

Le nouveau management public, un cadre de référence des réformes administratives contemporaines : Cas de l'expérience marocaine

The new public management, a reference framework for contemporary administrative reforms: the Moroccan experience

Abdeladim ENNAHAL

Doctorant, Laboratoire Universitaire de Recherche en Instrumentation et Gestion des Organisations (LURIGOR), Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Université Mohamed Premier, Oujda, Maroc

Mohamed ALMAACHE

Professeur d'enseignement supérieur. Laboratoire Universitaire de Recherche en Instrumentation et Gestion des Organisations (LURIGOR), Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Université Mohamed Premier, Oujda, Maroc

Résumé. Depuis les années 1980, la gestion publique traditionnelle s'est transformée, donnant naissance à ce qu'on appelle le paradigme du nouveau management public (NMP). Beaucoup d'administrations publiques sont imprégnées de cette tendance, réformant leurs organisations, leurs outils et leurs formes d'intervention en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience de leur gestion en vue de fournir des services publics de qualité. Toutefois, à plusieurs reprises, les caractéristiques propres à chaque pays signifient que la mise en œuvre des postulats du NMP est différente et a des rythmes différents même si sur certains points il y a un certain degré de convergence. Cela a mis en lumière l'existence de limites quant à l'applicabilité du NMP, ce qui a donné lieu à des critiques. Le Maroc n'a pas échappé au processus de modernisation de son administration en s'appuyant sur les principes du nouveau management public, l'objectif était d'améliorer l'efficacité des services rendus aux citoyens et de réaliser des économies de coûts des dépenses publiques. Toutefois, un certain nombre de lacunes n'ont pas permis aux pouvoirs publics marocains d'obtenir les résultats souhaités du processus de modernisation mis en place depuis 2000.

Mots clés : *Nouveau Management Public, Performance, Outils de gestion public.*

Abstract

Since the 1980s, traditional public management has been transformed, giving rise to the so-called New Public Management (NPM) paradigm. Many public administrations are embracing this trend, reforming their organisations, tools and forms of intervention to improve the effectiveness and efficiency of their management, in order to provide quality public services. However, in different cases, the specific characteristics of each country mean that the implementation of the NPM postulates is different and has different rhythms even if on some points there is some degree of convergence. This highlighted the existence of limits to the applicability of the NPM, which gave rise to criticism. Morocco has not escaped the process of modernization of its administration by relying on the principles of new public management, the objective was to improve the efficiency of the services rendered to the citizens and to achieve cost savings of public expenditure. However, a number of deficiencies have prevented the Moroccan authorities from achieving the expected results of the modernization process in place since 2000.

Keywords : *New Public Management, Performance, Public management tools*

1. Introduction

L'une des plus grandes transformations que subissent actuellement les États est la remise en question de leur capacité à gouverner. Son existence même n'est pas remise en question, puisque l'État est l'une des plus anciennes institutions et probablement la seule capable de résoudre les grands problèmes auxquels l'humanité est confrontée. Les critiques, mettent l'accent sur l'efficacité et l'efficacité de l'administration publique à répondre aux besoins et exigences croissantes d'une société plus participative et plus exigeante, de manière adéquate et opportune et avec des ressources limitées. L'administration publique, en tant que partie la plus visible du gouvernement, est confrontée à l'un de ses plus grands défis : devenir un facteur de développement et non un obstacle pour consolider le développement économique et social des nations. Dans un souci d'amélioration de performance, depuis les années 80, les gouvernements ont commencé à remettre en cause leur philosophie d'intervention et leur mode de fonctionnement. Le paradigme du nouveau management public constituait le cadre de référence du processus de modernisation des organismes publics, quoique son application par les différents pays soit sujette à un grand débat.

Partant de cela, comment le nouveau management public a-t-il vu le jour ? et quels en sont les principes fondamentaux ? Comment les gouvernements les ont-ils mis en application ? et est-ce que le NMP est une démarche universelle, applicable dans tous les contextes, ou bien c'est une démarche contingente, qui doit prendre en considération les spécificités de chaque pays ? Qu'en est-il de l'expérience du Maroc en matière de l'application des principes du NMP, adoptés depuis l'année 2000 ? Quelles leçons a-t-on tirées de l'application du NMP au Maroc ?

Pour répondre à ce questionnement, nous allons essayer de structurer le présent document de la manière suivante : dans un premier lieu, le présent document décrit l'émergence du paradigme du nouveau management public (New Public Management). D'un point de vue historique et théorique, il passe en revue la bibliographie la plus représentative qui montre la naissance du nouveau management public, ainsi que les onze principes de base qui constituent la pierre angulaire de ce nouveau paradigme en management public. Afin de tirer les leçons nécessaires de l'application du NMP dans de différents contextes, nous allons faire une analyse comparative et présenter les trois modèles d'application du management public dans différents pays. Ensuite, nous élaborerons une vision globale des grandes limites et perspectives du nouveau management public. Enfin, la présentation de l'expérience marocaine dans la mise en œuvre du nouveau management public en tant qu'approche de la réforme de la sphère publique. Tout en résumant les grandes conclusions tirées de l'incapacité à appliquer les principes de la nouvelle gestion publique au Maroc.

2. La génèse et l'évolution du nouveau management public (NMP)

Le nouveau management public (NMP) est un domaine international de débat professionnel et politique sur les questions relatives à la gestion publique, y compris le leadership exécutif, la conception de l'organisation des programmes et les opérations gouvernementales. Le NMP est présenté comme politiquement neutre, bien qu'en réalité elle ne le soit pas. Son hégémonie et sa large diffusion sont dues à sa capacité à répondre à certains des dilemmes du monde d'aujourd'hui, notamment ceux générés par les coûts élevés des services publics, ainsi que par la faiblesse de performances des services publics, et le manque de contrôle des bureaucraties (Pollitt et Talbot, 2003). Dans ce contexte, les sources théoriques du nouveau management public se trouvent dans l'  cole des choix publics et le managérialisme classique (Osborne et Gaebler, 1992). En tant qu'ensemble de théories, la critique du choix public des institutions et de la bureaucratie est très importante.

En tant que corps théorique, la critique des institutions et du modèle bureaucratique de l'administration publique par le *Public Choice* est beaucoup plus dévastatrice que celle du managérialisme (Bourgault, 2021), car ce dernier ne parvient guère à se détacher de la casuistique et des intérêts du monde des affaires. Les idées du public choice sont construites de manière beaucoup plus systématique et leur critique de la bureaucratie contient des intuitions solides qui, bien qu'elles ne constituent pas une explication complète du phénomène et le déforment donc, révèlent des aspects qu'il est difficile d'ignorer.

Indépendamment de la cohérence des arguments présentés par chacune de ces approches, ce que les deux courants ont en commun, c'est leur remise en cause de la bureaucratie. Ce qu'ils ont en contradiction, c'est leur solution au problème. La théorie du choix public se concentre sur la nécessité de rétablir la primauté du gouvernement représentatif sur la bureaucratie. Le managérialisme est la nécessité de rétablir la primauté des principes managériaux sur la bureaucratie (Christopher Pollitt, 1990). Le choix public cherche à limiter l'autonomie de la bureaucratie en reprenant son contrôle au nom du gouvernement représentatif, le managérialisme cherche à soustraire les gestionnaires à l'ingérence des politiciens.

Au cours des années 1970, le management public a été présenté comme un ensemble de doctrines d'application générale et universelle caractérisées par des aspects de portabilité et de diffusion, ainsi que de neutralité politique. Cela signifie, d'une part, que ses principes et techniques ont été présentés comme une réponse valable aux problèmes du management public dans une multitude de pays, à différents niveaux d'administration (du central au local) et dans les secteurs les plus variés de l'activité publique (de l'éducation à la santé). D'autre part, la prétendue neutralité politique visait à suggérer que ses prescriptions servaient à mettre en pratique les volontés d'idéologies opposées, se proposant comme un cadre dans lequel poursuivre à la fois le démantèlement et la défense de l'État-providence (Drucker, 1989).

Cependant, la nature et la spécificité de nombreux problèmes publics ne permettraient pas de trouver de solutions ex ante dans le secteur public. En conséquence, les organisations publiques devront soit adopter substantiellement les techniques privées, soit construire leurs propres modèles. Cela conduirait à un processus d'expérimentation et d'apprentissage social dans lequel le management public est une approche de gestion distinctive qui s'efforce de répondre à la spécificité et à la complexité des administrations publiques et de l'environnement dans lequel elles opèrent (Guenoun, 2009). Selon Metcalfe (1990), le développement de la gestion publique peut être considéré comme un processus qui va progressivement « d'imitation en imitation ».

Le nouveau management public est à l'origine un dispositif conceptuel inventé dans le but de structurer la discussion académique sur les changements contemporains dans l'organisation et la gestion de la branche exécutive du gouvernement (Bruno, 2021).

