

## **Le nouveau management public : vers une bonne gouvernance des établissements publics**

## **The new public management : towards good governance of public institutions**

**BELARAJ ASMAE**

Doctorante

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales - Souissi

Université Mohammed V de Rabat

Laboratoire de Recherche en Management des Organisations, Droit des Affaires et

Développement Durable

MAROC

[asmae.belaraj@um5s.net.ma](mailto:asmae.belaraj@um5s.net.ma)

**OUKASSI MUSTAPHA**

Enseignant chercheur

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales - Souissi

Université Mohammed V de Rabat

Laboratoire de Recherche en Management des Organisations, Droit des Affaires et

Développement Durable

MAROC

[m.oukassi@um5s.net.ma](mailto:m.oukassi@um5s.net.ma)

**Date de soumission :** 02/07/2020

**Date d'acceptation :** 05/08/2020

**Pour citer cet article :**

BELARAJ. A, OUKASSI. M, (2020) « LE NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC : VERS UNE BONNE GOUVERNANCE DES ETABLISSEMENTS PUBLICS », Revue du contrôle, de la comptabilité et de l'audit « Volume 4 : numéro 3 » pp : 96- 122

## **Résumé**

En vue de renforcer la gouvernance au niveau des administrations publiques, il était opportun d'emprunter les différents principes et modes de gestion qui ont marqué la gouvernance et la performance des entreprises privées. Le NPM constitue un moyen essentiel pour instaurer au sein des administrations publiques une gestion inspirée du secteur privé.

Dans une optique disciplinaire de la gouvernance publique, la présente contribution constitue un cadre d'analyse des principes managériaux et des modalités du NPM, expose le contexte de développement de ce courant, les facteurs de son émergence et ses apports au secteur public, met en particulier l'accent sur les mesures d'application de ce référentiel dans les organisations publiques et passe en revue le passage des établissements publics vers le NPM.

## **Mots clés :**

Nouveau management public ; établissement public ; gestion publique ; secteur public ; gouvernance publique.

## **Abstract**

In order to strengthen governance in the public administrations, it was appropriate to borrow the different principles and management practices that have marked the governance and the performance of private companies. Therefore, the NPM is an essential means to establish a management, inspired by private companies, within public administrations.

From a disciplinary perspective of public governance, this contribution constitutes a framework for analyzing the managerial principles and modalities of NPM, outlines the development context of this current, on the factors of its emergence and its contributions to the public sector, places particular emphasizes in the measures of application of this standard in public organizations and reviews the transition of public establishments to the NPM.

## **Keywords :**

New public management ; public establishment ; public management ; public sector ; public governance.

## Introduction

Les administrations publiques ont présenté pendant longtemps d'énormes dysfonctionnements dans leurs systèmes de gestion. Elles sont jugées peu efficaces suite à leur nature organisationnelle et à la finalité de leur institution, ou encore, en raison d'une bureaucratie excessive, coûteuse, non innovante, et d'une hiérarchie trop concentrée, ce qui a conduit à de profondes turbulences sur le plan de la dette et du déficit (Albouy & Obeid, 2009).

En conséquence, la gouvernance de ces organisations devait être renforcée en ayant recours à des réformes issues de la gestion publique également appelée « nouvelle gestion publique » ou encore « Nouveau Management Public », de l'anglais « New Public Management ».

Le New Public Management (NPM) est un modèle de gestion qui a émergé à partir des années 1980 en tant que dispositif de modernisation des administrations publiques. Il s'agit d'un ensemble de principes, de techniques et d'outils de réforme de l'administration publique adoptés pour la première fois par une série de pays de l'OCDE. Ces réformes portent essentiellement sur le changement de la forme organisationnelle et les modes de gestion des administrations considérés comme dépassés afin de rationaliser leur fonctionnement. Elles tendent à mettre en place des systèmes de gestion de la performance et des outils de management de la qualité (Maesschalck, 2004).

Le NPM vient développer une notion de performance dans la sphère publique en introduisant de nouveaux concepts comme l'efficacité, l'efficience, la pertinence. Il constitue une nouvelle démarche importée du domaine privé permettant de surpasser les insuffisances que connaît le secteur public sur le plan de la performance et de la gouvernance. Le courant du NPM a émergé comme une action administrative unifiée au travers des réformes initiées au Royaume-Uni et aux États-Unis, puis a été étendu dans le reste du monde. Au Maroc, de nombreuses réformes ont été mises en œuvre en s'inspirant des contributions du NPM dans les autres pays.

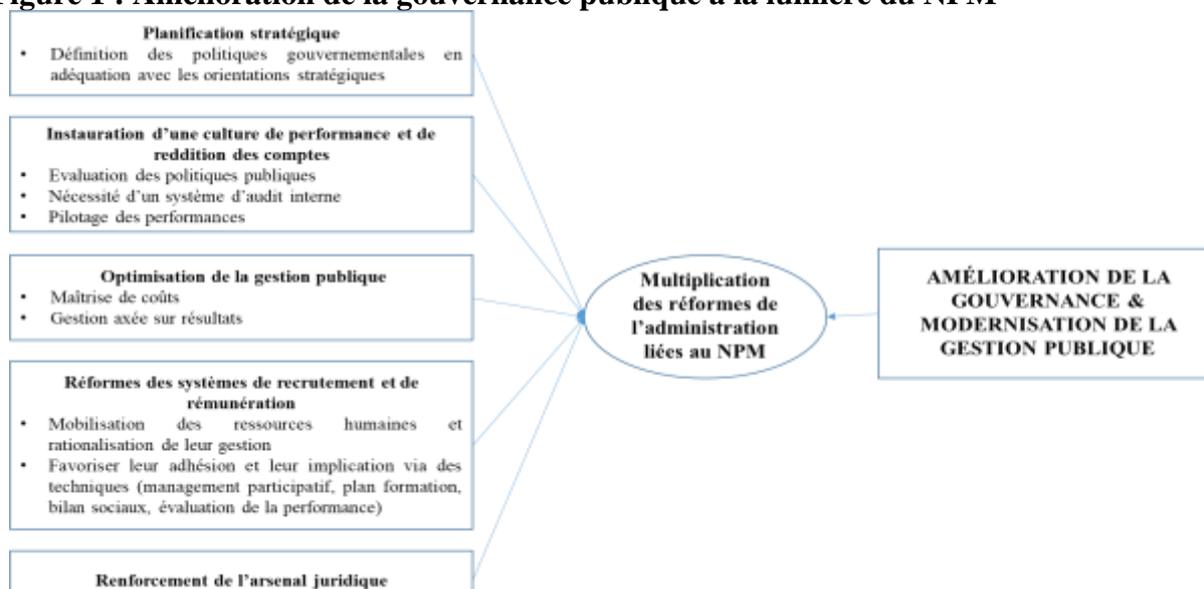
L'hypothèse centrale sous-jacente à ce travail de recherche se présente comme suit : « Il existerait une relation positive entre certaines caractéristiques du NPM et l'amélioration de la gouvernance des établissements du secteur public. »

Ce papier tente d'apporter des éléments de réponse à la problématique suivante :

**Dans quelle mesure le nouveau management public peut contribuer à l'amélioration de la gouvernance des établissements du secteur public ?**

Le modèle conceptuel qui ressort de ce travail de recherche peut être schématisé ainsi :

**Figure 1 : Amélioration de la gouvernance publique à la lumière du NPM**



Source : Elaboré par les auteurs

Au niveau de cette contribution, nous allons dédier une première partie à la description de l'émergence du NPM, ensuite mettre en exergue les fondements et les modalités de ce paradigme que nous allons aborder au niveau du deuxième point. Le troisième axe sera consacré aux mesures d'application du NPM dans les organisations publiques, et le passage de ces établissements vers le NPM fera l'objet du quatrième point. Finalement, une dernière partie portera sur les avantages et les insuffisances liés à l'adoption du NPM.

