

La convergence entre le management public et la gouvernance publique : Mythe et réalité au Maroc

The convergence between public management and public governance: Myth and reality in Morocco

MAHIR MOHAMED AIMANE
FSJES Mohammedia

MARIEM CHERKAOUI
FSE SOUISSI

Résumé :

Le présent article s'intéresse à un champ de recherche en plein expansion au Maroc, à savoir le management public. Toutefois, l'implantation d'un management public efficace et efficient nécessite une prise de conscience profonde des principes d'une bonne la gouvernance publique. Le Maroc s'adapte peu à peu à ce nouveau concept, en essayant d'appliquer le management du secteur privé au secteur public, ainsi que d'implémenter les différents dimensions et les dispositifs distincts du nouveau management public dans les administrations marocaines. La gouvernance, tant qu'à elle, se trouve encore entravée dans ses inspirations et ses aspirations par des années de déchéance administrative, politique et hiérarchique. Cependant, l'objectif de cet article est d'examiner les interconnexions entre le management public et la gouvernance publique pour plus d'efficacité, de productivité et de transparence.

Mots-clés : management public ; gouvernance publique ; Management ; administration ; new management public

Abstract :

In this article, we focus on a search field in full extension in Morocco: the public management. However, the setting up of effective and efficient public management requires an awareness integrated with regard to the principles of a good public governance. Morocco adapts itself to this new concept by trying to apply the management of the private sector to the public sector, as well as to implement the different dimensions and features of the new public management in the Moroccan administrations. Governance as to it, is still hampered in its inspiration and its aspirations, by years of administrative, political and hierarchical. The purpose of this article is to examine the interconnections between public management and public governance for more efficiency, more productivity and more transparency.

Key words : public Management, public administration new management public, management, administration

Introduction

Le management public est une discipline et un savoir-faire qui a fait son émergence dans les années 80 comme étant une solution à de nombreux problèmes (crises financières, déficit budgétaire, etc.) permettant de faire face aux difficultés rencontrées par les administrations et les institutions publiques dans leurs responsabilités envers les citoyens. L'Etat marocain a depuis toujours été considéré comme un symbole d'autorité et de pouvoir suprême. Ainsi, la bureaucratie rigide et procédurale domine dans les administrations publiques qui se sont longtemps délassées et appuyées sur cette image. A cet effet, la qualité des administrations et des services publics, qui s'occupent de toutes les affaires internes et externes relatives au secteur public, se trouve altérée par une gestion du travail défailant ce qui se répercute directement sur la cohérence, la transparence et l'effectivité des services offerts aux usagers.

Pour parer à cela, le Maroc a, depuis quelques années, adopté un nouveau concept, le nouveau management public, auquel il s'adapte peu à peu en essayant de s'inspirer des bonnes pratiques en la matière à l'échelle internationale, dans le but d'appliquer et d'implémenter les différents dispositifs et dimensions distincts du management du secteur privé dans le secteur public. La gouvernance quant à elle, se trouve encore entravée dans ses aspirations par des années de déchéance administrative, politique et hiérarchique. La gouvernance et le nouveau management public sont des termes interconnectés par plusieurs facettes, étant donné qu'une gestion adaptée et sur-mesure de l'administration publique découle directement de la mise en valeur des principes de la bonne gouvernance adapté au secteur public.

Dans quelle mesure ces derniers se convergent sachant que chacune a son idéologie étiologie et résultats différents ?

Pour cela nous allons dresser un état des lieux conceptuel de ces concepts et paradigmes dans le contexte public marocain.

1. New Management Public au Maroc

Le nouveau management public est apparu comme réponse à de nouveaux obstacles, inattendus et complexes, qui ont fait émergence dans le secteur public et entravent la gestion du travail des autorités publiques dans toutes les dimensions qui leur incombent.

Ainsi, et afin de contrecarrer les effets variables des catastrophes budgétaires, matérielles et humaines, une évaluation et une analyse des indicateurs de performance de la fonction publique ont été instaurées afin de mener au mieux les missions publiques et arriver à plus de pertinence et d'efficacité, notamment dans l'élaboration et la mise en action de politiques publiques.

