémunérations, primes au rendement, etc.) • Développement de la participation

Source : D'après Laufer et Burlaud, 1980 ; Hood 1991 ; Pollitt et Bouckaert, 2000 ; Gruening 2001.

4. Limites et paradoxes du NPM :

La doctrine, et après, sa mise en œuvre dans certains Etats a été à son tour remise en cause. Tel est le cas au Royaume Uni 1979-1986 où on parle de 17 ans de son application, les services d'Etat ne sont plus performants. Le changement dans le statut organisationnel n'a pas toujours un effet positif sur les performances.

Le NPM souffre comme son prédécesseur Wébérien d'une série de faiblesses reflétant à la fois des problèmes de mise en œuvre et des tensions fondamentales (O'Flynn et Alford 2005).

Par exemple, le chercheur Cook explique que le renforcement du rôle du client peut affecter la façon dont les citoyens se voient eux-mêmes et leurs obligations, leurs droits dans le régime politique et leurs relations avec les autres.

Notons d'autres critiques ou paradoxes qui ont été analysés par les chercheurs.

Certains ont considéré que le NPM est un mouvement égoïste conçu pour promouvoir les intérêts professionnels d'un groupe d'élite de « nouveaux gestionnaires » au détriment des clients du service public ou du reste du personnel (Dunleavy, 1985; Yeatman, 1987; Kelleher, 1988; Pollitt, 1990, p. 134-137).

Un autre paradoxe, provient de l'universalité du NPM. En effet, La nouvelle gestion publique n'est pas pour toutes les saisons, du fait que des valeurs administratives différentes ont des implications

différentes pour les bases fondamentales de la conception des organisations, ça va aller jusqu'à modification des paramètres de systèmes. Ajoutons que ces valeurs changent au fil du temps et d'un Etat à un autre.

L'extension du NPM est limitée aux seuls pays anglo-américain, australiens et quelques pays scandinaves, alors que l'administration publique classique demeure dominante dans le reste du monde (Kickert 1997).

Les chercheurs européens et ceux qui travaillent en Europe ont commencé à contester et à rejeter le NPM. Ils ont demandé de le remplacer par, l'État néo-weberien (NWS; Peters 2001; Pollitt et Bouckaert 2004; Drechsler 2005), une nouvelle approche de la réforme administrative mise au point.

Le NPM ne fournit pas un État fort capable de gérer les nombreux défis internes et externes auxquels sont confrontés les États nouvellement indépendants. En effet, la fonction publique est face à des conflits internes, des systèmes de partis politiques hyper-pluralistes, des systèmes de réglementation économique, sanitaire et environnementale défailants, des économies nationales qui sont souvent virtuellement impuissantes face à la pénétration extérieure et au contrôle exercé par le FMI et la Banque mondiale. Il a pour la plupart échoué dans la réalisation des objectifs fixés par ses défenseurs américain et britannique, et plus particulièrement dans les pays en développement d'Europe centrale et orientale et dans la Communauté d'États indépendants (CEI; Drechsler 2005).

L'erreur de la nouvelle gestion publique est surtout de négliger les réponses aux besoins de la société en cherchant à atteindre les résultats.

5. L'application du NPM au Maroc :

Au Maroc, nous assistons au lancement d'une vaste réforme de l'administration publique qui a pour vocation la modernisation de sa gouvernance publique à travers le désengagement de l'Etat de la gestion directe de certains services publics grâce à la privatisation, l'externalisation de certaines activités au profit du secteur privé.

Ces réformes, ont pour objectif de dynamiser la croissance économique du pays en encourageant la compétitivité des entreprises nationales et le secteur institutionnel des affaires et en développant des processus de moralisation et de transparence dans la gestion publique.

Ses principales missions se concentrent sur la fourniture des prestations de services de qualité avec le moindre coût et dans un délai réduit, sur le renforcement de la transparence de l'administration publique, et de la décentralisation, sur le développement d'une nouvelle stratégie des ressources

humaines, sur l'amélioration du contrôle budgétaire avec la recherche de l'atteinte de la performance et finalement, l'amélioration des processus de systèmes d'informations.(Mohamed Samir Tazi, 2007). Théoriquement les bases de la nouvelle gestion publique ont été prises en considération dans la privatisation de l'Etat marocain. Cependant, des tests empiriques doivent être menés pour s'assurer des résultats de cette mise en œuvre datant de 2007.

