

**Pour référencer cet article :**

AMAR A., BERTHIER L., « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et Management Publics*, vol.5, Décembre 2007.

## **Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites**

The New Public Management: Advantages and Limits

Anne Amar<sup>1</sup>, Ludovic Berthier<sup>2</sup>

### **Résumé :**

L'apparition au cours des vingt dernières années du Nouveau Management Public (NMP), adaptant au secteur public des méthodes de management traditionnellement réservées au secteur privé, a contribué à atténuer les divergences et le cloisonnement de gestion entre les secteurs public et privé. Pour autant, nous pouvons nous demander jusqu'à quel point le transfert des méthodes de management privé est soluble dans le secteur public et dans quelle mesure il participe à la satisfaction des usagers et à la qualité des services publics. Le papier a pour but de retracer les avantages et les limites du NMP.

### **Mots clés :**

Management, nouveau management public, évaluation.

### **Abstract :**

During the last twenty years, the appearance of the New Public Management (NPM), adapting to the public sector the traditional management methods of the private sector, has contributed to attenuate the divergence of management between public and private sectors. For as much, we can wonder up to which point the transfer of the private management methods is soluble into the public sector and in which point it takes part of the satisfaction of the users and the quality of public services. The purpose of this paper is to recall the advantages and the limits of the NPM.

### **Key words :**

Management, new public management, evaluation.

---

<sup>1</sup> Doctorante CEROG, IAE d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, Clos Guiot, Chemin de la Quille, 13 540 Puyricard, [anne.amar@iae-aix.com](mailto:anne.amar@iae-aix.com).

<sup>2</sup> Doctorant CEROG, IAE d'Aix-en-Provence, Université Paul Cézanne, Clos Guiot, Chemin de la Quille, 13 540 Puyricard, [ludovic.berthier@iae-aix.com](mailto:ludovic.berthier@iae-aix.com).

Au début des années 1980, de nombreux pays ont du faire face à une crise financière caractérisée par un important déficit public et un endettement élevé. Dans ce contexte, pour mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens (qui sont aussi, selon les cas, des usagers, des contribuables, des bénéficiaires et des électeurs) et dans le but d'encadrer, de rationaliser voire de réduire les coûts, des solutions ont été envisagées en terme de management<sup>3</sup>.

Ainsi, des méthodes de management – traditionnellement employées dans le secteur privé – se sont peu à peu répandues dans la sphère publique<sup>4</sup>, constituant le courant du Nouveau Management Public (NMP) également appelé Nouvelle Gestion Publique (NGP). Ce processus a touché, de manière plus ou moins importante et sous des formes diverses, l'ensemble des pays de l'OCDE et de multiples pays en développement.

Un débat, toujours d'actualité, s'est alors instauré entre les partisans et les opposants à l'introduction d'une logique de marché dans le secteur public. Le développement ou l'apparition de notions nouvelles comme la flexibilité, l'efficacité, l'efficience, la gouvernance ou encore l'évaluation dans le secteur public soulève plusieurs questions.

L'adaptation des méthodes de management privé au secteur public est-elle pertinente ? Jusqu'à quel point le transfert des méthodes de gestion privée est-il soluble dans le secteur public et dans quelle mesure participe-t-il à la satisfaction des citoyens et à la qualité des services publics ? Quelles sont les limites du NMP ? Quelles sont les résistances à son essor ?

Pour répondre à ces questions, nous verrons dans un premier temps les fondements et les avantages du NMP. Puis nous évoquerons ses principales limites et ses dysfonctionnements. Enfin, pour conclure, nous dresserons quelques perspectives d'évolution.

## **1. Les fondements et les avantages du NMP**

### **1.1. Les fondements et le développement du NMP**

Le NMP a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 1960, avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics. Elles se focalisaient, une fois les objectifs des projets définis, sur leur évaluation par le biais d'études coûts-bénéfice ou coûts-efficacité. Théoriquement fondées, ces mécanismes ont cependant fait face à de nombreux obstacles dans leur application, essentiellement en raison de leur complexité.

En effet, les évaluations quantitatives devaient être objectives et justes pour permettre un réel progrès. Or, les informations disponibles et la méthodologie employée se sont avérées relativement insuffisantes pour rendre le PPBS et la RCB effectifs. C'est la raison pour laquelle ils ont été abandonnés respectivement en 1971 et en 1984. Plus spécifiquement, dans le cas français, trois causes d'échec à la RCB peuvent être mises en avant (Perret, 2006) : tout d'abord, un contexte politique insuffisamment pris en compte, ensuite un manque de transparence et de collaboration entre le ministère des finances et les ministères dépensiers, et enfin les ruptures macroéconomiques successives de 1975 et 1982. Nous pouvons ajouter à ces raisons, une vision trop centralisatrice et l'insuffisance de la formation des cadres administratifs à ces nouvelles méthodes. Ces expériences

---

<sup>3</sup> Le management, issu du français « ménagement », correspond à l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une entité afin qu'elle atteigne ses objectifs. Le management n'est pas à proprement parler une théorie mais plutôt une pratique regroupant un ensemble de savoir-faire techniques et relationnels (Alecian et Foucher, 2002).