La référence originale la plus souvent citée est Hood (1991), mais un ouvrage tout aussi important couvrant les origines du nouveau management public (NMP) est l'ouvrage « *Administrative Argument* » de Hood et Jackson (1991). Dans cet ouvrage, les deux auteurs reconnaissent la NMP simultanément comme un argument administratif et comme une philosophie administrative acceptée, bien qu'elle ne soit pas considérée comme une théorie. Bien que pour eux il n'y ait pas de texte classique qui fixe définitivement les idées du nouveau management public, le document officiel le plus proche est peut-être le traité du Trésor néo-zélandais, *Government Management*, produit en 1987 (Boston et al., 1996).

Pour Hood, (1995), le New Public Management est un raccourci commode mais imprécis d'une philosophie administrative qui a dominé l'agenda de l'administration publique dans les années 1980 au Royaume-Uni, en Nouvelle-Zélande et en Australie. Bien qu'il y en

ait aux États-Unis et au Canada qui ressemblent un peu à de telles approches, elles suivent des voies différentes.

Le nouveau management public a une base intellectuelle éclectique (Vigoda-Gadot, Cohen, et Tsfati, 2018). Dans une certaine mesure, il s'est inspiré du « nouvel » institutionnalisme économique qui avait fleuri dans les années 40. Ainsi, il a tiré une partie de sa splendeur des doctrines de la « culture d'entreprise » qui était en vogue dans les années 1980 (Peters et Waterman, 1982). Pour Hood et Jackson (1991), le NMP s'inscrit dans le développement du mouvement intellectuel de la gestion scientifique, avec son souci d'éliminer le gaspillage et de mesurer les produits du travail.

Cependant, pour Hood et Jackson (1991), il existe cinq éléments qui constituent un facteur d'acceptation du nouveau management public, que l'on peut résumer comme suit :

- **Symétrie** : le NPM correspond au désir de changement des modes administratifs, à l'émergence de quelque chose de nouveau, comme un « new look » différent des idées de planification et d'ingénierie sociale des années 1960 et 1970 ;
- **Métaphore** : la principale métaphore du NMP consiste à gérer l'organisation de l'État comme une entreprise privée (Bruno, 2021) ;
- **Ambiguïté** : comme le souligne Pollitt (1990), la rhétorique de la « performance » comme leitmotiv du NMP est un concept vague et multiforme qui véhicule un large ensemble de significations potentielles (efficacité, économie, efficacité, qualité, ou satisfaction des usagers). Ainsi, l'« amélioration des performances » peut être interprétée comme un code pour l'économie financière (amélioration des performances financières) et, en même temps, comme un code pour la qualité du service. Il en va de même pour la « responsabilité » et l'« excellence », si souvent invoquées par Peters et Waterman (1982) ;
- **Bien public et intérêts privés** : le nouveau management public est présenté comme une formule de bénéfice collectif. Elle repose sur la promesse de meilleurs services publics pour les citoyens et moins coûteux pour les contribuables ;
- **Sélectivité de l'argumentation** : le nouveau management public a généralement recours à la citation d'exemples, d'autorités et de maximes. Sa défense regorge d'anecdotes sur les échecs ou les gaspillages extravagants de l'« ancienne » administration publique.

Hood et Jackson, (1991) concluent que de nombreuses idées sur l'administration publique, y compris le nouveau management public, doivent être considérées comme des doctrines plutôt que des théories. Les doctrines comme moyen terme entre la « politique » et la « théorie », qui sont également nombreuses et contradictoires, où leur degré d'acceptation sociale augmente ou diminue par un processus autre que leur démonstration sur la base de « données concrètes ». En résumé, le nouveau management public n'est qu'une doctrine et ne peut être considéré comme une théorie.

En 1994, Hood a publié son livre « Explaining Economic Policy Reversals », qui comprenait un chapitre sur le nouveau management public. Son principal objectif était de rendre compte d'un changement radical du style d'organisation des services publics, qui est

passé du management public au nouveau management public. En réalité, les explications sur le développement de l'administration publique ont reçu une secousse lorsque plusieurs pays de l'OCDE ont commencé à s'orienter vers ce qu'on a appelé le nouveau management public. Ce nouveau modèle stipule que les méthodes de fonctionnement du secteur public doivent être modifiées, en supprimant les règles empiriques et en mettant l'accent sur les résultats.

Hood (1995), diffère de Hood et Jackson, (1991) sur plusieurs points. Tout d'abord, l'idée que le nouveau management public est un « argument administratif » n'a pas été mentionnée. Deuxièmement, il a fait référence au NMP du point de vue d'un modèle de politiques et de pratiques, décrit comme un « style organisationnel des services publics » et non du point de vue d'une philosophie administrative.

A présent, nous allons découvrir les autres développements du NMP à partir des années 1996. L'année 1996 a été marquée, entre autres, par deux publications importantes liées au nouveau management public. La première était la compilation par Ferlie *et al.* (2008) d'une étude sur le service national de santé britannique. En fait, cette étude a surtout mis l'accent sur la conception et la mise en œuvre des programmes plutôt que sur le leadership exécutif ou les politiques de gestion publique.

Une autre étude publiée en 1996 dans l'ouvrage Schick (2007) intitulé « *The federal budget: politics, policy, process* », qui, en collaboration avec le département du Trésor et la commission des services publics de Nouvelle-Zélande, a analysé le cas de la Nouvelle-Zélande. L'accent a été mis sur la mise en œuvre des politiques de management public, dans les domaines de la planification des dépenses, de la gestion financière et de la fonction publique.

La publication de ces livres en 1996 sur le nouveau management public a montré à nouveau qu'il s'agissait d'études de cas du Royaume-Uni et de la Nouvelle-Zélande. À cette époque, le NPM avait déjà développé une expérience plus empirique, mais le travail théorique restait timide.

Parmi les livres de la période 1998 à 2000, on trouve, l'ouvrage de Hood *et al.* (1999), dans lequel il reprend le modèle de fixation de l'agenda de Hood et Jackson, (1991). Le volume comprend plusieurs chapitres qui commentent le nouveau management public d'un point de vue analytique et critique. L'année suivante, la Brookings Institution a publié l'étude de Donald Kettl (2005) sur la « *the global public management revolution* ». Enfin, en 2000, plusieurs publications sur le nouveau management public ont vu le jour.

3. Les principes fondamentaux du nouveau management public

Les propositions du nouveau management public sont aussi larges et variées que leur utilisation. Elles vont des instruments, techniques ou technologies, qui, par leur nature même, connaissent un succès circonstanciel et évoluent extraordinairement rapidement, aux propositions sur la meilleure façon de lier les relations entre les organisations publiques.

Ces approches font partie des idées du nouveau management public qui, prises ensemble, visent à construire des alternatives au modèle traditionnel du management public. Sujet à de larges discussions, elles sont présentées brièvement :

- **Réduction du secteur public** : le principal postulat du NMP est la réduction de l'influence exercée par l'Etat. La privatisation est l'outil le plus récurrent pour justifier l'inefficacité du secteur public et la supériorité supposée du marché dans l'allocation des ressources.
- **Décentralisation des organisations** : l'une des aspirations les plus immédiates des acteurs du NMP a été de mettre fin au gigantisme supposé des organisations publiques (Bruno, 2021). L'objectif central de la décentralisation est de

rapprocher les organisations des citoyens, de leurs besoins et de leurs aspirations.

- **Diminution des niveaux hiérarchiques** : la décentralisation des organisations publiques fait partie du processus de changement du NMP (Hughes et Teicher, 2004), l'élimination de l'abondance des couches hiérarchiques et des cadres intermédiaires est l'étape suivante.
- **Rompre avec le monolithisme et la spécialisation** : l'idée implicite des propositions précédentes est de mettre fin aux grandes organisations administratives en créant à leur place des organisations plus petites et mieux adaptées à l'environnement. L'instrument idéal est l'idée d'agence. Le système des agences implique la création d'unités de gestion indépendantes des structures centrales (Gill, 2002; Pollitt, 2004).
- **Débureaucratisation et concurrence** : le nouveau modèle est aussi une rupture avec les méthodes bureaucratiques de gestion des affaires publiques. Le cœur de cette proposition est de libérer les nouvelles organisations du lourd fardeau des procédures, du formalisme et de l'irresponsabilité, caractéristiques de la bureaucratie.
- **Démantèlement de la structure statutaire** : les propositions du NMP touchent deux aspects : la stabilité de l'emploi et la rémunération. Les principes selon lesquels emploi et salaire doivent aller de pair avec la relation entre performance et motivation.
- **Clientélisation** : le NMP a apporté une nouvelle vision de l'utilisateur des services publics. L'introduction du concept de client (Montet, 2009), en tant qu'innovateur et rénovateur du service, s'est faite dans le cadre de la controverse sur les connotations instrumentales et mercantiles que son utilisation entraîne. Transformer les citoyens en clients signifie également leur donner de l'importance et du pouvoir sur les services qu'ils reçoivent.
- **Évaluation par les résultats** : l'une des caractéristiques du NMP est le déplacement des systèmes de contrôle traditionnels (contrôle de régularité et contrôle comptable financier) et les remplacer par l'évaluation des résultats (Wirick, 2009).
- **Gestionnaires publics** : l'idée centrale du managérialisme est résumée dans la phrase « laissez les gestionnaires publics gérer ». Cette affirmation implique un changement dans la relation entre les politiciens et les gestionnaires, qui vise à séparer la politique de l'administration (Pollitt, 1990).
- **Responsabilité** : la question de la responsabilité est l'un des éléments centraux du NMP. La capacité de décider de ce qui doit être fait et de la manière dont cela doit être fait implique une obligation de rendre des comptes et une responsabilité pour la direction. Le gestionnaire public est responsable devant les autorités qui l'ont nommé, qui sont les détenteurs légitimes du pouvoir et de la responsabilité.
- **Empowerment des managers et des usagers** : lié au renforcement de l'idée du leader innovant, capable d'identifier les opportunités internes et externes et de

les gérer, les écrits sur le New Public Management ont inventé un nouveau concept : l'empowerment. Renforcer les capacités des gestionnaires ou des citoyens, c'est leur reconnaître la capacité de prendre des décisions relativement autonomes et de jouer un rôle actif dans la définition de l'intérêt public.