### 1. Le nouveau management public : Emergence et développement du courant

De nouveaux modes de management ont été introduits à la gestion publique progressivement dans le monde entier visant la modernisation de l'État (Bartoli & Hervé, 2011). Avec l'évolution des contextes politique, économique et social, la bureaucratie considérée comme modalité d'efficacité de la gestion publique a été remise en cause, militant en faveur du développement d'une nouvelle école de pensée notamment le NPM.

Pour un améliorer la gouvernance du secteur public, ce courant a fait appel à des méthodes de gestion issues du secteur privé, générant ainsi une série de réformes initiée par de nombreux pays à travers le monde via des mouvements dont l'esprit et la vocation demeurent comparables (Bartoli & Hervé, 2011). Ce paradigme a entraîné la transposition vers le secteur public des outils de management en général, et de l'audit interne en particulier. Toutefois, pour réussir cette transposition, les spécificités de ce secteur devraient être prises en considération.

### 1.1. Origine et expansion du NPM

Le NPM est le résultat d'une évolution de la nature du service public qui est passé d'une politique de « laisser-faire » apparue au début du 19<sup>ème</sup> siècle, à l'apparition après la 2<sup>ème</sup> guerre mondiale du « Welfare state » où l'Etat s'est orientée vers la rationalisation du service public. (El Mouissia, 2020).

Le courant du NPM est apparu au Royaume-Uni aux années 80, qui a lancé un mouvement de privatisation et a initié la réforme de la gestion publique ayant pour vocation le renforcement de la qualité du service public et l'optimisation de la gestion des fonds publics. Dans cet esprit, des agences exécutives ont été créées en 1988 dont la vocation est de fournir des services publics tout en adoptant un mode de fonctionnement similaire à celui des entreprises privées, et veillant à assurer la qualité de service public au moindre coût. Cette réforme a été suivie par l'élaboration d'un cadre réglementaire convenable au nouveau contexte<sup>1</sup> encourageant l'efficacité, l'efficience et l'équité de la fonction publique (Amar & Berthier, 2007).

En outre, pour faire face à la crise financière qu'a connue la Nouvelle Zélande, une série de réformes a été engagée en 1984. Ces mouvements ont porté sur la gestion locale, les finances publiques et le partage des responsabilités (Amar & Berthier, 2007). Par ailleurs, de nombreux états ont adhéré successivement aux principes du NPM, les Etats Unis en 1993, le Canada en 1994, la Belgique en 1994, le Japon en 1996, l'Allemagne en 1999. Toutefois, l'adhésion à ce paradigme n'a vu le jour qu'à partir des années 2000 en France, dans certains pays de l'OCDE ainsi que dans de nombreux pays en développement.

Pour surmonter les défaillances de la gestion publique et faire face à un environnement en évolution, ces pays ont instauré des dispositifs internationaux tels que les chartes de la fonction publique adoptées par les états africains en 2001 et par les états ibéro-américains en 2003.

Le Maroc a entamé les actions de modernisation de la gestion publique depuis l'année 1998, par l'élaboration d'un pacte de bonne gestion ayant comme objectif d'instituer une administration moderne fondée sur la montée en puissance de la gestion publique. En outre, le plan de développement économique et social (2000-2004) consacre un axe à la réforme administrative mettant en exergue de nouvelles orientations à l'instar du rapprochement de

---

<sup>1</sup> La Citizen's Charter en 1991, le Deregulation and Contracting Out Act en 1994, le programme Investors in People en 1996 ou encore le Modernising Government White Paper en 1999.

l'administration des administrés et la rationalisation de la gestion des ressources humaines, etc.

Dans le cadre du processus de modernisation, toutes les politiques gouvernementales se sont traduites par de nombreuses réformes tels que la loi organique relative à la loi des finances de 2003 qui a mis en avant l'importance de la gestion axée sur les résultats et du pilotage des performances, ainsi que les programmes de modernisation des départements ministériels.

Pendant les années 1980 jusqu'au début des années 1990, le NPM a occupé une place importante dans la littérature sur l'administration publique, non seulement aux États-Unis et au Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres régions du monde (Bovaird T., 2005).

Ce dispositif représentait le concept phare des réformes des entités publiques (Pollitt & Bouckaert, 2004), compte tenu de son développement à travers le monde sur le plan théorique et pratique. Sa réussite est due à sa capacité à apporter des solutions aux dysfonctionnements qui caractérisaient la gestion publique au cours du dernier quart du XXe siècle.

La multiplication de réformes instituant des principes et des instruments inspirés du NPM, a induit des mobilisations collectives de la part de nombreux groupes professionnels dans plusieurs secteurs d'activité (éducation, santé, justice, recherche, etc.) (Bezes et al., 2011).

Parler de « New Public Management » comme on le fait aujourd'hui au lieu de nouveau management public, c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public stricto sensu. (Cherkaoui, Bey & Mahir, 2017).

Yvon Pesqueux (2006) a évoqué qu'avec Annie Bartoli (1997), le management public se définissait comme : « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ».

Il a évoqué également le terme de « *désinstitutionnalisation de l'Etat administratif* » et a montré que le principe « *accountability* » est un des piliers du NPM. Selon lui, le principe de rendre des comptes « présente par contre l'intérêt de légitimer le recours au contrôle externe et de fonder d'autant les juteuses prestations de l'audit qui y sont associées » (Pesqueux, 2007, p.74).

Le management public vise à stimuler l'efficacité de l'action publique. Toutefois, certaines conditions de réussite de l'efficacité sont à prendre en compte sans négliger le caractère public des entités et des actions publiques. Il s'agit notamment de :

- La détermination d'un objectif s'inscrivant à un terme défini, mesurable, adhérent aux objectifs et aux attributions du service concerné ;

- L'utilisation optimale des ressources engagées ;
- L'appréciation de la satisfaction des usagers/citoyens ;
- La synchronisation et la coopération entre les différents services de l'État.

Plusieurs raisons ont milité en faveur de l'émergence du NPM, dont notamment :

- la nécessité d'instaurer une gestion optimisée qui remédie à l'inefficacité des organisations publiques (cas du Japon) ;
- l'intention de s'inscrire dans une conception néo-libérale (cas du Royaume-Uni) ;
- le désir de surmonter les crises financières (cas du Canada) ;
- la volonté de faire face à une crise économique et politique (cas de l'Italie) ;
- le besoin de transposition ou d'un mouvement d'imitation (cas des pays en développement).

Selon Anne AMAR et Ludovic BERTHIER, le NPM trouve ses origines dans les pressions internes et externes du secteur public. Ils estiment que pour améliorer l'efficacité de l'Etat, il importe de procéder d'abord au changement des mécanismes de la gestion administrative. Ils se sont concentrés sur deux mouvements de base, en particulier la montée en puissance de la « culture d'audit » qui appelait à de nouvelles méthodes de contrôle des bureaucraties, suivie d'une « crise de légitimité », qui mène l'État, selon Laufer et Burlaud (1980), à instaurer un système de justification de ses actions auprès de l'opinion publique.

Dans la mesure où le NPM vise à développer davantage une culture de contrôle interne basée sur une analyse « coût-performance », les organisations publiques sont amenées à adopter des critères d'appréciation de la performance empruntés des entreprises privées, et ce, à travers la mise en place d'un système de contrôle de gestion adapté au sein des administrations publiques.

Le NPM a mis en exergue l'importance de la définition d'indicateurs de pilotage des activités et de mesure des coûts, de la programmation, de la contractualisation, de la coordination et de l'appréciation des décisions de gestion budgétaire et comptable. Par ailleurs, le NPM met à l'épreuve la gestion publique, permet à l'État de remettre en question son rôle et ses missions et induit un redéploiement de sa stratégie et des moyens mobilisés pour atteindre ses objectifs.

### 1.2. Facteurs d'émergence du NPM

L'histoire de ce paradigme révèle divers facteurs qui expliquent sa genèse et son développement :

- **Une gestion publique inefficace** qui se manifestait par une dette publique élevée et des déficits publics. Les principaux facteurs déclenchant des réformes administratives étaient

les crises financières (Amar & Berthier, 2007). En ce sens, il est à souligner que le NPM a vu le jour après de nombreuses tentatives de réformes de modernisation du secteur public telles que le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces réformes qui remontent aux années 60 visent à optimiser la gestion des fonds publics en se basant sur une évaluation coûts-bénéfice ou coûts-efficacité des projets programmés. Toutefois, en raison de leur complexité et de leur insuffisance méthodologique, elles ont été délaissées en 1971 et 1984.

