



HAL
open science

L'évolution de la gestion publique : du management traditionnel au Post Nouveau management public

David Carassus, Eric Delon

► **To cite this version:**

David Carassus, Eric Delon. L'évolution de la gestion publique : du management traditionnel au Post Nouveau management public. La lettre du cadre territorial, 2019. hal-02471025

HAL Id: hal-02471025

<https://univ-pau.hal.science/hal-02471025>

Submitted on 9 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

1-Genèse, origine du New Public Management?

Le modèle de la bureaucratie a dominé le secteur public de la fin du 19^{ème} siècle au début des années 1980, jusqu'à ce que les principes managériaux et de marché portés par le *New Public Management* (NPM) commencent à s'infiltrer dans le secteur public. Par ailleurs, les réformes entreprises au début des années 1980 au Royaume-Uni et en Nouvelle-Zélande sont souvent présentées comme des références en matière de NPM. Par la suite, ce mouvement s'est répandu dans la plupart des pays de l'OCDE dont les États-Unis, le Canada, l'Allemagne, ou les Pays-Bas, et a permis la diffusion d'un modèle de management par la performance homogène et universel au sein du secteur public.

L'origine du NPM tient ainsi aux limites du management public traditionnel, critiqué sur plusieurs points. À partir des années 1970, le modèle du management public mobilisé est ainsi caractérisé par sa lourdeur bureaucratique, ses gaspillages, son inefficacité, ainsi que la faible prise en compte des usagers. Une grande partie de l'effort du secteur public pour légitimer son action réside alors dans la rationalisation de son action et de façon plus spécifique dans l'importation de certaines des techniques de gestion du secteur privé. Depuis la fin des années 1970, la majorité des pays développés ont alors entrepris des réformes pour moderniser et améliorer l'efficacité de leur secteur public. Le paradigme le plus répandu et le plus abouti est alors le *New Public Management*.

Le cas de la France, dont le secteur public compte près de 25% de la population active contre 15% en moyenne en Europe, est, par ailleurs, intéressant à analyser. Malgré l'avènement du NPM dans les années 1980 à l'échelle planétaire, la France n'a ainsi vraiment entrepris ce virage qu'au début des années 2000, face à de fortes résistances au changement et à un déficit non seulement culturel, mais aussi instrumental.

2-Quid de la philosophie du NPM?

Comme l'indique plusieurs auteurs, le NPM est caractérisé par une :

- logique de résultats mobilisant l'efficacité, l'efficacité et la qualité des services produits,
- mutation des organisations hiérarchiques et centralisées en systèmes décentralisés, proches des usagers,
- influence de la reddition des comptes et de la transparence vis-à-vis des actions publiques, avec un droit de regard des parties prenantes,
- consolidation des capacités stratégiques des gouvernements pour conduire les évolutions de l'Etat, en lui permettant de répondre aux changements environnementaux.

Il est à noter que le NPM ne constitue pas un nouveau paradigme, en tant que tel, qui se substitue au modèle antérieur. Il en est plutôt une évolution qui complète les pratiques passées, focalisées sur les procédures et le respect des règles. Avec le NPM, ces finalités de gestion élémentaire ne disparaissent pas, mais sont complétées par d'autres finalités

qui permettent de répondre aux évolutions des organisations publiques et à s'adapter à un environnement plus turbulent.

3-Dans quelle mesure ce NPM a-t-il été adopté/ adapté au contexte public/territorial français?

Le NPM a connu un tel rayonnement mondial que certains auteurs le considèrent comme la nouvelle orthodoxie administrative internationale. Toutefois, il est controversé car ses caractéristiques culturelles, éthiques et politiques qui sont jugées inconciliables avec la culture administrative de certains pays, notamment la France. Contrairement au secteur marchand, la mesure de la performance d'une organisation publique pose ainsi des réels problèmes du fait de l'importance des critères qualitatifs par rapport aux aspects quantitatifs qui, eux, sont objectifs et mesurables.

Des adaptations ont donc du être réalisées dans le contexte français. Ces adaptations ne tiennent pas forcément aux outils mobilisés. En effet, il semble logique d'évaluer la performance des politiques publiques, dans un contexte contraint. Il apparaît aussi normal d'améliorer la transparence des actions menées, dans un contexte où la communication publique est insuffisante vers la population et la connaissance des services rendus réduite. Ces adaptations tiennent par contre aux modalités de mise en œuvre de ce type de démarche. Le processus de changement apparaissant être plus complexe et plus long dans le contexte français, de nombreux efforts ont du être engagés au niveau national par exemple quand la LOLF a été mis en œuvre au début des années 2000. Ces efforts concernent par exemple une communication importante autour des dispositifs sous-tendus, ou une participation des acteurs à la démarche. Ils ont permis l'acculturation des acteurs aux nouveaux principes portés par le NPM.

4-Comment cela se traduit-il concrètement dans les politiques managériales des collectivités territoriales ?