<sup>4</sup> Nous entendons par sphère publique les entreprises publiques et les administrations qu'elles soient centrales, déconcentrées ou décentralisées.

constitueront cependant le terreau de base et de référence du NMP qui émergera au début des années 1980.

Les causes de l'émergence du NMP sont multiples. Il a pu s'agir d'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public (le cas du Japon par exemple), d'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néolibérale (le cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande), de surmonter l'existence de crises financières (le cas du Canada entre autres), de résorber une crise économique et politique (le cas de l'Italie), d'un besoin de changement ou encore d'un processus d'imitation (notamment pour les administrations au niveau local). Aucune de ces raisons n'explique à elle seule la mise en place du NMP, même si les crises financières sont souvent apparues comme les principaux facteurs déclenchants. En effet, le NMP a pour origine des pressions tant internes qu'externes au secteur public, pressions qui se complètent et se renforcent plus ou moins selon les configurations.

D'un point de vue théorique, le NMP est un concept qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée (courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, etc.) et qui par bien des aspects rejoint l'idéologie du *Public Choice* reposant sur l'individualisme méthodologique (c'est-à-dire sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la compose et des stratégies qui leurs sont associées), le recours aux privatisations et une plus grande souplesse et décentralisation des unités administratives.

L'idée principale du NMP est que les méthodes de management du secteur privé, supérieures à celles du secteur public, peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement (effet Léviathan), non innovant et ayant une hiérarchie trop centralisée. Dès lors, pour le perfectionner il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires pour leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients (logique consumériste) tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers. Cette conception du secteur public – et plus particulièrement de l'administration, reposant sur les 3 E « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) – est à l'opposée de celle de Weber pour lequel la « bureaucratie », véritable idéal type, est la condition même de l'efficacité par sa dimension rationaliste. Le tableau suivant indique, dans les grandes lignes, les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le NMP.

**Tableau 1 – Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP**

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

Source : Auteurs.

À la lecture de ce tableau, la bureaucratie wébérienne semble manquer de souplesse dans l'environnement actuel mêlant mondialisation des échanges, globalisation financière, intégration spatiale et mutation technologique. Le risque que le respect des règles impersonnelles prenne l'ascendant sur l'accomplissement des missions de l'administration n'est pas inexistant (Merton, 1957). À l'opposée, la conception décentralisée issue du NMP permet aux structures de gagner en autonomie, en flexibilité et en réactivité. Le partage des responsabilités gagne également en clarté. En effet, dans un schéma wébérien, les fonctions politique et administrative apparaissent le plus souvent interdépendantes (la décision du politicien ne peut être prise sans les capacités d'expertise des fonctionnaires). Ce schéma n'est pas forcément négatif et problématique selon les cas, toutefois le passage à un modèle d'administration basé sur le NMP autorise une meilleure séparation des deux domaines. Les pouvoirs publics fixent les objectifs alors que les fonctionnaires et les agences (qui se sont vues, dans de nombreux pays, déléguer des compétences et qui sont chargées de leur mise en œuvre), doivent les atteindre.

Le NMP permet enfin d'introduire des effets incitatifs via la rémunération des agents et d'accentuer la responsabilité des structures en généralisant l'évaluation et la reddition des comptes<sup>5</sup>. Plus précisément et de manière concrète, de nombreuses actions s'inscrivent dans le champ du NMP. Nous pouvons les regrouper par fonction.

**Tableau 2 – Les différentes actions s'inscrivant dans le champ du NMP**

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

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

Comme nous l'indique ce tableau, le NMP est transdisciplinaire, touchant à la fois les fonctions stratégique, finance, marketing et ressources humaines. Le NMP pousse l'État à s'interroger sur son

<sup>5</sup> Voir Gibert (2003) pour cerner l'importance de l'évaluation dans la gestion publique.

rôle et ses missions, celles qu'il doit assurer, celles qu'il peut déléguer ou confier à des agences ou des entreprises privées et celles qu'il peut organiser en partenariat avec le secteur privé. Selon Braun (2001, p.7), « la quasi-totalité des exemples étrangers montre l'existence d'une nette corrélation entre la réduction du format et des missions de l'État et une réforme de celui-ci susceptible d'obtenir quelque succès significatif ».

Historiquement, le NMP est tout d'abord apparu au Royaume-Uni avant de se répandre dans tous les pays de l'OCDE ainsi que dans plusieurs pays en développement. Dans les pays anglo-saxons, la mise en place du NMP a été rapide. Par exemple, au Royaume-Uni, au début des années 1980, de nombreuses entreprises publiques ont été privatisées (*British Telecom, British Airways, British Rail*, etc.). Dès 1983, des mesures pour diminuer les gaspillages et accroître la qualité des services ont été mises en place. Par la suite, le programme des *Next Steps* en 1988 a engendré la création de nombreuses agences exécutives chargées de missions précises de service public. Ces agences, dont le mode de fonctionnement est proche de celui des entreprises, peuvent s'émanciper du droit public. Elles ont disposé d'une grande autonomie en matière financière, en matière de gestion des ressources humaines et en matière d'organisation et de mode de production afin de fournir aux citoyens des services publics de meilleure qualité au moindre coût. Divers textes ont suivi pour accompagner la réforme du secteur public comme la *Citizen's Charter* en 1991 (plaçant le citoyen au centre de l'administration), le *Deregulation and Contracting Out Act* en 1994, le programme *Investors in People* en 1996 ou encore le *Modernising Government White Paper* en 1999 encourageant une fonction publique efficace, efficiente mais aussi équitable et diversifiée.