- **La remise en cause du rôle de l'état** (Néolibéralisme). Apparue au milieu des années 70, le NPM recommandait de limiter le rôle de l'Etat sur les plans économique, sociale et juridique et de créer de nouveaux secteurs d'activité conformément à la loi du marché.
- **Les nouveaux besoins sociaux.** Les citoyens exigeaient une meilleure qualité des services publics et moins de pression fiscale. Ces usagers des services publics sont devenus ainsi comme des clients (consommateurs) et comme des actionnaires (sur le plan fiscal).

Ces différents facteurs expliquent la genèse du courant du NPM qui est venu faire face aux échecs de la gestion publique par le biais de nouveaux mécanismes de gestion que nous présenterons en détail ci-dessous, après avoir défini le concept du management public.

## 2. Fondements et modalités du NPM

### 2.1. Définitions du NPM

Bartoli (2005) définit le management public comme « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ».

Selon Pollitt (2004), il existe plusieurs définitions du NPM proposées par divers auteurs. Néanmoins, ce concept est en constante évolution pour s'adapter aux contextes locaux. Le point en commun entre les réformes initiées dans le cadre de ce courant de pensée, est le passage d'une gestion traditionnelle de l'administration publique vers une gestion moderne fondée sur les outils et les modes de gestions employés dans le secteur privé.

Bezes définit le NPM comme « *un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues des savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglosaxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE (Organisation de Coopération et de Développement Économique)* ».

Le NPM « *s'appuie donc sur la programmation, la contractualisation, la coordination et l'évaluation des décisions. Il met en place les principes des trois E (Économie, Efficacité et Efficience)* » (Urio, 1998). « *Il emploie des méthodes et des outils issus du secteur privé, basés sur la recherche de la performance et de résultats. Cet emprunt permet de concilier les notions de flexibilité, d'efficacité, d'efficience et d'évaluation.* » (Pupion PC., Chappoz Y., 2015).

Ce courant aide les gouvernants à reconfigurer leurs relations avec les gouvernés, il permet au gouvernement de responsabiliser l'administration, dans la mesure où, les usagers la tiendraient désormais pour responsable de leurs problèmes. Le NPM en tant que levier du changement se base sur l'opinion publique, les espaces de délibération et de concertation. Dans cette perspective, le « *management public, au sens large, est ce que devient le management lorsque le public prend conscience de l'effet de l'action de l'organisation sur son environnement économique et social. Le NPM est donc un nouveau système de gouvernance qui favorise l'adoption, au secteur public, des méthodes du management privé qui rendent les entreprises efficaces sur le marché. Enfin, le NPM est concrètement l'application des techniques managériales du privé au secteur public* ». (GARDERE É., 2012)

## 2.2. Les objectifs du NPM

Pour faire face à leurs dysfonctionnements bureaucratiques, renforcer leurs performances et améliorer leurs gouvernances, les administrations publiques devraient envisager des restructurations organisationnelles, adopter de nouvelles techniques de management (contrôle de gestion, réingénierie des processus d'affaires, GPEC, marketing public, gestion par projet, comptabilité analytique, direction par objectifs, etc.), et user des nouvelles technologies de l'information et de la communication (e-gouvernement).

Le NPM est un nouveau cadre de gestion pour le secteur public, qui a été développé pour rationaliser les comportements des organisations publiques, en se concentrant sur l'amélioration de la qualité des services et la rentabilité des ressources disponibles.

Les objectifs du NPM se résument suivant quatre grandes catégories :

- **L'efficacité** : le NPM vise l'amélioration de l'action publique pour une meilleure qualité des services publics rendus aux usagers, et tente de déterminer dans quelle mesure les services atteignent leurs objectifs dans des délais optimisés et avec un taux d'erreur très réduit ;

- **L'efficience** : renvoie à la nécessité d'optimiser les moyens mis en œuvre en vue d'atteindre les objectifs fixés et d'accomplir les missions. Le NPM préconise de réaliser des économies d'échelle grâce à une meilleure qualité des processus de production et à une utilisation optimale des ressources engagés ;

- **L'ouverture et l'accessibilité** : les organisations publiques sont tenues de rester à l'écoute des usagers en identifiant leurs besoins en :

- Les impliquant dans la prise des décisions en matière d'action administrative ;
- Assurant l'accès aux services publics par l'adaptation des horaires d'ouverture ;
- Simplifiant les procédures et les nomenclatures administratives pour renforcer l'accessibilité des usagers aux services publics.

- **La responsabilisation** : Ceci renvoie à la nécessité de rendre des comptes, par les administrations publiques, dans un contexte d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des actions publiques.

### 2.3. Fondements et enjeux du NPM

Le NPM interagit avec de nombreux courants de pensée tels que la théorie des droits de propriété, le courant néoclassique, la théorie des organisations, la théorie de l'agence, etc. (Bartoli & Hervé, 2011). Ce courant s'inscrit dans la conception de la théorie des choix publics reposant sur le principe de Moins d'état-mieux d'état (Keraudren, 1993), qui s'interroge sur les défaillances de l'action publique (inefficacité, bureaucratie, rigidité des procédures, coûts élevés, manque d'innovation, centralisation des pouvoirs, etc.) et qui estime que les solutions aux problèmes sociaux se manifestent à travers la privatisation, la contractualisation des services, la concurrence inter-organisationnelle, et l'adoption des systèmes de rémunération basés sur la performance.

Par ailleurs, les enjeux du NPM se résument comme suit :

- Traiter les usagers des services publics en tant que clients qu'il faut satisfaire en leur fournissant un service de qualité ;
- Donner de plus grandes marges de manœuvre pour les gestionnaires publics ;
- Optimiser les dépenses et réduire les coûts au maximum.

### 2.4. Modalités et principes du NPM

L'idée centrale du NPM est de donner un nouveau souffle à l'appareil étatique en s'inspirant de l'esprit des entités du secteur privé. Ceci renvoie essentiellement à la nécessité d'emprunter des modes de gestion, des outils et des dispositifs qui ont fait preuve dans les

entreprises du secteur privé et de les transposer aux entités publiques en vue de remédier à leurs défaillances et dysfonctionnements. Ceci est à l'origine de l'émergence de nouvelles notions dans le secteur public comme la flexibilité, l'efficacité, l'efficience, la gouvernance ou encore l'évaluation.

Christopher HOOD (1995) qui a analysé en détail les principes généraux de cette nouvelle façon de gestion des organisations publiques, fait référence à sept principes qui fondent le NPM :

- **Décomposition du secteur public en unités stratégiques « entrepreneuriales » organisées par produit « manageable »** : il s'agit de décomposer les administrations publiques en unités « entrepreneuriales » gérées séparément, disposant pour chaque produit ou service offert, d'un « centre de coûts », avec une grande autonomie de gestion et d'action ;
- **Introduction d'une compétition entre organisations publiques et entre organisations publiques et privées** : le NPM favorise une compétition au sein de l'organisation publique, à l'instar de l'entreprise privée en introduisant une certaine concurrence entre les organisations publiques et privées, sur la fourniture de certains services, et en mettant en concurrence les organisations publiques elles-mêmes. Cette compétition permet d'accroître la qualité générale des services rendus en réduisant les coûts ;
- **Utilisation des techniques managériales issues du secteur privé** : Adoption des méthodes et des outils de management qui ont fait preuve d'efficacité dans le secteur privé ;
- **Mouvement vers un contrôle des organisations publiques par des managers visibles exerçant un pouvoir discrétionnaire** : le NPM préconise d'instaurer un management de terrain direct et pragmatique en contrôlant les organisations en se basant sur la mesure d'objectifs de production ;
- **Utilisation plus rationnelle des ressources avec une recherche active de moyens alternatifs de production à moindre coûts** : ceci renvoie à réduire les dépenses excessives en cherchant les solutions les moins onéreuses aux cahiers des charges données ;
- **Mise en avant de la mesure des résultats et mouvement vers l'adoption de standards de performance plus explicites et mesurables ou plus contrôlables** : il s'agit de s'intéresser aux standards de mesure de la performance en déterminant des normes explicites et mesurables dédiées à l'évaluation de la performance publique, permettant d'apprécier quantitativement, et/ou qualitativement chaque service rendu ;

- **Décentralisation du pouvoir :** en favorisant plus de liberté en matière de gestion budgétaire, tout en déterminant des personnes clairement redevables de l'utilisation des fonds publics et en les impliquant dans le contrôle étroit de leur emploi.