1.1. Contexte international

De nos jours, le concept de management public est présent dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (dont près de 18 pays de l'Union Européenne ainsi que les Etats Unis et le Canada) et dans plusieurs autres pays en voie de développement (A. Amar et L. Berthier 2007).

Afin de présenter au mieux le contexte international dans lequel le management public a vu le jour, des exemples de la situation concrète dans trois pays différents seront introduits en blocs. La France, qui présente des similarités avec le système juridico-institutionnel du Maroc, le Royaume-Uni, qui est considéré comme Pionnier et meilleur exemple de la bonne implémentation du management public et une représentation, brève, du concept dans plusieurs autres pays.

En France, bon nombre de réformes, de programmes et de tentatives de redressement du système budgétaires et de modernisation de l'administration sont restées obsolètes et vagues tel que le RCB (Rationalisation des Choix Budgétaires). Ces échecs ont été le produit de nombres de facteurs qui sont restés mal manipulés, ignorés ou non connus par des administrations, à savoir la coordination entre différents acteurs et départements, le manque de flexibilité et d'autonomie dans les actions et la gestion, la faiblesse ou l'absence de formations, la centralisation/la hiérarchisation, l'incompréhension du contexte etc. Ainsi le management public est apparu pour donner suite à ces dérèglements et proposer des méthodes de secteur privé au secteur public, peu d'années auparavant. Le management public est considéré comme étant un procédé complexe qui a besoin d'ampleur et de temporalité pour montrer des résultats concrets.

Des mesures d'ajustement et de réformes ont été entamées pour une réduction des fonctionnaires publiques, une remise en cause de la pertinence des services publics, une démarche d'ingénierie organisationnelle pour une spécification claire des rôles et des attributions ainsi que des missions de l'ensemble des administrations. De plus, en 2001, et grâce à la loi organique relative à la loi de finances (LOLF) qui a transformé largement le système budgétaire en lui allouant plus de liberté, d'autonomie budgétaire, de flexibilité, de profondeur dans les actions, des résultats et de responsabilités.

Le Royaume-Uni est considéré comme le pionnier du nouveau management public. Ainsi, dans les années 80, bon nombre de réformes allant dans ce sens y ont été instaurées, dans le besoin d'achever une politique libérale. Les changements, ajustements et adaptations ont été entreprises, délicatement mais assurément. De par ce fait, plusieurs entités publiques sont passées dans le secteur de privées telles que la British Airways et British Telecom. Ensuite, le temps de la récolte est arrivé et la décadence a commencé, le Royaume Uni a su se munir des bonnes anticipations pour faire face aux inconvénients d'une aubaine à long terme, dans ce sens, des mesures et dispositifs ont été créés et implémentés pour contrecarrer le gaspillage et rénover/moderniser la qualité des prestations publiques. Dans la fin des années 80, des programmes/plans comme le Next Steps et plusieurs textes législatifs et des réformes ont été mis en place pour gérer la fonction et des missions spécifiques du secteur public et ces programmes disposent jusqu'à présent, des caractéristiques qu'apportent le nouveau management public.

Tableau 1 : propose quelques pays dont le concept a affecté d'une manière ou d'une autre l'utilité des réformes de l'administration publique 2 :

<i>Pays</i>	<i>Dysfonctionnements</i>
<i>Etats-Unis</i>	Cause : Faire face au déclin budgétaire et au déficit
	1993 : <i>Government and Performance Results Act</i>
<i>Canada</i>	Cause : Difficultés financières

	1994 : Transformation publique collective
	1997 : Instauration d'un système axé vers les portées et aboutissements
<i>Japon</i>	Cause : Incohérence et inefficience de la fonction publique
	1996 : Réforme de l'administration publique
<i>Nouvelle-Zélande</i>	Cause : Besoin de libéralisme politique et crises financières avérées
	1989 : <i>Local Government Act</i>
	1995 : <i>Public Service Principles, Conventions and Practices</i>

Source : A. Amar et L. Berthier, 2007

1.2 Contexte national et évolution :

Au Maroc, le nouveau management public n'a fait son apparition qu'au cours des dernières années, suite à des problèmes, surtout fonctionnels, qui entravaient, depuis bien longtemps, l'efficacité du travail, et des actions publiques.