En bref, le nouveau management public agit davantage comme un répertoire d'orientation, de méthodes et de techniques diverses que comme un ensemble systématique et ordonné de propositions vers lesquelles se tourner en fonction de ses propres problèmes, des objectifs à atteindre et des forces de soutien et de résistance au changement. Plus qu'un modèle, c'est un contre-modèle, en ce sens qu'il s'agit d'un ensemble diversifié d'instruments et d'orientations dont le but est de mettre fin à un modèle spécifique : le modèle bureaucratique.

Dans le cadre de la vision du NMP, les acteurs (Bryer, 2021) ont mis l'accent, outre les changements de politique économique, sur l'amélioration de l'efficacité et de l'efficience du secteur public par le biais de nouveaux arrangements institutionnels qui orientent le comportement de ses acteurs internes et externes vers une plus grande rationalité économique. Cependant, ni les institutions politiques ni les responsabilités centrales de l'État-providence n'ont subi de modifications substantielles, malgré la rhétorique du discours politique dans certains pays.

4. Quelques cas d'application du nouveau management public

Depuis 1980, la plupart des pays occidentaux ont mis en œuvre des programmes plus ou moins ambitieux de réforme administrative, qui ont été réalisés dans le cadre du nouveau management public.

Malgré l'existence de spécificités nationales et de rythmes de mise en œuvre différents, on retrouve des principes récurrents : la prise en compte de l'usager en tant que client, l'affirmation que les services publics doivent obéir aux règles de la concurrence pour être plus efficaces et efficients, l'intérêt pour l'évaluation comme forme de contrôle démocratique et d'assurance qualité, ainsi que le recours aux techniques contractuelles comme alternative à l'action unilatérale de l'État. Ces changements impliquent une double application de propositions qui ne sont pas mutuellement exclusives, mais complémentaires. Tout d'abord, celles basées sur le modèle inspiré de la théorie des choix publics et qui visent à assurer un contrôle politique de l'action bureaucratique. Deuxièmement, ceux qui mettent l'accent sur la débureaucratisation à travers différentes formules de privatisation, certaines radicales, d'autres graduelles, ainsi que, l'adoption d'instruments de gestion privés est l'une des caractéristiques du (NMP).

Pour certains, on assiste actuellement à une transition du management public traditionnel vers un modèle post-bureaucratique, orienté et caractérisé par la légitimation de l'action publique en matière de résultats. Cette transformation est particulièrement évidente dans les gouvernements de l'OCDE qui mettent en œuvre des politiques publiques visant à améliorer la qualité de la prestation des services publics. Parmi les conclusions (Bruno, 2021; Montet, 2009; Pollitt, 2007) les plus représentatives figurent les suivantes :

- Maximiser les performances économiques et assurer la cohésion sociale.
- Les organisations fortement centralisées, réglementées et rigides, qui accordent plus d'importance aux procédures qu'aux résultats, constituent un obstacle à l'obtention de résultats.

- La lourdeur de l'endettement public et les déséquilibres budgétaires aggravés par la récession, obligent les gouvernements à rechercher un meilleur rapport coût-efficacité dans l'allocation et la gestion des ressources publiques.
- L'étendue et le poids des réglementations gouvernementales qui affectent les structures de coûts et la productivité du secteur privé, sont contradictoires à la flexibilité nécessaire pour réussir sur un marché international de plus en plus compétitif.
- Les changements démographiques et les évolutions économiques et sociales conduisent à un élargissement de la gamme des services que la société attend de l'État.

Dans ce contexte, le défi pour le management public contemporain est d'affronter le 21^{ème} siècle avec le renouvellement de ses institutions. Pour le Comité de la gestion publique de l'OCDE (OCDE, 2018), si le secteur public doit continuer à répondre aux besoins des citoyens, les gouvernements doivent s'attacher à mieux faire les choses, en utilisant moins de ressources, en obtenant de meilleurs résultats et en agissant différemment de ce qu'ils faisaient dans la gestion publique traditionnelle. Une administration publique plus orientée vers le client est indispensable au NMP. Certains pays ont réalisé des progrès significatifs en améliorant l'accès des usagers aux services, en augmentant la transparence des processus décisionnels et en réparant les injustices, ainsi qu'en réduisant les formalités inutiles (Bourgault, 2004).

La création d'un secteur public orienté vers l'utilisateur et le service, c'est-à-dire mettant davantage l'accent sur l'extérieur que sur l'intérieur, est un autre axe majeur de cette nouvelle transformation publique, l'objectif est de mieux adapter les services à la demande et d'en améliorer la qualité.

Les changements et les réformes appliquées dans le cadre du nouveau management public, notamment dans les pays de l'OCDE sont encadrés ci-dessous dans trois modèles qui partagent certaines propositions communes de modernisation administrative.

4.1. Les pays anglo-saxons

D'une manière générale, les pays anglophones partagent une stratégie de réforme radicale du management public fondée sur la doctrine du New Public Management.

D'un point de vue théorique, ils adoptent les grandes lignes de la théorie du choix public, qui prône la débureaucratization des appareils publics. En ce qui concerne la pratique administrative, elle est basée sur les postulats des études de gestion dans leur version nord-américaine, qui soutient la supériorité de la gestion privée sur la gestion publique.

Les grandes lignes du programme de réforme du service public australien lancé en 1996 stipulaient que (Laforte & Godin, 2001): la gestion du service public doit se fonder, dans la mesure du possible, sur les mêmes principes que le secteur privé. En Australie, nous avons assisté à un engouement des entités publiques pour l'adoption de la démarche qualité pour leur offre de service public, étant donné qu'il n'y avait pas eu de directive du gouvernement central sur le sujet. Contrairement à d'autres pays où la qualité est d'abord apparue dans des entreprises publiques marchandes, en Australie, la qualité a pris racine dans des activités à vocation sociale (Shaw & Richet, 2012).

Deuxièmement, au Royaume-Uni, au cours des années 1980, des programmes de réforme du secteur public ont été mis en œuvre dans le but d'obtenir de meilleurs résultats par rapport à l'argent dépensé. L'initiative de gestion financière du début des années 1980 a

introduit de nouveaux systèmes de gestion financière et de budgétisation, avec une importante dévolution des budgets aux gestionnaires locaux. En outre, le programme d'examen de l'efficacité « Rayner »¹ s'est penché sur l'efficacité et l'efficience de différents secteurs des opérations ministérielles. Par la suite, en 1988, l'étape suivante du programme de réforme a été lancée, conduisant à la création de 100 unités distinctes chargées d'effectuer, dans un environnement plus autonome, les opérations d'exécution qui, auparavant, ne faisaient partie que du travail général des départements (Keraudren, 1993).

En plus de rechercher une grande efficacité et efficience dans le secteur public, le gouvernement a également cherché à réduire le rôle de l'État. A cet effet, le programme de privatisation a transféré certains services, tels que le gaz, l'eau et l'électricité, entièrement au secteur privé. Par la suite, la Charte du citoyen a été lancée en juillet 1991. Elle vise, entre autres, à rendre les services publics plus réactifs aux besoins des citoyens, le Premier ministre a déclaré que « la Charte des citoyens » vise à donner du pouvoir aux citoyens.

Le troisième cas est celui de la Nouvelle-Zélande, qui a fait l'objet d'une attention particulière en raison de la nature radicale des réformes introduites dans le cadre des principes du nouveau management public. Ce programme de réforme a été lancé au début des années 1980, et contrairement au Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande visait à combiner des approches libérales de la politique économique avec une attention particulière au maintien des politiques sociales (Boston et al., 1996).