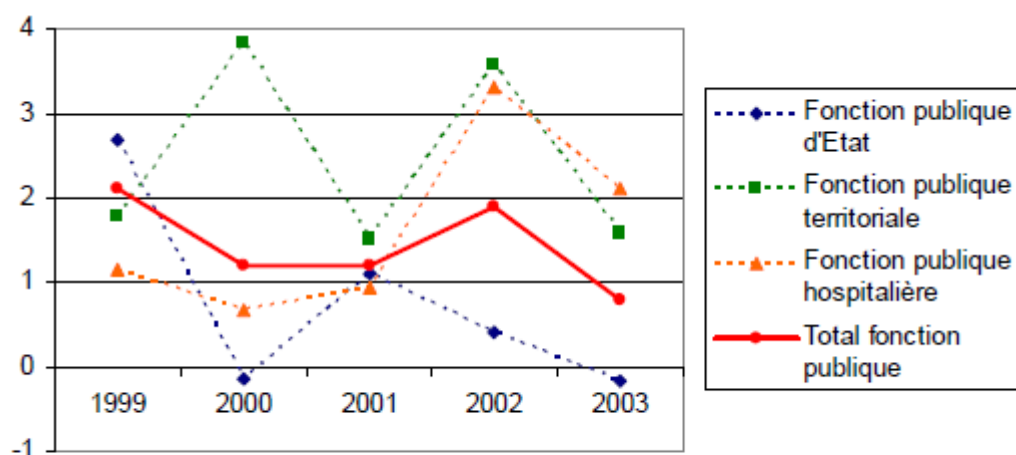
En Nouvelle Zélande, des réformes similaires sont apparues dès 1984 afin de palier aux graves difficultés financières rencontrées par le pays. Les réformes toucheront le partage des responsabilités (*State Sector Act*, 1988), la comptabilité (*Public Finance Act*, 1989) mais aussi les administrations locales (*Local Government Act*, 1989) et la fonction publique (*Public Service Principles, Conventions and Practices*, 1995).

Dans d'autres pays, les choses se sont déroulées plus lentement. Le cas de la France, dont le secteur public est particulièrement important (près de 25% de la population active contre 15% en moyenne en Europe), est intéressant à analyser et nécessite d'être développé. Si la plupart des pays se sont lancés dans le NMP dans les années 1980, la France n'a vraiment entrepris ce virage que très récemment.

Bien que la décentralisation ait été lancée dans les années 1980 et des expériences réussies dans les années 1990 (par exemple la modernisation du ministère de l'équipement, la création de la charte des services publics, etc.), il faudra attendre les années 2000 pour constater un réel changement de mentalité. Plusieurs phénomènes le mettent en exergue.

Tout d'abord, l'évolution du nombre des fonctionnaires. Ce n'est qu'à partir de 2003 qu'a débuté un processus de réduction des effectifs dans la fonction publique d'État comme nous le montre le graphique suivant.

Graphique 1 – Taux de croissance du nombre de fonctionnaires (en %)



Source : INSEE-DREES.

Dans un premier temps modeste, cette réduction commence à prendre de l'ampleur. Ainsi, en 2007, près de 15 000 postes seront supprimés dans la fonction publique d'État sur 70 000 à 80 000 fonctionnaires partant à la retraite<sup>6</sup>. Si l'on raisonne sur l'ensemble de la fonction publique, le *trend* de croissance du nombre de fonctionnaires est à la baisse. En dehors de cet aspect quantitatif, un deuxième phénomène, plus qualitatif, peut être évoqué. Il s'agit de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001, désormais en application depuis 2006, qui réforme en profondeur l'ordonnance du 2 janvier 1959 en assouplissant les règles contraignant les gestionnaires. Le but principal de la LOLF réside dans la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et dans une responsabilité accrue des gestionnaires. Les budgets sont dorénavant votés par programmes basés sur des objectifs stratégiques précis. Les gestionnaires, plus autonomes, peuvent alors, au sein d'un programme, réaffecter les crédits (principe de fongibilité) comme bon leur semble avec toutefois l'impossibilité d'augmenter les crédits consacrés au personnel. Des indicateurs de résultat et de qualité évalueront les programmes ce qui permettra de justifier ou d'ajuster les sommes affectées aux différentes missions<sup>7</sup>.

Par conséquent, la LOLF, poussant les administrations à la modernisation et à la gestion par la performance, est porteuse de beaucoup d'ambitions. Elle devrait permettre des avancées à la fois pour les fonctionnaires, les usagers et les contribuables.