De ce fait, et dans cette perspective, l'Etat marocain, qui est en haut de la pyramide hiérarchique, suivis d'administrations centrales et organismes publics ainsi que d'administrations régionales, communales s'en charge de l'élaboration de l'exécution et du suivi des programmes et stratégies publiques, sans oublier que même si la décentralisation a beaucoup modernisé les instances publiques, le pouvoir et les décisions finales sont encore, en partie, centrés vers les administrations centrales, c'est à dire les ministères.

Toutefois, les aléas conjoncturels émergent des défis d'adaptation rapide et efficace, ces fluctuations perpétuelles obligeaient l'administration marocaine, que ses habitudes d'antan ne valent plus aujourd'hui, de s'adapter aux changements spatiaux temporels qui s'opèrent de nos jours. La technologie foisonne en nouveautés, les systèmes budgétaires, économiques et financiers suivent de nouvelles règles et méthodes modernisés. Dans ce contexte, la gestion et l'évaluation des administrations et institutions sont devenues des

priorités dans l'élaboration, notamment, des politiques publiques; sans oublier que les méthodes d'avant ne donnent pas de résultats et le Maroc est toujours en état de crise dans plusieurs domaines éducatifs, urbains etc. D'une manière spécifique, le fonctionnement interne de l'administration demeure globalement inadapté et marqué par une lenteur excessive qui tranche avec un monde en pleine mutation. Les modes de fonctionnement suivent une approche archaïque et trop procédurale induite par une structure trop verticale où la communication est quasi inexistante" (H.Ben Said, 2000). Face à cette bouillie de circonstances qui s'entrechoquent, arrive le nouveau management public qui donne des résultats probants dans nombre de pays et qui attire de plus en plus d'adeptes. Le Maroc s'adapte peu à peu à ce nouveau concept, en essayant d'appliquer le management du secteur privé au secteur public, ainsi que

1.3 Etat des lieux du New Management Public :

Selon la nouvelle Constitution de 2011, le Maroc est une monarchie constitutionnelle, démocratique, parlementaire, et sociale, fondée sur la séparation, l'équilibre et la collaboration des pouvoirs, ainsi que sur la démocratie citoyenne et participative, et les principes de bonne gouvernance et de la corrélation entre la responsabilité et la reddition des comptes, en mettant l'accent sur le fait que l'organisation territoriale du royaume est décentralisée basée sur la régionalisation avancée.

Cependant, quelques obstacles ralentissent l'expansion et la réussite de l'expérience marocaine, notamment la démotivation des fonctionnaires qui voient dans ce système, avec tout ce qu'elle octroie d'avantages, une perte de leur place vitale. De plus, le manque de formations adéquates, de cohérence, de persévérance, de volonté, de bonne foi, font que le nouveau management public reste encore aux niveaux de la nouveauté et qu'il a besoin de plus de réformes mentales et matérielles afin d'être efficacement appliqué pour qu'il puissent produire des résultats satisfaisants.

2. Gouvernance weber et New Management Public :

L'approche wébérienne des bureaucraties publiques est un des apports les plus connus de l'auteur. L'administration renvoie à l'appareil de l'État chargé de faire appliquer les règles sur un territoire donné. Il dispose pour ce faire, ou tend à disposer, du monopole de la violence physique légitime. L'administration constitue l'instrument de la domination politique. Elle prend donc en charge l'ensemble des étapes post

parlementaires en s'appuyant sur des principes et des règles de fonctionnement que l'on retrouve dans la plupart des administrations occidentales :

- 1) le principe de neutralité (objectivité et impartialité dans le respect des règles) ;
- 2) celui de la hiérarchie (qui va de pair avec l'obéissance aux règles et le contrôle des fonctionnaires) ;
- 3) et celui de la spécialisation (des tâches et des compétences).