Les principes du programme de réforme mis en œuvre par le gouvernement néo-zélandais, à partir de 1984, sont fondés sur la séparation des fonctions marchandes et non marchandes, ainsi que sur la distinction entre les fonctions consultatives et administratives. Au niveau organisationnel, la décentralisation fonctionnelle et l'autonomie des gestionnaires publics sont préconisées, ainsi que l'amélioration des mécanismes de contrôle et de responsabilité (Laforte & Godin, 2001; Shaw & Richet, 2012).

La réforme a été mise en œuvre de manière intégrée et synchronisée par le biais de trois textes législatifs de base : un sur la réforme structurelle (loi sur les entreprises publiques), l'autre sur la fonction publique (loi sur le secteur public) et le troisième sur la gestion financière (loi sur les finances publiques). Les réformes en Nouvelle-Zélande ont maintenu une ligne de continuité au fil des ans. Ils ont été lancés par un gouvernement travailliste à partir de 1984 et poursuivis par le Parti national à partir de 1990. Cette continuité explique, comme dans le cas britannique, les résultats obtenus.

Le dernier cas au sein de la sphère anglo-saxonne est l'Irlande. Il s'agit d'une exception au sein de ce modèle, dans la mesure où le mouvement de réforme n'a pas été mené avec le radicalisme qui est courant dans ce groupe de pays (Kelly, 1998). Parmi les causes de cette disparité, le caractère protecteur de l'administration et son utilisation comme instrument d'emploi dans le pays. En 1994, une nouvelle stratégie de réforme globale (Initiative de gestion stratégique) a été lancée (KELLY, 1998). Une démarche ascendante est adoptée, en ce sens que chaque département devait identifier ses forces et ses faiblesses afin de mettre en œuvre un système de gestion stratégique. Cette initiative est suivie, deux ans plus tard, d'un programme global intitulé « Delivering Better Government », dont les objectifs, ambitieux, visent à fournir des services publics de qualité, ouverts et transparents, à accroître l'efficacité administrative et à introduire de nouveaux principes de gestion des ressources humaines. Dans le cas de l'Irlande, le poids d'une culture politique traditionnelle dans laquelle l'administration publique joue un rôle important avait limité le potentiel de réforme dans ce pays.

¹ Du nom de *Derek Rayner*, conseiller du Premier ministre britannique Margaret Thatcher, entre 1979 et 1990.

4.2. Les pays de l'Europe continentale

Huet *et al.*, (2013) souligne que le cas de la plupart des pays d'Europe continentale peut être défini comme celui d'une « réforme progressive ». Le modèle classique d'administration publique est modifié par certains changements graduels et partiels qui n'affectent pas ses éléments constitutifs. Dans les pays de tradition napoléonienne, certaines caractéristiques structurelles restent en place : gestion administrative et sécurité de l'emploi. Dans ce contexte, la gestion publique et la gestion privée sont considérées comme fondamentalement différentes.

Il existe une très grande différence dans la perception du rôle de l'État. Alors que la perspective libérale qui inspire le New Public Management des pays anglo-saxons conduit à une réduction du rôle de l'État dans l'économie et à un retrait de la sphère économique et sociale. Les réformes sur le continent européen visent à renforcer la légitimité de l'intervention de l'État par le biais d'action renouvelée (Guenoun, 2009).

La Grèce et l'Italie avaient concentré leurs actions sur le renforcement des structures étatiques dans leur lutte contre la corruption et pour l'assainissement de la vie publique. Dans une certaine mesure, il s'agit dans leur cas de renforcer l'administration webérienne et le contrôle de la légalité des administrations (Laforte & Godin, 2001). En revanche, dans le cas d'autres pays comme la France, l'Allemagne et l'Espagne, le défi consiste plutôt à débureaucratiser et à rationaliser des administrations qui ne sont pas suffisamment axées sur la réalisation des objectifs et l'obtention de performances satisfaisantes.

À partir de 1978, les efforts de modernisation de l'État en France se sont concentrés sur des réformes favorisant les usagers des services publics (Laforte & Godin, 2001). Au milieu des années 1980, un mouvement visant à améliorer la qualité (Chevalier, 2009) des services publics a vu le jour en France. À ce titre, le gouvernement a encouragé la création de cercles de qualité, destinés à permettre à toutes les catégories de fonctionnaires de proposer et de participer à des efforts concrets pour améliorer leur travail. Les mesures de qualité mises en œuvre par le gouvernement français sont : 1) les projets unitaires ; 2) les centres de responsabilité ; 3) la motivation des fonctionnaires ; 4) les chartes de service public ; 5) la transparence ; 6) la simplification ; et 7) la délégation de pouvoirs.

Le cas allemand peut être décrit, comme le cas français, comme une recherche d'ajustements partiels qui ne remettent pas en cause la structure administrative traditionnelle. Dans l'histoire de la modernisation allemande, on peut distinguer deux périodes marquées par le fait crucial de l'unification (Proulx, 2006).

En réalité, son objectif principal a été de se concentrer sur l'effort d'organisation pour adapter l'administration fédérale à la nouvelle situation territoriale.

Cette situation fait que pratiquement aucun changement de gestion n'a été introduit au niveau fédéral. Des changements substantiels liés au nouveau management public ont été effectués au niveau local. En ce sens, il convient de souligner le « nouveau modèle de gestion » des administrations locales, caractérisé par une structure similaire à celle d'un groupe privé : séparation fonctionnelle entre la politique et l'administration, gestion décentralisée des ressources, gestion axée sur les résultats, formules contractuelles et innovations dans la gestion du budget et du personnel.

4.3. Les pays nord-européens

Ce groupe comprend les pays scandinaves et les Pays-Bas. Ce groupe de pays ne rejette pas catégoriquement le modèle traditionnel de management public, mais remet plutôt en question son utilité dans certains domaines de l'action administrative, en le remplaçant par d'autres formules fondées sur l'efficacité (Kickert, 2003).

Dans le cas des Pays-Bas, il existait un désir de réforme qui s'est poursuivi tout au long des années 1980 et 1990. L'objectif global est la réduction de la taille et du champ d'action du gouvernement par des politiques de privatisation, la création d'agences et l'analyse des différentes formes d'intervention et de dépenses.

En 1982, l'initiative Great Deals a été lancée, visant à atteindre six objectifs (Kickert, 2003) : 1) reconsidération des dépenses publiques ; 2) réorganisation des services administratifs centraux ; 3) déréglementation de l'intervention gouvernementale ; 4) décentralisation ; 5) débureaucratization des organisations étatiques ; et 6) lancement d'un processus de privatisation.

Au début des années 1990, un nouveau projet appelé «Opération Grande Efficacité» a été développé dans ces pays, visant à réduire les tâches gouvernementales et à améliorer les structures organisationnelles. À partir de ce moment, les transformations aux Pays-Bas se sont concentrées sur des objectifs spécifiques, tels que la création d'agences responsables de la mise en œuvre des politiques, diverses mesures axées sur le client, des tentatives d'accroître la productivité de la fonction publique ou la privatisation du système de gestion de la sécurité sociale. Les innovations en matière de gestion publique dans les pays scandinaves suivent un modèle similaire à celui des Pays-Bas. Toutefois, des réformes substantielles sont introduites dans certains domaines inspirés partiellement par le «New Public Management».

Le cas de la Suède illustre bien les tendances de la gestion publique dans ce groupe de pays. Le mouvement de réforme a commencé dans le cadre des défis de l'internationalisation et de son adhésion à l'Union européenne dans les années 1990. Les stratégies suédoises étaient les suivantes : réforme des processus budgétaires, introduction de mécanismes de gestion des performances et transfert de la prise de décision gouvernementale aux agences en ce qui concerne les ressources nécessaires pour obtenir des résultats (organisation, personnel et finances).

Le Danemark, pour sa part, a mené une série de réformes visant à combiner l'impératif d'efficacité, conformément aux principes du nouveau management public, et la défense de l'économie de marché.

En analysant les expériences des différents pays en matière de l'application de la démarche du nouveau management public, nous avons déduit que toutes les initiatives présentées, cherchent à atteindre les mêmes objectifs, à savoir, la qualité de service, l'efficacité socioéconomique et l'efficacité de gestion.

Mais elles se différencient en ce qui concerne la logique de mise en œuvre et de l'ampleur de la réforme mise en place. A ce titre, la majorité des pays anglo-saxons, qui sont considéré des pionniers (Huet et al., 2013) en matière d'adoption de la démarche du nouveau management public, ont opté pour une démarche de réforme radicale de leur système de management public, en transposant les outils et méthodes du management privé au management public et en optant pour une logique de réduction de l'interventionnisme de l'Etat au strict minimum. Tandis que l'expérience des pays de l'Europe continentale, a opté pour une démarche progressive en matière de la mise en œuvre du NMP, notamment dans sa composante managériale, mais l'interventionnisme de l'Etat dans ces pays est resté intact, au contraire ces réformes visaient entre autres à renforcer la légitimité de l'interventionnisme de l'Etat.