Pour les fonctionnaires, la LOLF est susceptible de participer à une clarification de leurs missions, à un décloisonnement des services et à un meilleur dialogue social. Pour les usagers, elle pourra accroître la qualité de prestation des services publics. Pour les contribuables, elle participera à alléger la pression fiscale en compressant les dépenses de l'État et son endettement. Notons enfin que contrairement à la RCB, la LOLF a été votée de manière unanime, toutes tendances politiques confondues et que sa mise en œuvre est étroitement suivie par le Parlement ce qui constitue un gage de pérennisation.

Hormis ces deux grands phénomènes, nous pouvons distinguer d'autres signes, plus symboliques, d'un lent changement de mentalité, comme la remise depuis quelques années des trophées de la

<sup>6</sup> Les suppressions de postes affectent essentiellement l'Éducation Nationale (8 700 postes) et la Défense (4 400 postes).

<sup>7</sup> Statistiquement parlant, la LOLF s'organise autour de 34 grandes missions de l'État divisées en 133 programmes. Il y a près de 80 gestionnaires de programmes, 630 objectifs et 1 300 indicateurs pour l'évaluation.

qualité des services publics, organisée par la Direction générale de la modernisation de l'État (DGME) qui récompense les actions pertinentes des services publics (en matière d'information, de partenariat, de management, etc.) et plus particulièrement l'implication des managers et des agents publics. Nous pouvons également mentionner la charte Marianne, adoptée en 2005, dont le but est de garantir la qualité de l'accueil des usagers dans les services administratifs de l'État quelque soit la forme (guichet, téléphone, courriel, courrier). Ainsi, on peut lire dans le guide méthodologique de cette charte : « L'accueil est un vecteur d'image primordial du service public, susceptible d'induire la confiance ou la défiance. Il constitue également un enjeu essentiel pour le climat interne des administrations, la façon dont l'institution est perçue agissant directement sur la fierté d'appartenance et la motivation des agents. Enfin, l'accueil représente un levier efficace pour permettre une rationalisation des méthodes de travail et une amélioration de la qualité de service ». Cela montre la volonté de mettre en avant certaines notions issues du NMP.

Enfin, il convient de noter que le mouvement que l'on observe se traduit également fortement au niveau local (collectivités territoriales et établissements publics), parfois de manière innovante et plus volontariste qu'au niveau des administrations centrales, les contraintes étant moins pesantes. Ainsi, sur la possibilité de mise en place d'un régime indemnitaire (permettant de reconnaître l'efficacité des fonctionnaires en récompensant une implication supérieure à la norme), certaines collectivités se démarquent, allant jusqu'à proposer, en plus du traitement des fonctionnaires, un régime indemnitaire pouvant représenter jusqu'à 50% de celui-ci (c'est le cas par exemple de la ville de Marseille). Bien que le régime indemnitaire connaisse souvent des limites (subjectivité de l'évaluation, saupoudrage, etc.), il autorise des avancées, notamment lorsque les objectifs sont négociés avec les fonctionnaires (contrat d'objectifs passés entre fonctionnaires et direction) et qu'ils apparaissent mesurables.

Sans développer et être exhaustif, le NMP a touché de nombreux autres pays (Pollitt et Bouckaert, 2000) comme les États-Unis avec le *Government and Performance Results Act* de 1993 mettant en place un système de gestion par la performance, le Canada qui a réformé sa fonction publique fédérale en 1994 et introduit un système orienté vers les résultats en 1997, le Japon qui a réformé son administration en 1996, l'Allemagne qui a fait de même avec le programme *Moderner Staat - Moderne Verwaltung* en 1999, la Belgique qui a réformé sa gestion publique en 1994 et qui a établi le plan « Copernic » *Fondements de la Modernisation de l'Administration Fédérale* en 2000, etc. Des dispositifs internationaux existent également avec les chartes de la fonction publique adoptées par les pays africains en 2001 et par les pays ibéro-américains en 2003.

Si l'on se focalise sur l'intensité avec laquelle le NMP a touché les pays, il convient de distinguer d'après Mönks (1998) des réformes fortes (au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande, dans certaines provinces canadiennes, etc.) et des réformes plus souples (États-Unis, Allemagne, Suisse, Pays Bas, etc.). Il n'existe donc pas un système unique de NMP mais plusieurs systèmes dont l'ampleur et le contenu dépendent de la culture et des particularités de chaque pays (Schedler et Proeller, 2000 ; Christensen et Laegreid, 2001).

Les fondements du NMP ayant été démontrés et explicités, il est désormais nécessaire de s'attarder sur ses avantages, qu'ils soient supposés ou bien réels.

## **1.2. Les avantages du NMP**

De nombreux avantages naissent de la mise en place du NMP. Tout d'abord, le NMP permet de perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale. À ce stade, il convient d'aborder brièvement les spécificités d'un secteur public fréquemment diabolisé par rapport au secteur privé. Comme dans le secteur privé, le secteur public produit des biens et des services, gère un budget, une trésorerie, son personnel et poursuit des objectifs. Cependant, les objectifs diffèrent. Dans le secteur

public, l'objectif est la satisfaction de l'intérêt général alors que dans le secteur privé, il s'agit de la rentabilité et du profit. Des différences existent également au niveau des ressources humaines.