Ces trois principes garantissent une application stricte des décisions prises. Weber se fait plus précis dans une suite de conférences (réunies dans l'essai *Le savant et le politique*, daté de 1919).

La gouvernance et le nouveau management public sont des termes interconnectés par plusieurs facettes, autrement dit, une gestion adaptée et sur-mesure de l'administration publique découle de la mise en valeur des principes de la bonne gouvernance adapté au secteur public.

Des définitions spécifiques et accrues des deux concepts, qui ne font qu'un, seront proposées dans cette sous-section afin de déterminer la relation intrinsèque qu'ils partagent.

2.1. Définitions et champs d'application

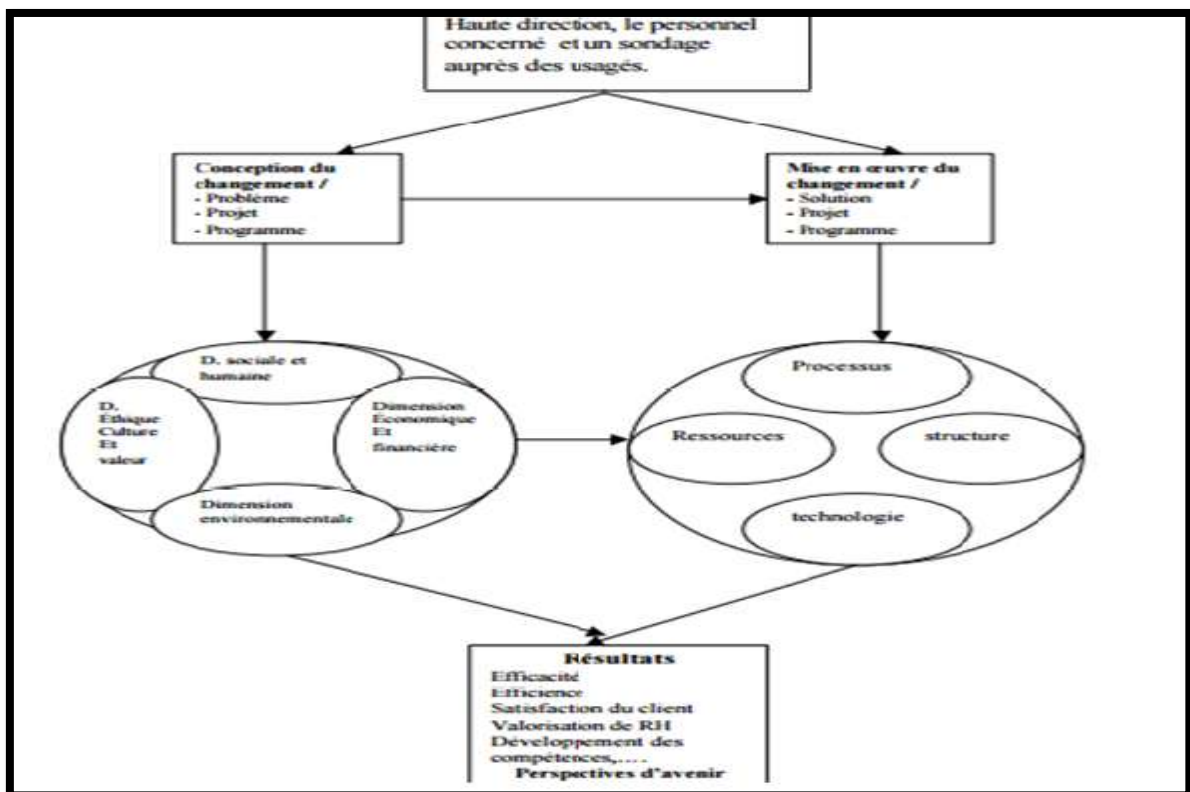
Le nouveau management public se définit comme étant un ensemble des techniques d'organisation de ressources qui sont mises en œuvre pour l'administration d'une entité, dont l'art de diriger les hommes, afin qu'ils puissent donner le meilleur d'eux-mêmes. Dans un souci d'optimisation, le management tend à respecter les intérêts et représentations des parties prenantes.