Dans le cadre de ce travail de recherche, nous nous intéressons au troisième et au cinquième principes. Ce dernier renvoie au courant du « managérialisme », selon lequel la prise des décisions rationnelles conduit les administrations à atteindre leurs objectifs en employant le plus efficacement possible leurs ressources et en optimisant leurs dépenses. Ainsi, la gestion de l'action publique favorise aujourd'hui une logique de rationalisation, qui fait que les organisations publiques sont amenées à être gérées comme les entreprises privées, tout en adoptant les principes de gestion qui suivent : la décentralisation, la désagrégation et la désorientation (Thompson et al. 1995).

Les organisations publiques nécessitent de changements interminables au travers du principe de responsabilisation et de la reddition des comptes (Brunet et Aubry 2016). Par ailleurs, l'action publique est amenée à être gérée suivant les principes de la transparence, de l'efficacité et de l'efficience. Dès lors, il en découle la mise en place des systèmes de mesure et d'appréciation de la performance inspirés des modèles de l'agence et/ou de la délégation dans le secteur privé. Cela se base, selon Hood (1995), sur deux constats :

- Le principe de rendre compte, suite à un affaiblissement de la confiance, entraîne un accroissement du contrôle ;
- L'affirmation des acteurs que la manière par laquelle sont gérées les organisations privées est l'unique et la meilleure.

Les transformations visées par les gouvernements favorisent l'amélioration de la performance, le développement et l'innovation des administrations publiques, la responsabilisation des acteurs sur l'emploi des ressources, et l'obligation de rendre compte sur les résultats. Le NPM met en exergue l'importance de la notion de mérite et la nécessité d'évaluation du personnel par le biais des entretiens annuels d'évaluation et de l'individualisation des rémunérations.

Malgré la grande diffusion de ce paradigme à travers le monde, il n'existe pas un système unique du NPM vu que l'ampleur et la portée des réformes entreprises diffèrent d'un pays à un autre (Schedler & Proeller, 2000 ; Christensen & Laegreid, 2001 ; De Chatillon & Desmarais, 2012). Ces systèmes ont été fondés sur des composantes majeures qui sont présentes dans toutes les réformes administratives entreprises par les Etats (De Chatillon & Desmarais, 2012). Il s'agit de notamment de :

- **Le managérialisme** : ce mouvement se base sur la maîtrise des coûts des actions publiques et l'amélioration de la performance en s'orientant « client » et donc en considérant l'usager de services publics comme un client qu'on doit satisfaire. Ces deux facteurs communs à toute politique de réforme de la gestion publique sont en lien direct avec les facteurs déclenchant ce mouvement notamment les exigences accrues des citoyens et les déficits publics.

- **La responsabilisation** : ce mouvement traduit le principe d'autonomie dans la gestion publique par le biais de la responsabilisation des managers et des administrations de leurs objectifs et de leurs coûts ce qui favorise l'introduction du management par objectif et des outils de Reporting dans les administrations publiques.

- **La contractualisation** : elle permet de gérer les relations multiples créées par l'insertion des organisations publiques dans des réseaux élargis de parties prenantes que préconise le NPM comme levier de la performance publique d'où le recours.

Ces composantes induisent la mise en place d'outils (De chatillon, 2012) qui facilitent la fondation de ces principes et favorisent l'aboutissement des réformes. S'inspirant des modes de management qui ont fait preuve dans le secteur privé, certaines techniques de management se sont peu à peu répandues dans la sphère publique. Il s'agit notamment de :

- **La planification stratégique** : c'est la notion de " projet d'entreprise " qui permet de déterminer des objectifs stratégiques issus des orientations stratégiques et orienter les efforts vers le même sens (Lamarzelle, 2008). Cette pratique permet de se situer par rapport aux objectifs de l'organisation et d'apprécier son efficacité, son efficience et sa pertinence par rapport aux objectifs préalablement fixés.
- **Le management de la qualité** : qui garantit la satisfaction des usagers par rapport aux services publics rendus. Cette technique est une composante cruciale des projets de modernisation administrative.
- **L'introduction des TIC** : Leur développement est au cœur des réformes administratives, il impacte les modes d'organisation professionnelle et les pratiques sociales, renforce le management des organisations publiques en interne et permet de mettre en place de nouvelles formes de démocratie et de bonne gouvernance en externe (transparence, équité...).
- **Le management des RH** : Les ressources humaines constituent la pierre angulaire de ces réformes qui ne peuvent aboutir sans leur adhésion et leur implication par le biais de plusieurs techniques, outils et méthodes (management participatif, plan formation, bilan sociaux, évaluation de la performance...etc.) qui ont été instaurés dans le secteur public

avec comme objectif de favoriser l'adhésion des ressources humaines dans cette démarche de réforme administrative.

- **La gestion financière :** dans le secteur public il s'agit notamment de la veille aux grands équilibres déterminés par les choix politiques. D'autres techniques ont été introduites pour faciliter le pilotage des organisations publiques à l'instar de l'analyse financière, le suivi de trésorerie et de la dette, etc.
- **Le contrôle de gestion :** les outils de contrôle de gestion tels que les tableaux de bord et la comptabilité analytique garantissent le bon déroulement des activités de l'organisation et leur adéquation avec les orientations stratégiques, permettent un appui à la prise de décision et au pilotage de la performance des organisations publiques. Toutefois la mise en place de ce dispositif suppose une prise en compte des spécificités de la gestion publique.

### 3. Les mesures d'application du NPM dans les organisations publiques

Le NPM est transdisciplinaire, touchant à la fois diverses fonctions.

#### 3.1. Fonction stratégique

La mise en place du NPM implique un changement dans la structure même des organisations publiques. Des actions correctives ont été menées sur les deux types de structures interne (hiérarchie, organigramme) et externe (organisation générale des administrations publiques).

La première action corrective est représentée par le retrait progressif de l'État : l'instauration du NPM pousse l'État à remettre en question ses rôles et certaines missions du service public. Cette action a pour objectif de réduire les coûts de fonctionnement des organisations publiques, en déléguant des missions considérées comme annexes aux organisations privées, pour améliorer leur productivité et les mettre en concurrence. De plus, la mise en place des partenariats entre le secteur public et le secteur privé améliore la qualité du service public grâce à une plus grande compétence des acteurs.

La deuxième action corrective est évoquée par la décentralisation du pouvoir : elle se manifeste par un éclatement des organigrammes en unités indépendantes et autonomes, ayant à leur tête un responsable hiérarchique qui rend directement des comptes à une personne de référence, mais également aux usagers. Cette action induit une baisse des coûts ainsi qu'une meilleure gestion, du fait de la proximité entre les gestionnaires et les missions à accomplir.

En plus de ces transformations organisationnelles, l'adoption du NPM intègre d'autres évolutions telles que de l'utilisation des NTIC qui ont rendu le décloisonnement des services plus aisé, grâce à l'instauration d'un réseau intranet. S'ajoute à cela la dématérialisation des

informations du fait de ces nouvelles technologies qui permet non seulement un gain de temps et d'argent, mais garanti également une fiabilité de l'information et un archivage moins volumineux et facilite l'instauration d'un contrôle de gestion.