En effet, dans le secteur public, la sécurité de l'emploi est généralisée avec le statut de la fonction publique, symbole de neutralité et d'égalité des chances, tandis que dans le secteur privé, la non protection de l'emploi est une réalité (par contre, les rémunérations tiennent mieux compte de l'implication personnelle). D'autres spécificités existent en matière de législation, de moyens, de localisation, etc. Le fait que les responsables publics soient élus ou désignés a également une incidence.

Le secteur public se révèle donc essentiellement fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale (Chevalier et Lochak, 1982). Le NMP tend alors à substituer ce dernier type de rationalité à la rationalité juridique classique. Ainsi, l'adoption du NMP peut participer à améliorer l'image, parfois ternie, du secteur public.

Autre aspect, l'étalonnage (*benchmarking*) et la compétition, d'une part entre structures publiques (via des indicateurs de performance), d'autre part entre structures publiques et structures privées (dans le cadre d'appels d'offre) pour la mise en œuvre des politiques publiques est susceptible de créer une émulation profitable à l'ensemble des usagers et des contribuables. La concurrence est, dans ce sens, un gage d'efficacité. La délégation opérationnelle de services à des agences autorise un gain de transparence, de clarté et la réduction de l'asymétrie d'information entre politiciens et administratifs (Varone, 1998). Les besoins sont alors mieux cernés et le contrôle des actions entreprises plus fiable.

Par ailleurs, l'introduction du NMP a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles. C'est le cas en Australie, sans que cela ait d'incidences sur la qualité des services offerts (Domberger et Hall, 1996). En Nouvelle Zélande, selon l'ancien ministre de l'industrie Mac Tighe (2005), les effectifs de l'administration ont été réduits de 66%, la part de l'État dans le PNB est passée de 44% à 27% tout en permettant une augmentation de la productivité. Les excédents budgétaires ont permis de réduire la dette publique de 63% à 17% du PNB et de réduire les taux d'imposition sur le revenu. Cette réduction a entraîné des recettes supplémentaires de 20%. Selon Burnham (2000), au Royaume-Uni, le NMP a permis une réduction des coûts, une hausse de la qualité des services, une meilleure productivité et une forte diminution du nombre de fonctionnaires (moins 34% depuis 1979), etc.

Enfin, il serait erroné de croire que l'ensemble des fonctionnaires est opposé à toute introduction du NMP. Ainsi, en France, 59% des salariés du secteur public estiment urgente une réforme du fonctionnement de l'État et du service public<sup>8</sup>. C'est notamment le cas chez les jeunes (moins de trois ans d'ancienneté), souvent surqualifiés et désireux d'autonomie, avec un taux qui dépasse les 70%. Les changements doivent avoir pour but :

- De mieux répondre aux exigences des usagers (95%) ;
- De rendre le travail des agents plus intéressant (89%) ;
- De s'adapter aux évolutions technologiques (87%) ;
- D'améliorer la situation des fonctionnaires (83%).

Par ailleurs, une grande majorité d'entre eux est favorable à la mobilité entre fonctions publiques, à l'élargissement des horaires d'ouverture, à l'instauration d'un service minimum, à la rémunération au mérite et à une culture du résultat. Des blocages apparaissent lorsqu'il s'agit de transférer des missions de l'État aux collectivités locales ou au secteur privé.

---

<sup>8</sup> Sondage TNS-Sofres pour Performance Consulting réalisé en 2005 sur un échantillon de 1 500 salariés du secteur public (par questionnaire papier auto-administré, taux de réponse : 65%).



De manière générale, les opinions publiques sont favorables aux transformations du secteur public. Les réformes ont été plutôt bien accueillies notamment lorsque les pays traversaient une situation délicate. Si certains mouvements de grève ont été importants au début du processus au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande, les choses se sont depuis grandement apaisées. La barrière idéologique que l'on pourrait opposer au NMP, son côté néo-libéral rejetant l'État, n'est pas totalement fondée. Ainsi par exemple, les agences ne traduisent pas à un démantèlement de l'État puisqu'elles ne disposent pas d'une personnalité morale propre. Par ailleurs, la mise en concurrence entre les secteurs public et privé dans les appels d'offre se solde souvent par l'obtention des marchés par le secteur public. Enfin, le NMP n'est pas synonyme de privatisation, même si cette dernière est parfois appliquée en son nom, il ne s'agit pas d'une obligation.

Nous avons vu dans cette première partie les fondements et les avantages provenant de l'introduction du NMP dans le secteur public, nous allons maintenant évoquer les limites opposables à ce changement de paradigme en termes de pertinence et d'efficacité.

## **2. Les limites et les dysfonctionnements du NMP**

Les résultats du NMP doivent être observés avec un certain recul et une certaine retenue. En effet, dans l'ensemble des pays l'ayant adopté, malgré certains succès et d'évidentes transformations, l'on ne peut pas parler pour autant de réussite totale. Ce succès en demi-teinte du NMP peut provenir de limites intrinsèques ou de dysfonctionnements liés à son application.