Il est à cet effet, l'implémentation des méthodes et techniques du secteur privé dans le secteur public tend à stimuler et préserver les notions d'efficacité et de réalisation de cohérence, de complémentarité, de flexibilité et d'évaluation constante dans les administrations publiques afin qu'elles soient plus performantes et probantes (Y. Pesqueux, 2010). Dans ce sens, le management public découle de la notion "d'individualisme méthodologique" (Amar, A., Berthier L., 2007) qui se définit comme étant l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la composent et des stratégies qui leur sont associées». De plus, des concepts comme la reddition des comptes, l'éthique dans le

travail, la participation, entre autres concepts, font partie intégrante de ce système qui révolutionne et transforme le secteur publique.

Le nouveau management public émane, comme il a été précédemment démontré, d'une inefficience du secteur public trop bureaucratisé, et il se positionne comme une solution générique qui préconise une réforme du système d'administration en entier vers une logique de gestion novatrice caractérisée par plus de cohérence, de rationalité, de détermination dans les objectifs, d'égalité, de respect des contrats et des promesses envers les communautés, de décentralisation, de l'atténuation du concept de l'Etat souverain. Dans ce sens, et pour arriver à cette finalité, un processus de suivi, de cheminements spécifiques, détaillés, bien analysés doit être conformes par rapport aux exigences réglementaire et législative, et en parfaite concordance avec les besoins prescrits et les intérêts généraux. Enfin, c'est une "solution" qui nécessite de la temporalité et de la patience, afin de donner, à long terme, des résultats satisfaisants, proportionnés et transposables sur les attentes. Le Schéma proposé ci-dessous représente l'illustration d'un changement stratégique dans les administrations publiques Marocaines initié par Ben Said :

Figure 2 : Le modèle intégré de gestion du changement stratégique



Source : Ben Said

Par ailleurs, la gouvernance est un concept général qui englobe la mise en place d'un nombre infini de dispositifs, procédés et méthodes, dans le but d'être utilisés par tous les acteurs, intervenants et parties prenantes d'une instance.

Les Nations Unis (Instance Centrale de Prévention de la Corruption, 2011) définissent la gouvernance comme étant "une approche participative de gouvernement et de gestion des affaires publiques, basée sur la mobilisation des acteurs politiques, économiques et sociaux, du secteur public ou privé ainsi que la société civile, dans le but de garantir le bien-être durable de tous les citoyens".

Il est impérativement nécessaire de préciser que la bonne gouvernance se focalise sur des principes, des normes et des valeurs qui supportent l'éthique, la responsabilité, la reddition des comptes, la participation, l'intégrité, l'engagement et le respect. Toutefois, au Maroc, la gouvernance est encore entravée, dans ses inspirations et ses aspirations, par des années de déchéance administrative, politique et hiérarchique. La gouvernance marocaine est loin de formuler et de respecter les instances et les engagements d'une bonne gouvernance.

Un manque de contrôle et d'évaluation, de complémentarité et de cohérence dans les missions, laisse l'encre des chercheurs scientifiques couler pour essayer de trouver des pistes d'amélioration technique et résoudre ces problèmes. Par conséquent, la diversité des recherches conduit généralement à un certain nombre de confusions très remarquables surtout dans le diagnostic organisationnel et dans le cadrage de la bonne gouvernance. A l'issue de cette investigation, nous dégagerons les états et la pratique de ce terme qui a une biologie théorique et pratique.

Bien évidemment, la déconcentration et la décentralisation se marient parfaitement avec le terme de gouvernance puisqu'elles proposent une décentralisation des pouvoirs et responsabilités afin que soient menées à bien les tâches entreprises.

Bien évidemment, l'action publique représente une mise en réalité des fondements de la gouvernance du pays. Ainsi, l'action publique au Maroc découle des différents services publics rendus à travers les politiques publiques par exemple, elle détermine les intentions et réalités des actions menées par le gouvernement et les institutions publiques en faveur des citoyens et de leur développement.