### **3.2. La fonction finance**

La réduction du déficit et de la dette publique sont les premiers objectifs que l'État souhaite atteindre par l'application des principes du NPM. Afin d'atteindre ces objectifs, une nouvelle fonction fut intégrée dans les organisations publiques : la fonction contrôle de gestion. L'utilisation du tableau de bord dans les organisations publiques mène à une appréciation de la performance, basée non plus sur des critères strictement financiers (respect des budgets, minimisation des coûts...), mais aussi sur des indicateurs non financiers tels que, la qualité du service public ou la satisfaction des citoyens. Ce tableau de bord particulier (dit prospectif), créé par Kaplan et Norton, prend en compte l'ensemble des parties prenantes entourant l'entité utilisatrice et assimile les usagers à des clients qu'il est nécessaire de satisfaire.

Ainsi, la mise en place du NPM n'a pas uniquement pour but l'amélioration du service public, mais elle a surtout pour objectif la satisfaction des usagers. Par conséquent, le NPM aide, d'une part l'État à mettre en place du contrôle de gestion pour justifier ses actes auprès des usagers (augmenter la transparence), et, aide d'autre part, les usagers à mesurer la performance des organisations. Cela confirme l'idée de LAUFER (1980), à savoir que le NPM ne fait qu'exprimer une « crise de légitimité des organisations publiques ».

### **3.3. Fonction marketing**

Le développement du marketing public est un élément essentiel pour appliquer les prescriptions du NPM. L'utilisation des TIC est presque aussi importante que la pertinence des outils de gestion. Ces technologies permettent aux usagers d'avoir accès à une grande partie des informations relatives à la gestion de l'État, principalement via internet, mais aussi via les autres médias, c'est ce qu'Amar et Berthier appellent « le marketing public ». (Enquêtes, sondages...).

### **3.4. Fonction Ressources Humaines**

En termes de gestion des ressources humaines, les apports du NPM sont doubles. Premièrement, un désir de réduction des effectifs, et deuxièmement, une volonté de motiver l'ensemble des acteurs. La réduction des effectifs fait référence à l'objectif de la recherche des moindres coûts qui s'allie à un désir de productivité accrue. Pour que la productivité des fonctionnaires augmente, divers moyens de motivation sont mis en place, tels que l'individualisation des rémunérations, les primes au rendement, ainsi que le renforcement des

responsabilités pour chaque acteur. S'ajoute à cela une autonomie accrue qui rejoint l'idée de découpage de l'administration en petites unités indépendantes.

Bezes (2005) parle de « dé-bureaucratization », un phénomène qui fait participer l'ensemble des acteurs, et tient compte de leur avis dans la prise de décisions. Ces changements, en termes de stratégie, de structure, de ressources humaines et de communication furent nombreux, et transformèrent le fonctionnement général des organisations publiques.

#### **4. Les établissements publics et le passage vers le nouveau management public**

##### **4.1. La modernisation de la gestion publique**

Le début des années 1980, est marqué par une crise financière caractérisée par une dette et un déficit publics trop importants dans de nombreux pays, et qui était l'élément déclencheur des anomalies ayant touchés la gestion publique : manque d'efficacité, lourdeur bureaucratique, manque de transparence, manque de coordination entre services administratifs, gestion incohérente et manque de flexibilité de l'administration. C'est dans ce cadre que les méthodes de management employées dans le secteur privé ont été transposées à la sphère publique. Ce processus a touché, et sous des formes diverses, l'ensemble des pays de l'OCDE et de multiples pays en développement (Amar & Berthier, 2007).

Au cours de ces dernières années, le gouvernement marocain a commencé à poser les jalons du NPM dans ses différentes organisations publiques. D'ailleurs, les établissements publics sont les premiers organismes publics ayant introduit les outils managériaux transposés du secteur privé dans les années 1970-1980. (Planification stratégique, maîtrise de coûts, mobilisation des ressources humaines, marketing, évaluation des politiques publiques.

##### **4.2. Les apports du NPM**

Divers auteurs ont cherché à savoir le sort des réformes entamées et à émettre, en cas d'échec, des recommandations sur la façon d'améliorer les chances de succès (Wescott 1999). La difficulté est que, très souvent, les prescriptions qui sont proposées se rapportent avec le contenu de la réforme qu'avec l'approche. Certaines réformes du gouvernement échouent parce qu'ils ne dépassent jamais la phase de mise en œuvre (Hirschmann, 2003). Généralement, elles sont bloquées simplement ou mis en œuvre uniquement de façon symbolique (Polidano, 2001).

Cette idée est corroborée par le rapport de la cour des comptes (2017) : « Globalement, les principales mesures prévues dans les composantes du programme ont été conçues en mettant l'accent sur les conditionnalités techniques. Ainsi, lesdites mesures se sont limitées à la conception d'outils et/ou l'adoption des textes juridiques » (p.20).

Ce rapport a été élaboré en vue d'évaluer la fonction publique. Dans ce rapport, un bilan de l'ensemble des réformes entrepris, concernant la fonction publique, est présenté. Cependant, ledit rapport met en exergue certaines contraintes pesant sur l'efficacité de l'administration publique. D'une manière très générique, l'administration publique souffre d'une rigidité et une bureaucratie dans l'organisation administrative très enracinées, ce qui crée une résistance et entrave une implication, de la part des acteurs, dans les réformes quelle qu'elles soient.

Caiden (1969) définit la réforme de la gestion publique comme « un inducteur artificiel de la transformation administrative contre la résistance ». Cette résistance a caractérisé l'introduction des réformes dans la fonction publique au Maroc.

Smith (2002) explique « le but de la réforme semble être mal compris et est considéré comme une arme autoritaire, disciplinaire et punitive plutôt que comme un outil fondamental de gestion, de supervision et de motivation ». Les participants ont souvent perçu les réformes comme des instruments politiques qui pourraient être utilisés contre eux.

Le rapport dévoile, également, que le rapport d'évaluation établi en 2005 souligne que les efforts consentis en matière de modernisation sont restés en dessous des objectifs et que plusieurs réformes importantes concernant la rationalisation des structures administratives n'avaient pas le jour. Parallèlement, sur les plans économique et social, la plupart des mesures annoncées n'avaient pas dépassé le stade de projet de mise œuvre.

Dans son bilan, la cour des comptes soulève la question des objectifs déclinés des initiatives de réformes. Il s'agit des objectifs qui sont exprimés sommairement sous formes d'orientations et dépourvus de précision en termes de moyens et de timing, ce qui rend complexe le suivi des réalisations, et ce, faute d'une stratégie globale dûment déclinée en actions précises avec les objectifs priorisés et des horizons temporels réfléchis. A cela s'ajoute une absence d'une méthodologie commune et une faible coordination face à la multiplicité des programmes sectoriels, ce qui renvoie à la théorie d'établissements des objectifs (Latham, 2004).

Cette théorie affirme que les personnes ayant des objectifs spécifiques et difficiles réussissent mieux que ceux qui ont des objectifs vagues, et suppose une relation positive entre la définition des objectifs et des performances spécifiques et mesurables : si les acteurs savent ce qu'ils visent, la performance se voit améliorer, ce qui augmente leur rendement (Locke et Latham, 2002). Certaines initiatives comprennent énormément de mesures, suivies d'une multiplicité d'objectifs. C'est le cas du colloque national sur « L'administration marocaine et les défis de 2010 ». Ce colloque avait proposé 162 mesures pour moderniser l'administration,

regroupées en sept chantiers. Un tel excès peut faire en sorte que le processus d'examen soit long et/ou insatisfaisant en raison des données qui doivent être recueillies sur tous les objectifs et la difficulté de faire la distinction entre ce qui est important et ce qui ne l'est pas.

Wescott (1999) se plaint de projets de réforme qui « tentent de s'attaquer à trop d'objectifs simultanément et peuvent parfois dépasser la capacité des bénéficiaires à mettre en œuvre ». « L'over-ambition » est citée comme une cause fréquente d'échec du projet dans divers pays.