### **2.1. Les limites du NMP**

Divers postulats sur lesquels est basé le NMP apparaissent discutables. Il est important de les mettre en exergue et de les nuancer :

- S'agissant du statut de la fonction publique (recrutement, rémunération, promotion, carrière, etc.), considéré comme rigide et empêchant la mise en place d'une gestion pertinente des ressources humaines, il ne faudrait pas considérer le secteur privé comme étant libéré de toutes contraintes. En effet, les conventions collectives, dans certains cas, peuvent remplir une fonction similaire voire plus rigide que le statut de la fonction publique. C'est le cas notamment pour les grandes et moyennes entreprises. Il n'y a que les petites entreprises qui disposent d'une réelle autonomie de gestion de leur personnel ;
- D'un autre côté, il est faux de concevoir le secteur public comme dénué d'une certaine souplesse. En effet, le secteur public emploie de nombreux contractuels<sup>9</sup>. Par conséquent, la gestion des ressources humaines dans le secteur public comporte une part de flexibilité et donne aux gestionnaires quelques marges de manœuvre non négligeables ;
- Enfin, le statut de la fonction publique n'est pas forcément démotivant pour les fonctionnaires (existence de promotions internes, noblesse du service public, etc.). Il est toutefois perfectible sur plusieurs points (mobilité, passerelle entre les fonctions publiques, etc.). À ce titre, le Conseil d'État, dans son rapport sur la fonction publique de 2003, a proposé des modifications pour le rendre plus souple (révision du système de notation, contrats d'objectifs négociés individuels, etc.).

Par ailleurs, le secteur privé n'est pas toujours plus efficace que le secteur public (Henry, 1999). 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

---

<sup>9</sup> Les effectifs non titulaires de la fonction publique s'élevaient à 1 186 359 en 2003 (955 598 non titulaires, 208.081 emplois aidés et 22 680 volontaires militaires), soit près de 20% des effectifs totaux (INSEE-DREES).

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.

Autre limite, l'environnement ainsi que le degré de complexité<sup>10</sup> des secteurs public et privé ne sont pas comparables. Le management public est « différent » et « plus difficile » que le management privé (Heller 1972). Il exige donc des réponses qui, si elles peuvent s'inspirer du secteur privé, doivent être compatibles avec les fondements et les valeurs du secteur public.

En outre, il n'y a pas que l'argent qui constitue une motivation chez les fonctionnaires. D'autres facteurs sont tout aussi importants, notamment la reconnaissance, de bonnes conditions de travail et le fait d'être consulté sur les objectifs.

Enfin, l'évaluation dont l'importance est grande dans le NMP 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.

Ainsi, si la LOLF est une étape franchie importante, il faudra patienter pour voir si elle permet de modifier en profondeur la culture administrative française, de la faire évoluer vers une culture de gestion managériale. Au titre des limites possibles, il n'est pas certain que les seuls indicateurs de la LOLF puissent constituer des substituts adéquats aux études d'impact classiques nécessaires à une évaluation approfondie et globale. De plus, il apparaît important que les indicateurs de la LOLF ne soient pas uniquement élaborés par des experts et demeurent ouverts à la concertation. De la même manière, il serait utile que les collectivités locales s'emparent de la démarche LOLF, s'en inspirant pour leurs propres organisations et leur propre gestion. Enfin, les premiers bilans de mise en place de la LOLF indiquent d'ors et déjà la nécessité de clarifier et de simplifier certaines procédures. Pour toutes ces raisons, l'essai reste donc à transformer et de nombreuses espérances sont encore à satisfaire.

Si comme nous venons de le voir, le NMP présente des limites intrinsèques, des dysfonctionnements ont souvent été observés.

## **2.2. Les dysfonctionnements du NMP**

La mise en place du NMP a suscité de multiples résistances individuelles ou collectives. Tout d'abord, car les fonctionnaires perçoivent des risques sur leur rémunération (évolution moins favorable, disparition des garantis, etc.) ; sur leur reconnaissance (peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadaptée, hausse des cadences, réduction d'effectifs, etc.) ; sur leur protection (peur du licenciement, fin de l'emploi à vie, remise en cause des avantages, crainte des inégalités de traitement, d'une réaffectation, etc.) ; et enfin sur leur autonomie (crainte d'une perte d'indépendance). Notons que les risques supposés sur la rémunération et la protection sont intimement liés à l'évaluation dont les fonctionnaires craignent l'arbitraire. Ces différentes inquiétudes expliquent pourquoi le NMP a souvent été perçu de manière frileuse et négative par certains fonctionnaires qui ne se reconnaissaient pas dans la nature de ses principes.

---

<sup>10</sup> La complexité dépend de la relation sujet/objet d'après Delorme (1999). Elle naît de l'enchevêtrement d'interactions entre acteurs.