Dans un autre contexte, la gouvernance urbaine représente les procédés et moyens de gouvernance adoptés dans des villes et des communautés denses et actives, économiquement, sociales, politiquement etc. La gouvernance urbaine diffère de celle rurale car elle englobe plus d'aspects à traiter (densité des industries, commerce, populations etc.) et agit, par ces techniques, afin d'impacter et de gouverner, dans le plus d'efficacité possible, de larges zones dispensant une activité constante et déployée à travers une multitude de domaines.

Dans ce sens, la gouvernance au Maroc, comme constaté, reste chose perplexe à cerner. La décentralisation est certes présente mais avec des niveaux d'application variable, seulement une image immobile représentant une utopie de ce que pourrait donner une bonne gouvernance. Les ministères sont réticents à l'idée de déléguer, du pouvoir ou des responsabilités, les régions n'en sont que plus démunies, l'Etat se cramponne encore à ses airs de suprématie, les fonctionnaires sont démotivés et las, les budgets sont restreints, le respect de l'éthique et de la collaboration reste à raffermir et puis le pays connaît des ampleurs, impénétrables et dures à cerner, de corruption, de frénésie procédurale et de désorganisation dans les affaires.

2.2. Découlement et interconnexion

Ainsi, d'après les définitions et la délimitation du champ d'action du nouveau management public et de la gouvernance publique, la corrélation entre les deux concepts ne peut être niée et relève d'une relation naturelle et fusionnelle entre les deux "méthodes".

La bonne gouvernance équivaut à une bonne décentralisation des services, une bonne communication entre les différents départements régionaux et ministériels, une bonne répartition des tâches, des responsabilités et pouvoir et une bonne foi dans tout ce qui relève de l'éthique, de la reddition des comptes, du respect mutuel.

D'un autre côté, il est facile de constater qu'une bonne gouvernance tend infailliblement à laisser le nouveau management public faire ses preuves en toute neutralité, en toute simplicité et en toute efficacité. La décentralisation, la bonne régence de l'Etat et des autorités, le réel partage des ressources, des tâches et des implications ainsi que la bonne négociation et collaboration entre différentes parties prenantes, l'implication de multiples intervenants etc. forment un socle prédéfini, disposé et apprêté pour la venue et la bonne

implémentation d'un nouveau management public, puissant et rénovateur, afin de mieux s'occuper des questions publiques, et notamment des politiques publiques.

Dans le sens contraire, il est aisé de comprendre et de remarquer qu'une implémenté efficiente et bien respecté du management public, de par les différentes dimensions qui lui incombent, n'est que l'expression concrète et réelle d'une bonne gouvernance.

La gouvernance, si elle est mal actionnée, ne peut permettre à un pays comme le Maroc de s'imprégner et d'exploiter avec justesse son ouverture à l'international, cette ouverture propose, bien évidemment, une myriades d'opportunités soit en terme d'investissements, de technologies, de méthodes et même des techniques qui peuvent être des aubaines pour un développement intégré des administrations publique.

Conclusion

Le nouveau management public ne peut prendre place dans les administrations, ministères et services publics Marocains qu'à travers une bonne manœuvre administrative cadré par l'implantation des bonnes pratiques liées à bonne gouvernance. Ainsi, avant d'étayer la situation actuelle de nouveau management public au Maroc, l'honneur est à la gouvernance et ses usages au Maroc.

Cependant, ces efforts, certes déployés, n'arrivent pas, efficacement, aux mesures espérées car des changements aussi drastiques nécessitent de la temporalité, de la bonne foi et de la persévérance afin d'adonner des résultats. Bien d'autres facteurs freinent cette évolution: les fonctionnaires, les habitudes, l'environnement de travail, les conditions de précarité, l'ignorance des citoyens et des fonctionnaires, la mauvaise gestion, l'ancienneté des méthodes et techniques etc.