L'expérience de réforme dans les pays du troisième modèle, consiste à combiner entre les deux logiques susmentionnées. Sur le plan managérial, ces pays ont procédé à l'adoption des outils et méthodes du secteur privé qui peuvent contribuer efficacement à l'amélioration de la performance des organismes publics qui souffrent d'un dysfonctionnement managérial.

Parmi les actions de matérialisation des approches du nouveau management public par ces pays, l'adoption de l'agencification, en tant que démarche qui a permis à ces pays de

réduire l'interventionnisme de l'Etat, mais en gardant le pouvoir sur les agences créées, via leur statut juridique, la nomination de son directeur ou l'attribution de son budget.

En somme, nous avons constaté que les applications du nouveau management public sont différentes d'un pays à l'autre, mais les objectifs visés demeurent les mêmes : l'amélioration de, l'efficacité du management, la qualité des services rendus et l'efficacité socioéconomique.

5. Le nouveau management public : approche universelle ou contingente ?

Comme déjà discuté, certaines réformes ont été des changements radicaux et d'autres ont été plus progressives. Il est toutefois presque impossible de trouver un gouvernement qui n'ait pas sérieusement examiné son système de management public et imposé une certaine forme de changement. Il existe des différences dans l'ampleur du changement et dans le style de changement adopté, mais il y a presque toujours eu un changement.

La réforme administrative a été une activité centrale des gouvernements au cours des dernières décennies. Il ne s'agit cependant pas d'une activité indifférenciée, elle a pris plusieurs formes différentes dans les différents contextes politiques dans lesquels elle s'est produite. Ces différences sont, d'une certaine manière, liées aux différentes racines intellectuelles des réformes. Les différences d'interprétation peuvent également être liées à des différences dans les traditions politiques et administratives des pays dans lesquels elles sont mises en œuvre (Blum, 2014).

En 1994, Schwartz (1994) a publié « *Small States in Big Trouble* », l'objectif principal était de rendre compte des similitudes entre l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Danemark dans les années 1980. L'auteur s'est appuyé sur des cas dans des domaines aussi disparates que la planification des dépenses et la gestion financière, les relations entre le gouvernement central et les services déconcentrés, ainsi que la conception des prestations de services publics. Ce que ce point de vue a démontré, c'est que le nouveau management public n'est pas un paradigme unique et universel, car chaque pays a mené certaines politiques dans des domaines qu'il considérait comme prioritaires.

Sur cette base, Schwartz (1994) a fait valoir que l'Australie, la Nouvelle-Zélande, la Suède et le Danemark étaient extrêmement similaires en matière de résultats, bien qu'ils utilisent des outils administratifs différents. Il a ensuite expliqué ces similitudes, en faisant largement appel à une grande partie du répertoire des idées théoriques du domaine de la politique publique.

Le nouveau management public est loin d'être un paradigme universel qui pourrait être appliqué de manière unique, au contraire, certains pays utilisent des outils différents du nouveau management public pour obtenir les mêmes résultats.

Le développement des théories de l'organisation et de la gestion à un niveau général peut nous aider à le comprendre, mais nous ne devons pas nous attendre à ce que toutes les réponses proviennent de ce domaine, aussi fertile soit-il. La nature publique de l'administration et la nécessité de comprendre le contexte social, culturel et politique des organisations rendent l'administration publique spéciale. Par conséquent, l'adaptation de l'approche générale du nouveau management public devra se faire très soigneusement et en tenant dûment compte des facteurs contextuels et situationnels de chaque pays.

Pour l'essentiel, les objectifs des réformes, comme déjà précisé, sont les mêmes que ceux exprimés dans le rapport Gore (*National Performance Review*) aux États-Unis en 1993 : faire en sorte que le gouvernement fonctionne mieux et coûte moins cher. Cette expression de « mieux fonctionner » peut varier d'un gouvernement à l'autre, et même d'une composante à l'autre d'un même gouvernement. Le point fondamental, cependant, est que si le gouvernement doit être en mesure de surmonter le mécontentement et la méfiance de ses

citoyens, il doit trouver des moyens de devenir plus efficace et efficient dans les processus d'élaboration et de mise en œuvre de ses politiques.

La bonne nouvelle est que les réformes ont créé un tout nouveau laboratoire pour comprendre l'administration publique dans le monde entier. Une façon utile de comprendre les processus politiques et administratifs de manière comparative est d'observer la manière dont les différents pays répondent aux stimuli communs du changement. Ces stimuli communs ont été présents dans le processus de réforme des dernières décennies, puisque les idées sur ce qui constitue une bonne gestion publique ont été diffusées dans le monde entier, à la fois de manière autonome et par l'action d'agents tels que les organisations internationales et les consultants. Ces idées ont été comprises différemment, et mises en œuvre différemment, lorsqu'elles sont entrées en contact avec les différentes cultures administratives, de sorte qu'un langage commun du changement masque une complexité et une variation beaucoup plus grandes.

Les réformes de l'administration publique doivent déterminer leurs propres priorités et être guidées par les besoins de chaque situation spécifique. La recherche de solutions aux problèmes de gouvernance dans les pays en développement exige une vision plus large qui est adaptée à leurs besoins spécifiques et particuliers (Hinson et al., 2022).

Pour conclure ce point, il est à signaler, qu'il n'existe pas de modèles préétablis et universels du NMP. Le changement doit être ancré dans la configuration spécifique de l'histoire de chaque pays, de ses traditions et structures constitutionnelles et juridiques, de ses forces politico-administratives, de ses perspectives économiques et sociales, ainsi que de sa position internationale. Il n'existe pas de solution unique pour le secteur public dans son ensemble.

6. Les limites et les perspectives du nouveau management public

Le nouveau management public n'a cessé de se développer depuis les deux dernières décennies du 20^{ème} siècle. Sa portée et ses limites structurelles doivent être examinées dans le domaine de l'administration publique afin de déterminer la véritable nature de ce paradigme.

Le nouveau management public reflète les idiosyncrasies de plusieurs disciplines qui le nourrissent et, par conséquent, de ses sujets de spécialisation. Les disciplines qui l'étudient sont l'administration publique, les sciences politiques, la gestion, l'économie institutionnelle et publique, le droit administratif et la sociologie des organisations. A cet effet, la nouvelle gestion publique est avant tout une gestion administrative des politiques publiques et tous les domaines (Knoepfel, 1995) : de la planification et de la gestion financière, la fonction publique et les relations de travail, l'organisation et les méthodes, les audits et l'évaluation.

Dans cette perspective, (HUGHES & Teicher, 2004) conviennent que le nouveau management public est présenté comme un phénomène international, de sorte que ses principes peuvent être appliqués à n'importe quel pays, quel que soit son niveau de développement. Cependant, en réalité, les pays mettent en œuvre différentes réformes de l'administration publique à différents moments et pour différentes raisons.

Pour sa part, Christopher Pollitt (1990) relève quatre critiques de ce qu'il considère comme un développement excessivement néo-tayloriste du New Public Management. Tout d'abord, il détecte les tensions et les contradictions qui entravent la cohérence interne du modèle, comme la motivation des employés publics, la participation démocratique, ou les processus simultanés de délégation-contrôle.

Deuxièmement, Pollitt qualifie les postulats néo-tayloristes d'irréalistes, car il considère qu'ils supposent la possibilité de transférer la gestion privée vers la sphère publique sans tenir compte des spécificités de cette dernière.

Troisièmement, il nous rappelle que le programme néo-Tayloriste n'est pas un simple exercice d'ingénierie technique, mais qu'il articule un ensemble d'intérêts spécifiques. La liste des bénéficiaires du nouveau management public est très illustrative : cabinets d'audit et de conseil, écoles de commerce, entreprises intéressées par l'externalisation des services publics, politiciens néolibéraux, entre autres.

Enfin, cet auteur souligne également l'engagement du NMP, en faveur de l'économie et de l'efficacité et laisse de côté d'autres valeurs telles que l'égalité, la justice, la légitimité ou la participation. Pour lui, C'est un engagement ferme en faveur de l'individualisme.

Par ailleurs, réduire le statut des citoyens à celui d'utilisateur est, à notre sens, un pas en arrière et non l'inverse. Les citoyens sont bien plus que des usagers, les citoyens sont les actionnaires politiques et économiques des administrations publiques et ont bien plus de droits que ceux associés au rôle de l'utilisateur/client. Il n'existe pas de contrat commercial entre l'administration publique et les citoyens, mais plutôt un contrat social et politique.

7. Le nouveau management public : l'expérience marocaine

Les organismes publics marocains, comme d'autres entités gouvernementales à travers le monde, font face à un large éventail de défi au cours du nouveau siècle. En plus de faire face à la pénurie de ressources, les gestionnaires publics devront faire face aux demandes croissantes des diverses parties prenantes afin d'améliorer la performance des services publics et améliorer le rendement de l'administration publique marocaine. À cette fin, le Maroc, depuis 2001, s'est inscrit dans un processus de réforme qui a eu des répercussions sur plusieurs aspects de l'administration marocaine, de la mise en œuvre d'une programmation budgétaire axée sur les résultats à la modernisation de la gestion des ressources humaines, en passant par la mise en œuvre des projets annulés de performance, réalisation des audits de performance et la modernisation des outils des organisations publiques.