De surcroît, il n'y avait pas de reconnaissance effective du rôle central et de pilotage du Ministère chargé de la fonction publique et de la modernisation de l'administration qui peut jouer un rôle de leadership en ayant la faculté de savoir comment diffuser les réformes suffisamment et largement au sein du gouvernement car aucun gouvernement n'est un ensemble monolithique (Polidano, 2001). Ce rôle de leadership est transféré aux structures administratives en vue d'accroître l'implication et la participation des fonctionnaires à la mise en œuvre des réformes, comme le note Risher (2002) en relation avec le contexte de la fonction publique américaine, « les employés doivent faire confiance à leur leadership, et ils doivent faire confiance à leurs gestionnaires ... ». Par ailleurs, le nombre important de réformes qu'a connu le Maroc laisse dire que les réformes se noient dans les réformes suivantes, il s'agit des réformes timides qui demeurent presque pires qu'aucune réforme (Polidano, 2001).

#### **4.3. Les réformes liées au NPM au Maroc**

Dès l'émergence du NPM, le Maroc n'a pas épargné sa volonté pour s'associer à ce mouvement, il s'est engagé dans un ensemble de réformes structurelles susceptibles de hisser l'administration publique vers un niveau satisfaisant et d'en faire une administration citoyenne.

La question sur les apports de NPM à l'administration marocaine est intéressante dans la mesure où elle permet d'étudier par la suite l'impact de ces réformes sur l'administration publique et expliquer certains facteurs pouvant entraver leur réussite. Avant de procéder à une réflexion portant sur l'apport des réformes entreprises au Maroc dans le cadre du NPM, il sera intéressant de rappeler, dans un premier temps, certaines réformes jugées marquantes et importantes. Pour ce faire, nous avons mobilisé une recherche documentaire portant sur les rapports publiés officiellement dans ce sens.

Au Maroc, la réforme de l'administration a constamment fait l'objet d'engagements dans les différentes déclarations gouvernementales. Depuis la fin des années 90, certaines initiatives

ont vu le jour, en matière de réforme de l'administration, ce qui prouve une prise de conscience de l'inefficacité de l'administration et de la nécessité de la réforme.

Cette prise de conscience a été traduite dans les politiques du gouvernement, et par conséquent un pacte de bonne gestion a été conçu en 1998. Il se voulait l'expression d'une vision stratégique en vue d'édifier une administration moderne. Il constituait une référence de valeurs et de principes fondamentaux qui devront insinuer l'action et le service public avec trois principes fondamentaux, à savoir : moralisation de la vie administrative, rationalisation de la gestion publique et communication et ouverture sur l'environnement.

Après le pacte de bonne gestion et comme prolongement de cet esprit, un plan de développement économique et social (2000-2004) a été adopté et qui trace les grandes lignes d'une stratégie de développement économique et sociale du pays. Celle-ci retient parmi ses grands axes la réforme de l'administration publique. Il faut reconnaître que cette volonté de modernisation de l'appareil de l'Etat prend plus de vigueur dans la politique gouvernementale. Cette politique se retrouve aussi bien dans le Plan de Développement Economique et Social (PDES) 2000-2004, dans le projet de loi de finances pour l'année budgétaire 2003 que dans les programmes de modernisation des différents départements ministériels.

Le PDES affirmait qu' « en vue de consolider les bases de la gestion des affaires publiques dans le cadre de l'Etat de droit, il sera procédé à l'établissement d'un programme national de bonne gouvernance » (p : 9) dont la réforme administrative constitue le fer de lance de par son rôle crucial comme levier de la modernisation du pays. Ce plan avait l'ambition d'offrir un cadre de participation à la définition d'une stratégie nationale intégrée, et d'assurer une meilleure coordination des actions des différents intervenants. Il avait accordé une place à la réforme de l'administration et sa modernisation en formulant des objectifs dont le rapprochement de l'administration des administrés, la rationalisation de la gestion des ressources humaines, et le développement des capacités propres de l'administration.

Il prévoyait, en plus de la maîtrise de la masse salariale, des réformes des systèmes de recrutement et de rémunération, en vue d'assurer l'équité, la transparence et l'équilibre, ainsi que le système de promotion qui devait être revu sur la base de critères objectifs tels que le rendement et le mérite. Pour la maîtrise des effectifs, l'objectif visé était de réduire le poids de la masse salariale de 12% du PIB en 1999 à 10,7% au terme du Plan.

Durant la période du PDES, un colloque national sur « L'Administration marocaine et les défis de 2010 » a été tenu à Rabat en 2002. Ce colloque avait proposé 162 mesures pour

moderniser l'administration. À partir de 2003, certaines des mesures promises dans les initiatives précédentes seront déclinées dans le Programme d'Appui à la réforme de l'Administration Publique (PARAP) conçu avec l'assistance de trois bailleurs de fonds, à savoir la Banque Africaine de Développement, la Banque Mondiale et l'Union Européenne. Ce programme comprenait, en plus de la réforme budgétaire, une composante liée à l'amélioration de l'efficacité de la GRH. Il s'est étalé sur quatre phases pour un montant total de 9,6 MMDH.

Après ce PDES, certaines tentatives de réformes spécifiques et surtout pointues ont été menées, à savoir : des initiatives de réforme de la fonction publique territoriale, le Projet de la Gouvernance Locale Maroc (2007 - 2012) avec un appui financier du gouvernement canadien et le plan stratégique (2011-2015) pour la formation du personnel communal. A cela s'ajoute quelques éléments de révision des lois organiques relatives aux collectivités territoriales. Il s'agit essentiellement des lois organiques<sup>2</sup> n°113.14 et n°111.14.

Une autre réforme importante est la Loi Organique à la Loi des Finances (LOLF) n° 130-30. Qualifiée de catalyseur de réformes (Inglebert, 2005) et promulguée en 2015<sup>3</sup>, la LOLF est plus qu'une « constitution financière ». Elle ne se traduit pas seulement par l'élaboration de nouveaux budgets ministériels fondés sur la logique de performance, mais également par la construction d'une nouvelle fonction comptable, le développement de nouveaux modes de gestion et la mise en place de nouveaux systèmes d'information.

Les principales propositions de réformes concernent les trois axes suivants : « Le renforcement de la performance de la gestion publique ; le renforcement des principes et règles financiers et l'approfondissement de la transparence des finances publiques ; l'accroissement du contrôle parlementaire sur les finances publiques ».<sup>4</sup>

Les initiatives du Maroc pour l'amélioration de la gouvernance publique (Tazi, 2007) se manifestent dans le renforcement de l'arsenal juridique visant la consolidation d'une gestion publique moderne. En fait, la nouvelle constitution marocaine a confirmé l'utilité de l'évaluation, notamment dans l'article 156 : « les services publics rendent compte de la

---

<sup>2</sup> Une loi organique est une loi relative à l'organisation et au fonctionnement des pouvoirs publics. Votée par le parlement, elle précise ou complète les dispositions de la Constitution qui a fixé les principes généraux.

<sup>3</sup> La loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances pris pour l'application du dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015). Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 13-130 relative à la loi de finances.

<sup>4</sup> Note de présentation, La loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances : [http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Projet\\_loi\\_130.13\\_Fr](http://www.sgg.gov.ma/Portals/0/lois/Projet_loi_130.13_Fr)

gestion des deniers publics conformément à la législation en vigueur et sont soumis à cet égard aux obligations de contrôle et de l'évaluation ».

A préciser, également, que le décret sur les marchés publics reprend quelques principes de l'évaluation dans le cadre de l'audit des marchés publics, notamment dans l'article 165 : « les marchés et leurs avenants sont soumis, en dehors des contrôles institués par les textes généraux en matière de dépenses publiques, à des contrôles et audits à l'initiative du ministre concerné. Ces contrôles et audits portent sur la préparation, la passation et l'exécution des marchés, etc. Les contrôles et audits sont obligatoires pour les marchés dont les montants excèdent cinq millions (5.000.000,00) de dirhams toutes taxes comprises, et pour les marchés négociés dont les montants excèdent un million (1.000.000,00) de dirhams toutes taxes comprises...".

Par ailleurs, la vulgarisation des principes et des standards du NPM ainsi que les impératifs d'ordre constitutionnel et réglementaire, qui insistent sur l'instauration d'une culture de performance et de reddition des comptes, rendent légitime et nécessaire l'adoption d'un système d'audit interne au sein des établissements publics.