En sus, en travers de tous ces tracas, le Maroc, et depuis quelques années, se démène pour faire valoir son efficacité et sa bonne foi face aux acteurs internationaux. Plusieurs réformes ont été entreprises afin d'éradiquer, ou d'essayer d'atténuer, les effets néfastes de la mauvaise gouvernance. A cet effet, le Maroc a connu une transformation juridique, par la création et la promulgation de plusieurs textes de loi et notamment, la constitution de 2011, permettant de faire valoir les droits et libertés des citoyens ainsi qu'un meilleur mode de fonctionnement des instances publiques Marocaines. Ainsi, la constitution ravive les concepts et implémentations de la justice, des droits et du respect des lois et des libertés d'autrui, l'information et la participation des citoyens, la création d'instances

visant à éradiquer la corruption et les problèmes sociaux, la réforme des administrations publiques (privatisations partielles, instauration de systèmes d'information et de nouvelles technologies, formations etc.), l'obligation de l'éthique et de la reddition des comptes dans le travail.

Bibliographie :

Amar A., Berthier L., 2007 "Le nouveau management public: avantages et limites", *Gestion et Management Publics*, 5, p.4.

Ausloos G. 1995, *La compétence des familles. Temps, chaos, processus. Relation.* Erès

Bartoli A. (1997), « *La management dans les organisations publiques* », Dunod, 1997

Bassand M., (1997), *Métropolisation et inégalités sociales*, Science technique, Société, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, Lausanne

Bertacchini Y., (2000), "How to federate some local resources by developing new links ?", *Proceedings of ISA 23 Conference Rio de Janeiro, The Endless Transition, Sciences Studies*

Blanchet C. et November A, (1998), *Indicateurs de développement durable appliqués à l'aménagement di territoire*, Conseil économique et social

Bourdon J., (1996), « *La fonction public territoriale* », *Les collectivités locales en France*, Documentation française

Bousta-Jullien Y. (1999), « *Management public communal interactivité structurelle et cognitive, pertinence et action publique communale* », Thèse de doctorat de sciences de gestion, sous la direction de V. Zardet, Université Lumière Lyon 2.

Devès C., (2000), *Les collectivités locales face aux principes de la concurrence ; les collectivités locales et le droit : les mutations actuelles*, Dalloz

Desreumaux A. (1998), *Théorie des organisations*, Editions Management et Société, 265 p.

Didsbury J. et Howard F., (1999), *Frontiers of the 21st century : Prelude to th new millennium*, Bethesda World Future Society, 246 p.

Enregle Yves, « *Le management revisité – Diriger en économie tendues* », Les Editions d'Organisation, 1997, 286 p.

Etchegoyen, 1998 Etchegoyen Alain, *Le temps des responsables*, éditions Julliard, Paris,1993

Friedberg E., (1993), *Le pouvoir et la règle*, Sociologie, Seuil, 356p.

Gilbert, C. (2003), La fabrique de risques, *Cahiers Internationaux de Sociologie* , vol. 94, p. 55-72.

Gibert P. (1989), *Des projets d'entreprise pour les organisations publiques*, Politique et Management Public, n°2

Hatchuel A. (1995) , « Les paradoxe du management public » in Colloque de Cerisy, « Le service public ? La voie moderne », L'Armattan

Hrebiniak, L.G. et Joyce, W.F. (1985), "Organizational adaptation : strategic choice and environmental determinism", *Administrative Science Quarterly*, September 1985, pp. 336-349.

Laufer R et Burlaud A. (1980), *Management public. Gestion et Légitimité*. Dalloz, 215 p.

Lesca H. et Lesca E. (1995), « La gestion de l'information. Qualité de l'information et performances de l'entreprise », *Les essentiels de la gestion*, Itec, 209 pages

Lévy P., (1997), *Cyberculture*. Odile Jacob, Paris, 1997

Moderne F., (1998), *Les mutations du service public en droit français*, in *Services publics et communauté européenne : entre intérêt général et marché*, La documentation française, 1998, Tome I : Rapport introductif.

Polanco X., (1999), « Aux sources de la sociométrie », Dossier n°2, *Bibliométrie, sociométrie, infométrie*, sous la direction de J.M. Noyer, INIST-CNRS, Nancy

Pornon H., (1997), *Géomatique et organisations. Contradictions et intégration des projets d'acteurs*, Thèse n°1684, EPFL, Lausanne, Suisse