Ces réformes, s'inscrivent dans le cadre des principes du paradigme du nouveau management public, dont la gestion axée sur les résultats et la satisfaction des usagers constituent sa principale ligne de conduite. En dépit des efforts déployés, ces réformes administratives, qui ont affecté tant les établissements et les administrations publiques, n'ont pas été en mesure d'atteindre les résultats souhaités.

7.1. Processus de mise en place des principes du NMP au Maroc

Pendant les années 1980 et 1990, les réformes économiques et financières ont dominé les réformes de la machine exécutive du gouvernement marocain. Mais depuis 2001, le Maroc s'est officiellement joint aux réformes administratives en adoptant quelques principes du nouveau management public.

En France, le processus de réforme administrative, encadré par le paradigme NMP, s'est amorcé en 2001 avec l'adoption de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF), qui regroupe l'ensemble des outils et méthodes de la gestion axées sur la performance. Cette dernière est le résultat d'une initiative parlementaire, datant du 11 juillet 2000, menée les deux députés Alain Lambert et Didier Migaud. Autrement dit, c'est le pouvoir législatif qui a proposé la réforme, et non le gouvernement qui représente le pouvoir exécutif.

Au Maroc, c'est le gouvernement, représenté par le Ministère de l'Économie et des Finances, qui est à l'origine du processus de réforme administrative. Ce processus, fondé sur les principes du PNM, a débuté en 2001 avec l'introduction graduelle et fragmentaire d'outils et de méthodes à l'espace public en vue de moderniser les pratiques de l'administration marocaine, en absence d'un cadre juridique qui les unit. Au nombre des outils et des méthodes introduits dans le cadre de cette réforme figure l'adoption de : la programmation budgétaire axée sur les résultats; la mise en œuvre du Cadre de Dépenses à Moyens Terme

(CDMT) ; la globalisation des crédits et préparation des projets annuels de performance (PAP) ; la contractualisation entre les administrations centrales et leurs services déconcentrés via des contrats objectifs moyens ; l'élaboration des rapports annuels de performances (RAP) à base d'indicateurs de résultats ; l'introduction du contrôle modulé de la dépense, afin d'alléger les procédures de contrôle des dépenses ; la mise en œuvre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC) ; la dématérialisation et simplification des procédures, notamment avec la stratégie Maroc numérique (Chakri, 2020) : le système GID pour la gestion des dépenses et les e-services au profit des usagers, sans oublier, le projet de l'administration électronique etc. ; l'élaboration de la charte des services publics ; l'élaboration de la charte de la bonne gouvernance ; l'élaboration et la mise en œuvre des schémas directeurs de déconcentration ; et la réalisation des missions d'audit de performance etc.

Pour compléter ce long processus de modernisation des organismes publics marocains, la nouvelle Loi Organique des Finances No. 130-13 (LOF) a été adoptée en 2015. L'objectif était de formaliser et de réglementer l'introduction et l'adoption de la démarche de performance dans un cadre du nouveau management public. L'expérience du Maroc dans l'adoption des principes du NMP a franchi plusieurs étapes :

L'établissement du Plan de Développement Économique et Social (PDES), entre les années 2000 et 2004, constitue la première étape en matière de volonté explicite du gouvernement sur le chemin d'adoption des principes du NMP. Le PDES a mis l'accent sur les trois éléments suivants qui constituent les principes fondamentaux de la réforme de l'administration publique: 1) le rapprochement de l'administration des administrés ; 2) la rationalisation des dépenses publiques et 3) le développement des capacités propres de l'administration.

La deuxième étape du processus de réforme administrative résulte du symposium national sur la réforme administrative qui s'est tenu en mai 2003. C'est sur cette toile de fond que le gouvernement a élaboré sa nouvelle stratégie de réforme de l'administration publique en 2003, en partenariat avec la Banque africaine de développement, la Banque mondiale et l'Union européenne. Ce partenariat a donné naissance à la première phase du Programme d'Appui à la Réforme de l'Administration Publique (PARAP) mis en place entre 2003 et 2005, dont les objectifs étaient : 1) l'amélioration de l'efficacité de l'Etat dans la gestion des ressources budgétaires ; 2) l'amélioration de l'efficacité de l'Etat dans la gestion des ressources humaines ; et 3) la maîtrise de la masse salariale dans la fonction publique.

Il est à noter que, le gouvernement a adopté durant cette étape, une démarche progressive et ciblée, pour la mise en œuvre des outils et méthodes proposés dans le cadre du PARP-I. En conséquence, seuls quelques ministères pilotes ont participé à la mise en œuvre de PARAP-I.

La deuxième phase (BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, 2007) du programme (PARAP-II), couvre la période 2005-2006 et constitue la troisième étape du processus de la réforme administrative au Maroc. Les principaux objectifs de cette phase sont : 1) la modernisation et accroissement de l'efficacité de l'administration ; 2) le renforcement et le développement du processus de décentralisation et de déconcentration ; et 3) l'amélioration de la gestion des ressources humaines. Dans cette troisième étape de réforme, le Gouvernement a décidé d'impliquer un plus grand nombre de Ministères et de placer la mise en œuvre du (PARAP-II) sur un nouveau palier, tout en élargissant la palette des réformes mises en œuvre.

La quatrième étape, s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la troisième (BANQUE AFRICAINE DE DEVELOPPEMENT, 2008) phase du programme (PARAP-III), qui couvre la période 2008-2009 et s'est fixé comme objectifs : 1) le renforcement de la

gestion des finances publiques ; 2) le renforcement de l'efficacité de la gestion des ressources humaines ; 3) la maîtrise de la masse salariale dans la fonction publique ; et 4) la simplification des procédures et administration électronique.

La quatrième phase du programme (PARAP-IV), constitue la cinquième étape de la réforme administrative de l'appareil de l'État entre 2010 et 2011. Les principaux objectifs assignés à cette phase sont : 1) l'amélioration de l'efficacité de l'Etat en matière de gestion des ressources budgétaires et des ressources humaines, 2) la consolidation et la maîtrise de la masse salariale publique et 3) la simplification des procédures administratives à travers le développement de l'administration électronique.

La sixième étape s'est articulée autour de l'adoption de la Loi Organique des Finances (LOF) en 2015. L'objectif était de promouvoir la culture de la performance et de réédition des comptes dans les administrations publiques. La principale préoccupation des pouvoirs publics au cours de cette étape est de rehausser la qualité des services fournis aux usagers et de faire de l'efficacité et de l'efficience des opérations publiques une priorité.

Le Plan National de la Réforme de l'Administration (PNRA) 2018-2021, représente la septième étape de réforme administrative au Maroc. Les objectifs assignés à ce programme sont : 1) l'amélioration de la qualité des services publics ; 2) le renforcement des compétences des ressources humaines ; 3) et la préservation de l'intérêt général dans les services publics. Pour assurer la réalisation de ces objectifs, le PNRA, est réparti en quatre axes (Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, 2018): la transformation organisationnelle, la transformation managériale, la transformation numérique et la transformation éthique.

En décembre 2021, la Banque mondiale a approuvé un prêt pour financer le Programme pour les résultats de la performance du secteur public² (ENNAJAA), la huitième étape de la réforme administrative au Maroc. Le programme s'articule autour de trois axes : 1) l'amélioration de l'efficacité, de la transparence des dépenses publiques et de la manière dont les ressources sont allouées ; 2) l'amélioration du recouvrement des recettes et le respect des obligations fiscales ; et 3) l'amélioration des fondements de la transformation numérique.

La neuvième étape, lancée en 2022 parallèlement à la précédente, porte essentiellement sur le repositionnement des établissements publics et le lancement d'un vaste programme de réforme visant à modifier la gouvernance, la gestion et le contrôle des établissements publics.

Malgré ce long processus de réforme de l'appareil de l'Etat, l'impact sur l'administration et sur le citoyen n'est pas encore à la hauteur des aspirations et des attentes.

7.2. Le nouveau management public marocain n'a pas honoré ses engagements

Le nouveau management public au Maroc, peut-être considéré à la fois comme une réalité et comme une fiction. C'est une réalité qui accrédite la généralisation de son message sur la nécessité d'intégrer la rationalité économique dans le fonctionnement du secteur public et l'offre de concepts et de techniques de gestion. Par contre, l'idée que le NMP est une liste de propositions idéales et un modèle de gestion n'a pas été retenu. L'idée selon laquelle le NMP est une approche idéale et universelle pour rendre l'appareil d'État plus efficace et efficient, ne peut être considérée que comme une fiction.

En dépit des efforts des pouvoirs publics pour appliquer les principes du NMP et améliorer le niveau de performance des services rendus aux citoyens, ces réformes demeurent très limitées et ne répondent pas aux exigences de la performance requise. Dans son rapport,

² Communiqué de presse de la banque mondiale, n° P169330.