#### **4.4. La nécessité d'un système d'audit interne pour une meilleure gouvernance des établissements publics au Maroc**

Suite à l'évolution de leurs capacités, sur fond de crise économique et de déperdition des budgets, les établissements publics sont dans l'obligation de faire face à de nombreux risques qui les incitent à rechercher des outils permettant de sécuriser leur fonctionnement. L'audit interne est appréhendé ainsi comme une excellente réponse à ce besoin ainsi qu'à celui d'optimiser la gestion publique locale (Portelli, 2012).

Il nous semble que s'il existe vraiment un secteur d'activité où l'audit devrait constituer sa place, c'est le secteur public en général. En fait, les administrations centrales et locales fonctionnent avec de l'argent public pour rendre des services aux citoyens. Il est donc légitime de s'assurer qu'elles le font de manière efficiente et sécurisante.

Analyser les procédures internes pour y révéler les risques de non-conformité ou de non performance dans la gestion des établissements publics est une démarche de prévention, considérée comme une valeur ajoutée apportée par l'audit interne. L'analyse des risques par l'auditeur interne peut porter sur plusieurs domaines : respect des lois, règlement et contrats, exécution des budgets, tenue des comptes, collecte des impôts et autres revenus, fiabilité et intégrité des informations financières, poids de l'endettement, protection du patrimoine,

gestion des ressources humaines, financières et matérielles (risques de gaspillage, risques de performances insuffisantes, risques de fraude et de corruption) respect des valeurs éthiques.

Au Maroc, plusieurs arguments jugent indispensable la mise en place de l'audit interne. En effet, la décentralisation (la régionalisation avancée pour le cas du Maroc) attribue plus de pouvoir et latitude aux élus et décideurs au niveau régional et local. Néanmoins, cette décentralisation exige fréquemment des actions d'audit des actions entreprises par les responsables locaux eux-mêmes, en vue de faire assurer les pouvoirs publics centraux de la bonne foi dans la gestion locale et de la bonne conjugaison des orientations générales de l'Etat.

Le succès d'une gestion axée sur résultats est tributaire de l'efficacité des systèmes de contrôle à posteriori, dont l'audit fait partie. Le contrôle à posteriori (contrôle interne et audit interne), constitue l'élément capital de responsabilisation permettant de garantir la qualité de l'information diffusée. Par conséquent, le refus de se soumettre à l'audit, ou un manque de coopération, est désormais considéré comme une tentative grave de dissimuler un secret ou des activités frauduleuses (Tremblay et Malsch, 2012).

Le besoin de mise en place de l'audit interne tire sa légitimité également, dans le principe de reddition des comptes qui est considéré comme pierre angulaire de la bonne gouvernance. Il convient de signaler que la nouvelle Constitution marocaine a consacré la règle de corrélation entre l'exercice des responsabilités dans la fonction publique et la reddition de comptes.

Les établissements publics gèrent l'argent des contribuables et prennent aussi des décisions aux conséquences vastes et exécutoires. Par conséquent, les activités de vérification de la responsabilité, dont les fonctions d'audit interne s'avèrent essentiels. En fait, l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution, a transformé le rôle des établissements publics qui ne se limite pas seulement à assurer une bonne gestion des services publics, mais à rendre compte aux contribuables en justifiant la destination des ressources qui leur ont été allouées. Cette nouvelle prérogative est satisfaite par la contribution de l'audit interne.

## **5. Les avantages et les insuffisances dans l'application du NPM**

### **5.1. Les avantages liés à l'application du NPM**

Les avantages liés à la mise en place du NPM sont multiples. Premièrement, l'application du NPM a un grand avantage en termes de finances publiques. Selon Cohen (2012), le NPM permet de rationaliser les dépenses publiques suite à l'introduction d'un système financier de contrôle et de gestion dans les organisations publiques. Cette rationalisation fut à l'origine d'une nouvelle et d'une meilleure affectation des recettes publiques.

Deuxièmement, le NPM permet l'utilisation des moyens et outils qui permettent de suivre le déroulement des programmes de gestion, et donc de connaître, le plus rapidement possible, les écarts entre les réalisations et les objectifs, de les expliquer et de proposer des correctifs.

Troisièmement, le NPM prend en compte la gestion de la motivation des agents publics, dans la mesure où il met en avant l'initiative individuelle et la flexibilité. Autrement dit, il repose sur des règles, sur des procédures et sur des statuts constituant un référentiel pour les pratiques de GRH. Selon Pesqueux (2006) « Le NPM va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation ».

Quatrièmement, le NPM augmente l'autonomie donnée aux managers. Amar et Berthier (2007) parlent d'une « meilleure implication des managers », due autant à ce regain de pouvoir qu'à la reconnaissance du travail qui en découle. Cette autonomie participe grandement à la motivation des acteurs des organisations publiques.

Enfin, pour les usagers, l'application des pratiques du NPM participe sans conteste à l'amélioration de la qualité des services publics. De ce fait, les économies de coût, ainsi que les nouvelles affectations des recettes publiques semblent avoir permis la mise en place de nouveaux services (mise en place de mesures suite à la loi sur l'égalité des chances). Ainsi, le NPM repose sur la mise en œuvre des instruments destinés à mesurer la satisfaction des usagers et à prendre en compte leurs besoins (chartes d'engagement, centres d'appel, etc.)

## **5.2. Les insuffisances liées à l'application du NPM**

Au sein des organisations privées, le désir de performance est d'ailleurs tellement fort qu'il est presque considéré comme un objectif en soi. La performance de ces organisations est souvent jugée en termes d'efficacité, d'efficience et de productivité. Le NPM considère que, à l'image des organisations privées, la productivité, l'efficacité et l'efficience reflètent la performance de l'organisation publique, tandis que les objectifs initiaux de l'État, à travers les organisations publiques, sont de rendre des services publics de qualité, de promouvoir la justice sociale et de favoriser l'égalité et l'équité entre les usagers.

Partant du principe de la performance, considéré par les organisations privées, une organisation est efficace si le besoin du client est satisfait, car cette satisfaction engendre des ressources. L'application de ce principe aux organisations publiques assimile l'utilisateur à un consommateur. Ainsi, une notion, qui est au centre du management des organisations privées vient en contradiction avec les prérogatives des organisations publiques. D'où un deuxième risque de confusion lié aux principes du NPM : s'il est facile de satisfaire les besoins d'un

segment ciblé de consommateurs sur un marché, il est beaucoup plus difficile de satisfaire l'ensemble des besoins des citoyens/usagers d'un pays. Ce qui signifie qu'il est difficile, pour les organisations publiques, d'être efficaces, et de satisfaire l'ensemble des besoins de tous les citoyens/usagers.

Une troisième limite liée aux principes qui définissent le NPM est la notion de mesure de la performance. La performance des organisations publiques est difficilement quantifiée, suite aux mesures inexactes de leurs niveaux de productivités, de leurs degrés d'efficacité et de leur efficience, en raison de la difficulté de mesure de la qualité du service public.

Par ailleurs, le secteur privé n'est pas toujours plus efficace que le secteur public. Certaines politiques sont plus à même d'être traitées par le secteur public notamment lorsqu'elles revêtent une dimension temporelle de long terme ou bien une dimension sociale. De plus, les méthodes de management du secteur privé ne sont pas parfaites. En effet, elles ne paraissent pas irréprochables et infaillibles comme l'ont montré les nombreux scandales financiers de ces dernières années (Enron, Worldcom, Xerox, Tyco, Parmalat, Refco, etc.) ou encore les catastrophes ferroviaires en Grande-Bretagne (notamment celle de Paddington en 1999, 31 morts et 250 blessés) accompagnant la privatisation du réseau ferré.

Enfin, l'évaluation dont l'importance est grande dans le NPM ne permet pas toujours de déboucher sur une amélioration des politiques menées. En effet, la mesure de la performance est difficile dans le secteur public en raison de la multiplicité des objectifs et des acteurs. Si auparavant on se posait la question « pourquoi évaluer ? », notamment en France où la seule évaluation jugée pertinente s'est longtemps cantonnée aux choix des citoyens via les élections, on se pose désormais la question « comment évaluer ? » afin d'éclairer les décisions des gestionnaires. L'obsession de l'évaluation est toujours présente mais l'intitulé de la question s'est modifié. Saisir le degré de performance d'une politique ou d'un fonctionnaire reste délicat.