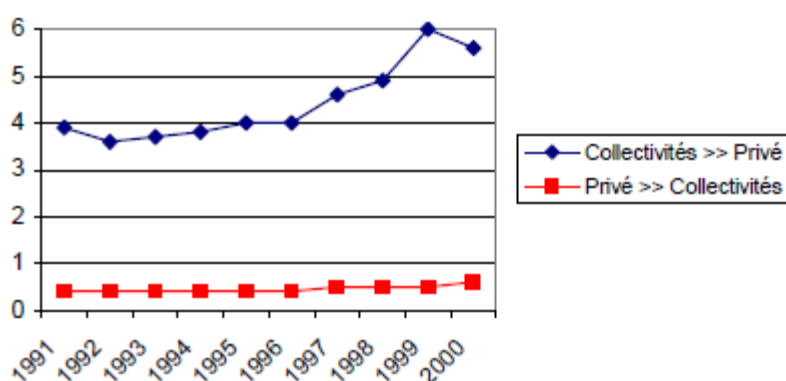
De plus, si les fonctionnaires peuvent mettre en place une résistance face à l'introduction du NMP (via les syndicats), les décideurs ne sont pas exempts de telles pratiques. En effet, le NMP peut engendrer chez eux des difficultés, d'une part pour déléguer leur pouvoir, d'autre part pour mettre en oeuvre et gérer la mise en place du NMP. Cela peut se traduire alors par le ralentissement de l'introduction du NMP, une délégation insuffisante des compétences, etc. Au mieux, les réformes ont lieu avec un certain retard, au pire, elles se concrétisent de manière partielle. Enfin, s'agissant de la sphère politique, il convient de noter que le temps politique n'est pas celui des réformes du NMP. Si les politiciens raisonnent à court terme, au rythme des élections, le NMP nécessite une dimension temporelle étendue pour pouvoir se pérenniser. Retenons que le NMP pousse les individus à se remettre en question, à redéfinir leurs missions et leur place dans le processus de fourniture de services publics. Les résistances rencontrées, plus ou moins actives, prennent leur source dans les représentations culturelle, politique et sociale que se font les différents acteurs à propos des finalités du secteur public.

Le sondage TNS-Sofres, précédemment évoqué, indique que les salariés du secteur public imputent la responsabilité du manque de changements :

- À la haute administration (50%) ;
- Aux agents eux-mêmes (41%) ;
- Aux autorités politiques (41%) ;
- Aux hiérarchies intermédiaires (37%) ;
- Aux syndicats (34%).

Plus précisément, ils invoquent essentiellement un manque de moyens (56%), un manque de confiance dans ceux qui pilotent les changements (37%), la résistance des agents (33%) et enfin l'absence de résultats concrets et motivants (27%). Nous pouvons voir que selon eux, les freins au changement sont avant tout exogènes, bien qu'ensuite soit mentionnée leur propre attitude. Dans sa mise en oeuvre, le bilan du NMP apparaît mitigé. Il n'a pas toujours permis de redresser les situations budgétaires dégradées et d'impulser un nouveau souffle dans le secteur public. Ce dernier n'est pas toujours très attractif, c'est par exemple le cas de la France où très peu de gestionnaires issus du secteur privé rejoignent le secteur public comme l'indique le graphique suivant pour le secteur public local.

**Graphique 2 – Mouvements de salariés collectivités locales - secteur privé (en % des salariés)**



Source : DADS, 1991-2001.

Ainsi, bien qu'ayant plus de libertés que par le passé, les gestionnaires publics dans leur ensemble, n'ont pas les marges de manœuvre du secteur privé ni la rémunération qui en découle. Par ailleurs,

le NMP s'est parfois traduit par un accroissement des relations conflictuelles. En effet, la routine permettait auparavant de niveler les tensions. Dès lors, le gain d'autonomie procuré aux agents publics a pu se traduire par une plus grande pression, une plus forte incertitude et un plus grand stress qui au bout du compte ont pu avoir des effets néfastes sur l'accomplissement des objectifs. Certaines recherches ont d'ailleurs montré qu'une modification organisationnelle n'a pas toujours un impact sur la performance (Dunsire *et al.*, 1988). Autre point, la participation des fonctionnaires à la définition du processus de mise en œuvre des services publics (management participatif) n'a pas été une constante. L'on s'est alors coupé de l'avis d'un acteur essentiel pour que les objectifs soient remplis.

Des dysfonctionnements ont également pu naître des situations transitoires. En effet, l'on ne passe pas d'un système wébérien à un système NMP du jour au lendemain. Les étapes se font progressivement et ne touchent pas forcément l'ensemble des effectifs et des services en même temps. Dès lors, peuvent cohabiter au sein d'une même organisation, plusieurs modes de gestion. Cette diversité peut alors provoquer des situations de doute, d'incompréhension, d'attente et de jalousie de la part des fonctionnaires. Cette cohabitation, plus ou moins bien ressentie, peut avoir une incidence sur les résultats des organisations.

Par ailleurs, en ce qui concerne l'application du NMP dans les pays en développement, celle-ci apparaît délicate en raison de leur environnement et du contexte auquel ils font face. Ainsi, de manière générale, les moyens financiers sont limités, la formation des fonctionnaires est insuffisante, des phénomènes de corruptions existent et les principes démocratique et participatif apparaissent grandement perfectibles. Ainsi par exemple, si la Commission économique de l'ONU pour l'Afrique dans son rapport sur la gouvernance de 2005, étudiant 28 pays, évoque certains progrès, notamment en matière démocratique et de liberté d'expression, elle pointe certaines faiblesses en matière de gestion, de prestation de services publics et de nouvelles technologies. Ces freins rendent alors plus complexe la modernisation des services publics. Des études ultérieures devront participer à mieux cerner cette réalité et son évolution selon les espaces et les cultures.