<https://www.banquemoniale.org/fr/news/press-release/2021/12/15/world-bank-supports-the-modernization-of-morocco-public-sector>

la Cour des comptes fait état de la faiblesse de la réalisation des objectifs initiaux du Plan de Développement Économique et Social (Cours des comptes, 2017, p. 34), voire même des réformes importantes non réalisées.

Quant au programme d'appui à la réforme de l'administration publique, dans ce même rapport, la cour des comptes a constaté que « les réformes menées dans le cadre du PARAP n'ont pas été centrées sur le citoyen et les mesures touchant la qualité des services offerts au public. L'offre de services publics administratifs au citoyen n'a pas été améliorée » (Cours des comptes, 2017, p. 34).

C'est pourquoi, à plusieurs reprises, Sa Majesté le roi Mohammed VI a exhorté l'administration publique à repenser son mode de fonctionnement : « Les administrations et les services publics accusent de nombreuses carences relatives à la faible performance et à la qualité des prestations qu'ils fournissent aux citoyens. Ils pâtissent également de la pléthore des effectifs, du manque de compétence et de l'absence du sens des responsabilités chez de nombreux fonctionnaires. L'Administration souffre essentiellement d'une culture ancienne chez la majorité des Marocains. »³ ;

En 2017, le souverain a réitéré ses directives au gouvernement visant à améliorer la gouvernance et la qualité des services fournis par les administrations publiques. Elles sont accusées du ralentissement du développement du pays : « L'un des problèmes qui entravent aussi le progrès du Maroc, réside dans la faiblesse de l'Administration publique, en termes de gouvernance, d'efficience ou de qualité des prestations offertes aux citoyens (...) Cette réalité paradoxale est encore accentuée lorsqu'on établit un parallèle entre, d'une part, le secteur privé rendu efficient et compétitif grâce à un modèle de gestion organisé autour des notions de suivi, de contrôle et d'incitation, et, d'autre part, le secteur public, en particulier l'Administration publique, qui souffre d'une faible gouvernance et d'une productivité insuffisante. »⁴ ;

En 2018 également, le souverain n'a cessé de demander aux organismes publics de revoir leurs méthodes de travail : « L'impératif d'une gestion efficiente des ressources et la satisfaction nécessaire des exigences du développement global posent avec acuité la question fondamentale de l'efficacité de l'Administration publique et des établissements de l'Etat. Pour un traitement judicieux de cette question, deux démarches sont indispensables : une révision des méthodes de travail des structures administratives et une refonte des modalités de gestion des ressources publiques, en vue d'une utilisation optimale des moyens en place. »⁵ ;

« Une réforme profonde du secteur public doit être lancée avec diligence pour corriger les dysfonctionnements structurels des établissements et des entreprises publics, garantir une complémentarité et une cohérence optimales entre leurs missions respectives et, in fine, rehausser leur efficience économique et sociale. À cette fin, Nous appelons à la création d'une Agence Nationale dont la mission consistera à assurer la gestion stratégique des participations de l'Etat et à suivre la performance des établissements publics. »⁶.

Quatre conclusions peuvent être tirées de la mise en œuvre du NMP au Maroc :

- La première concerne la reconnaissance de la composante dite institutionnelle du management, au-delà de la composante purement technique ou instrumentale, via la mise en œuvre d'outils et de méthodes et en négligeant l'aspect

³ Extrait du discours Royal, lors de l'ouverture de la première session de la 1ère année législative de la 10ème législature, le vendredi 14 octobre 2016.

⁴ Extrait du discours Royal, à l'occasion de la Fête du Trône 29 juillet 2017

⁵ Extrait de la lettre Royal adressée aux participants au Forum National de la Haute Fonction Publique organisé le 27 février 2018 à Skhirat.

⁶ Extrait du discours du trône du 29 juillet 2020.

managérial. L'acceptation et la mise en œuvre d'un nouveau système de gestion, impliquent de remettre en question les cultures, les intérêts et les systèmes de pouvoir des acteurs concernés à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public. Dans un environnement marqué par la sécurité de l'emploi et un niveau de responsabilisation limité, il fallait adopter des outils pour faire face à la résistance au changement de la part des acteurs publics, objet de la réforme et non pas se contenter à la mise en œuvre d'outils modernes sous la houlette du NMP, cela ne suffit pas pour révolutionner le mode de fonctionnement de l'administration publique marocaine avec toute la charge culturelle et sociale qu'elle comporte.

- La deuxième conclusion repose sur l'adoption d'une vision du management public conforme à sa véritable nature plurielle et fragmentée, sensible aux facteurs de contingence dans lesquels opèrent les organisations publiques et privées. Il n'existe pas une seule approche de management, mais plusieurs, en partie complémentaires, fruits d'un savoir issu de l'expérience et donc intrinsèquement empirique et adaptatif (B. G. Peters, 2019). L'expérience marocaine, en matière d'application de certains principes du NMP, n'a pas atteint le niveau de réussite attendu, et son impact n'est pas visible sur le terrain. Car, tout d'abord, la mise en œuvre des outils et des méthodes a été faite de façon fragmentée et n'a pas suivi une méthodologie intégrée et une ligne de conduite pour l'ensemble des réformes. En outre, la réforme de l'appareil de l'Etat était une condition des instances internationales pour l'octroi des prêts (Banque Africaine De Développement, 2008), au gouvernement du Maroc, ce qui explique l'absence de motivations et d'engagement des administrations publiques en matière d'adoption de ces outils. Remarque qui a été soulevé, aussi dans le rapport de la cour des comptes sur l'évaluation du système de la fonction publique : « Actuellement, la majorité des départements ont procédé à l'élaboration de leurs REC, mais sans disposer de visibilité sur l'usage qui en sera fait. La plupart d'entre eux ont élaboré lesdits REC juste pour satisfaire une conditionnalité de décaissement des prêts des bailleurs de fonds dans le cadre du PARAP » (Cours des comptes, 2017, p. 40-41).
- La troisième conclusion est que, pour être cohérent avec la nature de la connaissance managériale, celle-ci doit être reconnue comme ayant une valeur limitée. Il y a des choses que le management peut résoudre, et nous n'avons qu'à chercher les concepts et les techniques appropriés. Toutefois, le management pourrait contribuer à trouver des solutions, mais seulement s'il est fondé sur l'innovation et la découverte de concepts et de techniques adaptés aux problèmes auxquels elle fait face. Il ne suffit pas de copier ou de découvrir les meilleures pratiques du management public, il faut adopter une approche innovante et contingente au moment de sa mise en œuvre, chose que les autorités chargées de la mise en place de la réforme au Maroc, n'ont pas cherché à faire, et il s'est contenté de l'application des directives et outils recommandés par les bailleurs

de fonds (Banque Africaine De Développement, 2007). Dans l'expérience marocaine, les outils et méthodes qui s'inscrivent dans le cadre du NMP, sont ceux proposés par la banque africaine de développement et la banque mondiale, sans le moindre changement ni adaptation, ce qui explique, en partie, les difficultés et la lenteur de mise en œuvre des principes du NMP au Maroc. Les initiatives d'application du nouveau management public au Maroc devaient tenir compte des facteurs de contingence et, en général, les caractéristiques nationales du pays.

Enfin, le succès du NMP consiste à admettre qu'un grand nombre des problèmes auxquels est confrontée la transformation de l'État ne peuvent être valablement résolus par l'utilisation des outils et démarches transposés du secteur privé, mais par d'autres aspects, qui sont liés entre autres à la motivation et l'accompagnement des équipes, au changement de la culture administrative et à la réduction des procédures administratives et réglementaires en vigueur.

8. Conclusion

Le nouveau management public est une réponse à la nécessité pour l'administration publique de s'adapter à l'environnement socio-économique récent, étant donné que le modèle traditionnel de gestion publique ne répond pas aux changements qui se produisent dans les différents pays. Cette nouvelle forme de gestion entraîne un changement d'orientation et de culture au sein de l'organisation, orienté vers le citoyen en tant que client, et se fonde principalement sur les économies et la réduction des coûts, sur l'évolution des techniques et sur l'amélioration de la quantité et de la qualité des services publics.

Cependant, l'applicabilité et l'efficacité des postulats qui composent le NMP sont une tâche ardue pour les administrations publiques des différents pays, avec une intensité variable et même des variations considérables d'un pays à l'autre, d'une culture à l'autre et d'une juridiction à l'autre. Cela signifie que les principes fondamentaux du NMP ne doivent pas être traités comme un modèle universel, car chaque pays a son propre environnement politique et idéologique.

Ces différences et les difficultés qui surgissent dans la mise en œuvre du NMP sont principalement dues aux caractéristiques culturelles, économiques et administratives de chaque entité publique, donnant lieu à des convergences et des divergences dans divers aspects de sa gestion.