6. Conclusion

A travers cet article, nous avons pu décortiquer les bases essentielles et les fondements de la nouvelle gestion publique.

Son internationalisation était inévitable, sa mise en œuvre a révélé quelques critiques et paradoxes. Ce qui a mené à développer de nouveau paradigme tel que le néo-wébérien (NWS) Etat et la valeur publique.

1-Le néo-Wébérien Etat : (Néo-weberian State) développé dans le contexte européen (OCDE 1999), qui suppose le maintien des principes de la bureaucratie mais sous condition : Le développement de la fiabilité et de la prévisibilité qui servent à éliminer les tensions résultant d'une crise de confiance relative à la qualité de prestation des services. Parmi ses principes : la « responsabilité », selon laquelle un ministère est « responsable de ses actes devant d'autres autorités administratives, législatives ou judiciaires » (Rutgers et Scheurs 2000: 624), les résultats passés et futurs des gouvernements devraient être soumis à une surveillance, une évaluation de l'impact de la réglementation (Staronova et al. 2006). Les résultats des activités gouvernementales doivent être anticipés à l'avance afin de prévenir les problèmes plutôt que de les chasser. Une Orientation externe à l'intention des citoyens : semblable à « l'orientation du NPM en matière de consommation », l'orientation externe repose principalement sur une culture professionnelle de qualité et de service. Une consultation publique supplémentaire et implication directe des citoyens. Cette procédure est similaire au contrôle exercé par les citoyens et la communauté dans le cadre de la NGP.

2-La valeur publique (PUBLIC VALUE APPROACH :

La valeur publique est une construction multidimensionnelle qui inclut des préférences exprimées collectivement et consommées politiquement par les citoyens, créées non seulement par des « résultats », mais également par un processus préalable pouvant générer la confiance et la justice (O'flynn2005).

BIBLIOGRAPHIE

- [1] L Kaboolian,' The new public management: Challenging the boundaries of the management vs. administration debate',1998 ;
- [2] J O'Flynn, 'From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications',2007 ;
- [3] C Hood , 'The "New Public Management" in the 1980s: variations on a theme',1995 ;

- [4] C HOOD G PETERS, 'The Middle Aging of New Public Management into the age of paradox?', 2004
- [5] FX Merrien, 'La nouvelle gestion publique: un concept mythique', 1999 ;
- [6] Jean Mercier : 'L'administration publique : de l'école classique au nouveau management public', revue des livres ;
- [7] Anna Amar Sabah, 'Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites', 2005 ;
- [8] Hondeghem, WVandenabeele, 'VALEURS ET MOTIVATIONS DANS LE SERVICE PUBLIC', 2005
- [9] WN DUNN DY MILLIER, 'A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reformcity' 2007 ;
- [10] K Verhoest, B Verschuere, BG Peters, 'Controlling autonomous public agencies as an indicator of New Public Management' ; 2004 ;
- [11] C HOOD ; 'Contemporary public management: a new global paradigm?', 1995 ;
- [12] SP OSBORNE, 'The new public Governance 2006' ;
- [13] W DRECHSLER, 'The rise and demise of the NPM', 2005 ;
- [14] R Salais, 'Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance', 2010 ;
- [15] C HOOD, 'A public management for all season' 1991 ;
- [16] T Christensen, P Laegreid- 'Le NMP et au-delà: structure, culture et démographie' , 2008 ;
- [17] P Gibert – 'Management public, management de la puissance publique', 1986 ;
- [18] F Varone, S Jacob, 'Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique: un état des lieux comparatif', 2004 ;
- [19] P Knoepfel, F Varone, 'Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs' 1999 ;
- [20] R Canet 'Qu'est-ce que la gouvernance ?'; 2004 ;
- [21] La lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au Maghreb - juin 2007 - N° 5, Mohamed Samir Tazi, 'Maroc : Améliorer la gouvernance de la gestion publique'.