En outre, le besoin et l'intensité du NMP ne sont pas identiques pour l'ensemble du secteur public. Si certains domaines peuvent sans trop de problèmes et de résistances incorporer les principes du NMP (notamment ceux soumis à la concurrence), il en est autrement dans des secteurs sensibles, où l'évaluation s'avère délicate et difficilement appréhendable en raison de leurs caractéristiques propres, comme l'éducation nationale, la culture ou l'hôpital public.

Enfin, le bilan du Royaume-Uni, pionnier du NMP, dressé par Keraudren (1993) est intéressant. Dans certains cas, les économies budgétaires n'ont pas permis d'engendrer une augmentation de l'efficacité des services mais plutôt une dégradation. Cela s'explique par la démobilisation et le manque d'implication des fonctionnaires, notamment des hauts fonctionnaires, qui ont perdu certaines de leurs prérogatives. Si l'on met de côté le programme des *Next Steps*, la logique de marché a peu pénétré l'administration. Dès lors, la réforme du secteur public n'a pu être totale, le NMP s'assimilant à un « échec relatif ».

## **Conclusion**

Nous avons abordé dans cet article les bases, les objectifs et les méthodes du NMP. Nous avons également vu les avantages qu'il pouvait procurer ainsi que ses principales lacunes. L'adaptation du secteur public aux nouveaux défis de nos sociétés (ouverture européenne, mondialisation, nouvelles technologies de l'information et de la communication, normalisation, etc.) et aux exigences accrues des citoyens apparaît comme une nécessité. La majorité des pays a entrepris de telles démarches. Reste à définir et à adopter les bonnes méthodes d'introduction du NMP pour satisfaire à la fois les objectifs retenus et les attentes des fonctionnaires. 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. Les solutions imposées ne sont pas viables, les

intérêts individuels et collectifs devant être conciliés. Les méthodes du NMP doivent également mieux tenir compte de la nature des organisations (Bartoli 2005). Il s'agit d'améliorer l'adaptabilité, des méthodes et outils, aux problèmes rencontrés. Il convient de glisser du « standardisé » maladroitement adapté au secteur public au « sur mesure ». Le NMP n'est pas un outil miracle, il s'apparente plutôt à 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 NMP n'est pas de faire disparaître les services publics mais de les perfectionner.

## Bibliographie

- ALECIAN S., FOUCHER D. (2002), *Le management dans le service public*, Paris, France, Édition d'Organisation, 446 p.
- BARTOLI A. (2005), *Le management dans les organisations publiques*, Paris, France, Dunod, 419 p.
- BRAUN G. (2001), Rapport d'information n°348 au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur une étude comparative portant sur la réforme de l'État à l'étranger, Paris, France, Sénat, 104 p.
- BURNHAM J. (2000), « Quelle pratique de gestion des services publics locaux en Europe », Sénat, colloque « Quelle fonction publique territoriale pour réussir la décentralisation ? », <http://www.carrefourlocal.org/dossiers/colloques/fonctionpterr.html>.
- CHEVALIER J., LOCHAK D. (1982), « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, 24, 21-33.
- CHRISTENSEN T., LAEGREID P. (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate, 364 p.
- DELORME R. (1999), « De l'emprise à l'en-prise. Agir en situation complexe », in *Entre systémique et complexité, chemin faisant*, mélanges en l'honneur de J.-L. Le Moigne, 31-32.
- DOMBERGER S., HALL C. (1996), « Contracting for Public Services: A Review of Antipodean Experience », *Public Administration*, 74, 129-147.
- DUNSIRE A. *et al.* (1988), « Organizational Status and Performance: A Conceptual Framework for Testing Public Choice Theories », *Public Administration*, 66, 363-388.
- GIBERT P. (2003), « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue Française de Gestion*, 147, 259-273.
- GRUENING G. (2001), « Origin and Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management Journal*, 4, 1-25.
- HELLER R. (1972), *Naked Manager*, Barrie&Jenkins, London, 256 p.
- HENRY N. (1999), *Public Administration and Public Affairs*, Upper Saddle River (N.J.), Prentice Hall, 500 p.
- HOOD C. (1991), « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, 69, 1, 3-19.
- KERAUDREN P. (1993), « Le nouveau management public en Grande Bretagne depuis 1979 », *Revue Française de Science Politique*, 18, 655-672.
- LAUFER R., BURLAUD A. (1980), *Management public : gestion et légitimité*, Paris, France, Dalloz, 337p.
- MAC TIGUE M. (2005), « Libéralisme : l'exemple néo-zélandais », *Point de Rencontre*, 78, 26-38.
- MERTON R.K. (1957), *Social Theory and Social Structure*, Free Press of Glencoe, New-York, 645 p.

MONKS J. (1998), « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ? », in M. HUFTY (éds), *La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*, PUF et les nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris et Genève, pp. 77-90.

PERRET P. (2006), « De l'échec de la RCB à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, 117, 31-42.

POLLITT C., BOUCKAERT G. (2000), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford University Press, 314 p.

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

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, 91-124.

VARONE F. (1998), « Nouvelle gestion publique : enjeux pour l'enseignement spécialisé », *Pédagogie Spécialisée*, 4, 4, 7-13.