Toutefois, malgré les critiques adressées au paradigme du NMP, sa mise en place a considérablement modifié la manière dont les différentes administrations publiques agissent, les rendant plus transparentes, plus ouvertes aux citoyens et plus souples dans leur gestion.

En somme, la mise en place du nouveau management public dans les administrations publiques marocaines a franchi plusieurs étapes depuis 2001 et ce processus n'est pas encore achevé. Ces réformes n'ont pas été en mesure de changer la façon dont l'administration marocaine fonctionne, qui souffre encore de nombreuses lacunes, ce qui a un impact négatif sur le développement de la nation. Ces lacunes découlent, tout d'abord de l'absence d'une approche intégrée de la mise en œuvre d'outils et de méthodes du NMP. Deuxièmement, le manque d'intérêt à l'égard des aspects managériaux, durant tout le processus de mise en œuvre de la réforme de l'administration marocaine. Ensuite, les instances de réforme au Maroc n'ont pas pris en considération la dimension contingente du NMP, car des postulats de ce paradigme ont été appliqués sans adaptation aux cultures et pratiques propres de l'administration marocaine. Cela s'explique par la nécessité pressante de mettre en œuvre la

réforme dictée par les bailleurs de fonds. Dans ce contexte, jusqu'à quand l'administration publique marocaine va-t-elle maintenir la situation actuelle basée sur la lourdeur et l'inefficience ? Quid des établissements publics ? Sont-elles également inefficaces, en dépit de l'existence d'entités publiques autonomes presque semblables à des entreprises du secteur privé, tels que les offices, les agences et sociétés d'État ? Sachant qu'un grand chantier de réforme des établissements publics marocains est lancé en fin de 2021. Ce processus de réforme vise à optimiser le nombre des établissements publics, à ancrer le principe de l'Etat-actionnaire via la création de l'Agence nationale de gestion stratégique des participations de l'État et à orienter ces établissements publics vers plus d'autonomie financière avec une amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens.

9. Bibliographie

- Banque Africaine De Développement. (2007). *Programme d'appui à la réforme de l'administration publique phase-ii* (rapport d'achèvement juin 2007).
- Banque Africaine De Développement. (2008). *Troisième programme d'appui à la réforme de l'administration publique (parap-iii)* (rapport d'évaluation : Français : Français MARS 2008).
- Blum, J. R. (2014). *What Factors Predict How Public Sector Projects Perform? A Review of the World Bank's Public Sector Management Portfolio*. The World Bank. <https://doi.org/10.1596/1813-9450-6798>
- Boston, J., Martin, J., Pallot, J., & Walsh, P. (1996). *Public Management : The New Zealand Model*. Oxford University Press.
- Bourgault, J. (2004). La mise en oeuvre de la gestion axée sur les résultats : Leçons tirées de l'expérience québécoise. *Revue française d'administration publique*, 1, 109-128. <https://doi.org/10.3917/rfap.109.0109>
- Bourgault, J. (2021). *Pratiques Du MANAGEMENT DANS LES ORGANISATIONS publiques Au CANADA ET Au québec*. Éditions JFD.
- Bruno, A. (2021). *New Public Management (NPM) and the Introduction of an Accrual Accounting System : A Case Study of an Italian Regional Government Authority*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-57386-7>
- Bryer, T. (2021). *Handbook of Theories of Public Administration and Management*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781789908251>
- Chakri, S. (2020). *Transformation digitale de l'administration publique au maroc*. 11e Séminaire régional UniDem Med pour les hauts cadres de l'administration.
- Chevalier, G. (2009). *Elements du management public : Le management public par la qualité*. AFNOR.
- Cours des comptes. (2017). *Rapport de la cour des comptes sur le système de la fonction publique* (p. 166).
- Drucker, P. (1989). *Les Nouvelles réalités : De l'État-providence à la société du savoir*. InterEditions.
- Ferlie, E., McKee, L., Hyde, P., & Great Britain (Éds.). (2008). *Organizing and reorganizing : Power and change in health care organizations*. Palgrave Macmillan.
- Gill, D. (2002). De la création d'agences à un choix plus raisonné de formes d'organisation des pouvoirs publics : Éléments de signalisation. *Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire*, 2(1), 66.
- Guenoun, M. (2009). *Le management de la performance publique locale. Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*. [Thèse de doctorat]. Université Paul Cézanne - Aix-Marseille III.

- Hinson, R. E., Madichie, N., Adeola, O., Nyigmah Bawole, J., Adisa, I., & Asamoah, K. (Éds.). (2022). *New Public Management in Africa : Contemporary Issues*. Springer International Publishing. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-77181-2>
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1991.tb00779.x>
- Hood, C. (1995). Contemporary public management : A new global paradigm? *Public Policy and Administration*, 10(2).
- Hood, C., & Jackson, M. (1991). *Administrative Argument*. Dartmouth Publishing.
- Hood, C., Scott, C., James, O., & Jones, G. (1999). *Regulation Inside Government _ Waste-Watchers, Quality Police, and Sleaze-Busters*. Oxford.
- Huet, J.-M., de Pompignan, D., & Batt, J. (2013). Les pionniers de la nouvelle gestion publique. *L'Expansion Management Review*, N° 149(2), 113. <https://doi.org/10.3917/emr.149.0113>
- Hughes, O. E., & Teicher, J. (2004). Institutional requirements for new public management in developing countries. *Eighth International Research Symposium on Public Management*, 31 Mars-2 Avril, 5.
- Kelly, M. (1998). Modernisation de l'administration publique en Irlande : Examen des facteurs d'influence pour le succès de la réforme. *Institut européen d'administration publique*, 26.
- Keraudren, P. (1993). Le nouveau management public en grande-bretagne depuis 1979 : Un échec relatif. *Revue française de science politique*, 43(4), 655□672. JSTOR.
- Kettl, D. F. (2005). *The global public management revolution* (2nd ed). Brookings Institution Press.
- Kickert, W. J. M. (2003). Histoire de la gouvernance publique aux Pays-Bas. *Revue française d'administration publique*, 105-106(1), 167. <https://doi.org/10.3917/rfap.105.0167>
- Knoepfel, P. (1995). *Le new public management: attentes insatisfaites ou échecs préprogrammés - une critique à la lumière de l'analyse des politiques publiques* 2. 20.
- Laforte, D., & Godin, R. (2001). Vers un nouveau profil de cadre en management public (Australie, Canada, France, Royaume-Uni). *Observatoire de l'administration publique (ENAP)*, 8(3), 16.
- Metcalfe, M. (1990). Corporate deception. *Journal of General Management*, 15(4), 68-75.
- Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique. (2018). *Plan national de la réforme de l'administration 2018-2020* (N° 2018; p. 47).
- Montet, I. (2009). De l'usage du new public management pour démonter le secteur. *L'information psychiatrique*, 85(3è), 215□219.
- OCDE. (2018). *Panoplie OCDE des instruments de la transparence budgétaire : Mesures pratiques en faveur de l'ouverture, de l'intégrité et de la responsabilité dans la gestion financière publique*. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264293335-fr>
- Osborne, D., & Gaebler, T. (1992). *REINVENTING GOVERNMENT_ How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. a William Patrick Book.
- Peters, B. G. (2019). The Politics of Bureaucracy : After 40 years. *The British Journal of Politics and International Relations*, 21(3), 468□479. <https://doi.org/10.1177/1369148119866220>
- Peters, T. J., & Waterman, R. H. (1982). *In search of excellence : Lessons from*

- America's best run companies*. New York: Harper & Row.
- Pollitt, C. (1990). *Managerialism and the Public Services: The Anglo-American Experience*. Oxford: Basil Blackwell.
 - Pollitt, C. (Éd.). (2004). *Agencies: How governments do things through semi-autonomous organizations*. Palgrave Macmillan.
 - Pollitt, C. (2007). Vers une “nouvelle” théorie de l’administration publique: *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 73(1), 39–43. <https://doi.org/10.3917/risa.731.0039>
 - Pollitt, C., & Talbot, C. (2003). *Unbundled government*. Routledge.
 - Proulx, D. (Éd.). (2006). *Management des organisations publiques: Théorie et applications*. Presses de l’Université du Québec.
 - Schick, A. (2007). *The federal budget: Politics, policy, process* (3rd ed). Brookings Institution Press.
 - Schwartz, H. (1994). Small States in Big Trouble: State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s. *World Politics*, 46(4), 527–555. <https://doi.org/10.2307/2950717>
 - Shaw, R., & Richet, I. (2012). La nouvelle gestion publique en Australie: Passé, présent et futur. *Pouvoirs*, 141(2), 117. <https://doi.org/10.3917/pouv.141.0117>
 - Vigoda-Gadot, E., Cohen, N., & Tsfati, Y. (2018). Réformer les pays: Etude mondiale sur la nécessité de futures réformes managériales dans le secteur public. *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 4(84), 793-812.
 - Wirick, D. W. (2009). *Public-sector project management: Meeting the challenges and achieving results*. Wiley; Project Management Institute.