## Conclusion

Partant de tous ces constats, nous pouvons conclure que le NPM a procuré un débat théorique quant à sa pertinence pour les organisations publiques. Cet aperçu théorique met en exergue la relation positive entre les apports du NPM et l'amélioration de la gouvernance des établissements du secteur public. Toutefois, l'adaptation du secteur public aux nouveaux défis de l'environnement (mondialisation, NTIC, etc.) et aux attentes acharnées des citoyens devient une obligation. Reste à définir et à adopter les bonnes méthodes d'introduction du

NPM pour atteindre les objectifs encaissés. Une bonne gouvernance dans ce domaine implique obligatoirement de tenir compte des avis de l'ensemble des acteurs afin qu'ils s'approprient les réformes et que les résistances soient minimisées.

Aussi, les méthodes du NPM doivent également mieux tenir compte de la nature et du contexte des organisations. Le NPM n'est pas un moyen miraculeux, il s'aperçoit plutôt comme un processus de long terme qui exige du temps, de la mesure et de la détermination. Le management privé, s'il peut être un exemple dont on peut s'inspirer dans le secteur public, ne doit pas pour autant être survalorisé ou sacralisé. La finalité du NPM n'est pas de faire disparaître les services publics mais de les perfectionner (Bartoli, 2005).

A l'instar des autres pays, le Maroc n'a pas épargné sa volonté pour adhérer à ce mouvement afin de moderniser et réformer son secteur public. Toutefois, l'impact des changements déployés pour améliorer la performance et le rendement des organisations publiques marocaines reste difficile à être évalué au vu du raisonnement de notre réflexion qui porte sur l'approche de la réforme. L'une des pistes de cette recherche consisterait éventuellement à évaluer ces réformes selon une approche qui porte sur le contenu et à juger, en conséquence, leur pertinence effective.

## **BIBLIOGRAPHIE**

ALBOUY, M., & OBEID, H., (2007) « L'impact des privatisations sur la performance des entreprises françaises », Finance Contrôle Stratégie Volume 10, n°1, Mars, p. 6 37.

AMAR, A., BERTHIER L., (2007) « Le nouveau management public : avantages et limites », Revue du Recemap, Décembre, p 7.

Bartoli A., (1997) « Le management des organisations publiques », Dunod, Paris. 320 pages.

Bartoli, A. & Hervé, C. (2011). « Le développement du management dans les services publics : évolution ou révolution ? » Informations sociales, 167(5), 24-35.

MALSCH, B., & TREMBLAY, MS., (2012) « L'explosion de l'audit dans le secteur public : le risque d'une illusion de contrôle » REVUE D'ANALYSE COMPARÉE EN ADMINISTRATION PUBLIQUE Vol. 18 n° 3 automne 2012, L'AUDIT DANS LE SECTEUR PUBLIC.

BEZES, P. (2005). « Le renouveau du contrôle des bureaucraties : L'impact du New Public Management ». Informations sociales, 126(6), 26-37.

BEZES, P., DEMAZIERE D., LE BIANIC T., PARADEISE C., NORMAND R., BENAMOUZIG D., PIERRU F., EVETTS J., (July–September 2011) “Sociologie du

Travail” New Public Management et professions dans l’État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? Volume 53, Issue 3, Pages 293-348.

BOVAIRD, T., (2005) « La gouvernance publique : comment maintenir un juste équilibre entre le pouvoir des intervenants dans une société en réseau ? », Revue Internationale des Sciences Administratives, vol. vol. 71, no. 2, pp. 223-235.

BRUNET, M., et AUBRY, M. 2016. « The Three Dimensions of a Governance Framework for Major Public Projects ». International Journal of Project Management 34 (8): 1596-1607.

CAIDEN G. (1969), « Development administration and administrative reform », International Social Science Journal, Vol. 21 n°1, pp. 9-22.

CHERKAOUI, M., BEY Y., & MAHIR, M. A. (2017), « Pratiques managériales au secteur public : Cadre conceptuel » Revue du contrôle de la comptabilité et de l’audit (RCCA), « Numéro 3 : Décembre 2017 », p 167.

CHRISTENSEN, T. & LAEGREID, P. (2001). « New Public Management : The Transformation of Ideas and Practice », Aldershot, Ashgate, 364 p.

COHEN AG., (2012) « La Nouvelle Gestion Publique : concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques », 3ème édition, Gualino – lextenso, pp, 37- 40.

DE CHATILLON, E.A. & DESMARAIS, C. (2012). « Le Nouveau Management Public est-il pathogène » ? Management international, Vol. 16, n°3, pp. 10-24.

EL MOUISSIA, I., (2020) « Les réformes publiques inspirées du New Public Management au Maroc : Entre mythes et réalités », Revue Internationale des Sciences de Gestion « Volume 3 : Numéro 2» pp : 1339 – 1363.

GARDERE, É., (2012) « Institution communicante et nouveau management public », Communication et organisation, n° 41, p30.

HIRSCHMANN, D. (2003), « Aid dependence, sustainability and technical assistance », Public Management Review, Vol. 4, n°1, pp. 225-44.

HOOD, C., (1995) « The New Public Management in the 1980s : Variations on a Theme », Accounting, Organization and Society, volume 20, n°3, , pp. 93-96.

INGLEBERT, X. (2005). « Manager avec la LOLF », Paris : Groupe Revue Fiduciaire.

KERAUDREN, P., « La réforme managériale du civil service britannique depuis 1979 », Revue française d’administration publique, Paris, 1993.

LAMARZELLE, D. (2008), « Management public et modernisation des services publics », Réseau Europa.

LATHAM G.P. (2004), « The Motivational Benefits of Goal-Setting », *The Academy of Management Executive*, Volume 18, N° 4, Decision-Making and Firm Success (Nov., 2004), pp. 126-129.

LAUFER R., & BURLAUD A. (1980) « Management public : Gestion et légitimité ». Dalloz, pp.356, *Systèmes et stratégies*, Daniel Houré et Jean-Claude Mouret.

LOCKE, E. A. & LATHAM, G. P. (2002). « Building a practically useful theory of goal setting and task motivation : A 35-year odyssey ». *American Psychologist*, 57(9), 705-717.

MAESSCHALCK, J. (2004), « The Impact of New Public Management Reforms on Public Servants Ethics : Towards a Theory », in *Public Administration*, 82(2), pp. 465-466.

PESQUEUX, Y. (2006) « Le nouveau management public », p 74.

POLIDANO C. (2001), « Why Civil Service reforms fail », *Public Management Review*, Volume 3 N° 3, pp.345-362.

POLLITT, C. & BOUCKAERT, G. (2004). « Public Management Reform: A Comparative Analysis », Oxford: Oxford University Press.

PUPION, PC., & CHAPPOZ, Y., (2015) « L'outil de gestion au service du NPM », *revue Gestion et management public*, volume 4, n°1, pp. 1-2.

RISHER H. (2002), « Pay-for-performance: the keys to making it work », *Public Personnel Management*, Vol. 31 n° 3, pp. 317-32.

SCHEDLER, K. & PROELLER, I. (2000). « New Public Management », Berne, Haupt, 299 p.

SMITH B. (2002), *Report on a Development Program for Directors-General*, July, Vanuatu Public Service Reform Project, Port Vila.

TAZI, MS. (2007) « Maroc : Améliorer la gouvernance de la gestion publique" - lettre d'information trimestrielle du Groupe de la Banque mondiale au Maghreb - juin 2007 - N° 5.

THOMPSON, P. and O'CONNELL DAVIDSON, J. (1995), « The continuity of discontinuity », *Personnel Review*, Vol. 24 No. 4, pp. 7-33.

URIO, P. (1998). « La gestion publique au service du marché ». in M. Hufty (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et Les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, pp.91-124.

WESCOTT C. (1999), « Guiding Principles on Civil Service Reform in Africa : An Empirical Review », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 12, n° 2, pp145-70.