Au plan international, des études montrent que parmi les premières tentatives de démarches locales de performance publique se trouvent les grandes villes anglo-saxonnes telles que Charlotte, Melbourne, Sydney, Auckland, ainsi que le niveau fédéral aux Etats-Unis ou en Australie. Ces premières initiatives visent à améliorer l'efficacité de l'organisation. De plus, progressivement, l'approche de la performance proposée par le *Balanced Scorecard* (traduit par tableau de bord équilibré) semble se généraliser dans les administrations de l'Amérique du nord (Charlotte), du Québec, dans les villes australiennes de Brisbane et Melbourne, mais aussi en Europe (Manchester, Vienne, Sienne).

Au plan français, le mouvement décrit à l'échelle internationale s'engage aussi au milieu des années 2000. Plusieurs études montrent ainsi à l'époque que des démarches dites de performance ou de gestion par les résultats pénètrent les collectivités locales à cette époque. Contrairement à la LOLF qui a imposé ce type de démarche au niveau étatique en France début 2006, les collectivités s'engagent, elles, de manière volontaire. Quand elles le font, plusieurs étapes et outils sont mobilisés. Cette même enquête montre ainsi qu'elles définissent d'abord une segmentation stratégique. Ensuite, elles s'occupent de la formalisation du budget par politiques publiques, puis de la détermination d'objectifs de

performance. Les pratiques évaluatives des politiques locales sont, elles, par contre, moins représentées et développées que les autres outils.

5- Quelles seraient les vertus du NPM?

Idem question 2...

6-Quelles critiques peut-on lui adresser?

Une nouvelle vague de réformes connues sous le nom de *Post-New Public Management* (Post-NPM) fait son apparition depuis la fin des années 1990 dans de nombreux pays tels que l'Australie, le Canada, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni, considérés comme des pionniers. Ce terme est utilisé car le Post-NPM est considéré comme une réponse directe aux problèmes rencontrés par le NPM, pour fournir des services publics coordonnés et gérer les défis mondiaux au regard des questions épineuses pour de nombreux pays. Le NPM ne disparaît pas pour autant. A son tour, il est englobé par une philosophie encore plus englobante.

A partir de la fin des années 90, certains éléments du NPM, à savoir la désagrégation, la concurrence et l'incitation, ont été largement critiquées. De nouvelles formes de gouvernance ont ainsi été proposées, plus proche encore des bénéficiaires, appréhendant mieux les besoins en politiques publiques, intégrant la révolution numérique et améliorant la coordination des organisations gouvernementales issues du NPM.

La détérioration de la confiance publique, depuis la fin des années 1990 à l'échelle mondiale, marquée en France récemment par le mouvement des Gilets Jaunes (soutenus aussi par d'autres problématiques), a alors poussé de nombreux pays à dépasser le NPM pour intégrer des modes de fonctionnement plus ouvert et intégrant la digitalisation. Le Post-NPM peut ainsi être considéré non pas comme un changement de cadre instrumental, mais comme un changement dans le mode de fonctionnement public. Une gouvernance fragmentée et désordonnée laisse alors la place gouvernance publique intégrée, ouverte et numérisée. Les réformes Post-NPM sont ainsi principalement inter-organisationnelles.

Ces nouvelles réformes constituent également des efforts de gouvernance axés sur la culture et les valeurs publiques, que le NPM avait mis à mal. En effet, elles se concentrent en particulier sur le sens de l'action publique, la consolidation d'équipe, l'implication des organisations participantes, la confiance, la collaboration entre acteurs, ou encore le développement personnel des fonctionnaires (bien-être, qualité de vie au travail, etc.). Un des principes du Post-NPM est alors de rétablir une « éthique commune » et une « culture de cohésion » dans le secteur public.

7-Toutes les collectivités territoriales l'ont-elles peu ou prou adoptées ?

Toutes les collectivités n'ont pas encore adoptées le NPM. Par rapport à d'autres pays, les collectivités locales françaises ont ainsi du retard. Cela peut être expliqué par deux éléments principaux. Le premier est lié à la faible culture locale en matière de management public. De ce point de vue, la formation et les concours, même si des évolutions ont eu lieu ces dernières années, devraient mieux intégrer la culture

managériale, au delà d'une culture juridique très prégnante. Le second est lié au manque de portage et de soutien des élus sur ces questions. Souvent, ces derniers pensent en effet que le management est l'affaire des seuls agents et personnels administratifs. Or, le management, c'est de la stratégie, du marketing territorial, ou encore des outils d'aide à la décision, avec des élus forcément parties prenantes sur ces questions. J'indique souvent d'ailleurs que le maire ou président est le premier manager de la collectivité.

Si les collectivités n'ont pas encore adoptés ces principes, il semble urgent de le faire compte tenu des évolutions publiques environnementales actuelles. Si c'est le cas, il faudrait alors qu'elles privilégient le Post-NPM, le NPM étant déjà dépassé !!