

NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

B. Guy Peters

in Laurie Boussaguet *et al.*, *Dictionnaire des politiques publiques*

Presses de Sciences Po | « [Références](#) »

2019 | pages 411 à 416

ISBN 9782724625110

Article disponible en ligne à l'adresse :

<https://www.cairn.info/dictionnaire-des-politiques-publiques---page-411.htm>

Distribution électronique Cairn.info pour Presses de Sciences Po.

© Presses de Sciences Po. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Nouveau management public

Management public et administration

Les efforts pour réformer l'administration publique sont aussi anciens que l'administration elle-même, mais l'étendue et la portée des réformes menées au cours des dernières décennies ont été exceptionnelles. Ces réformes contemporaines sont généralement réunies sous l'expression « nouveau management public » (NMP), utilisée à partir des années 1980 (Hood, dans Smelser et Baltes, 2001) pour décrire un ensemble de changements dans le champ du secteur public remontant à la fin des années 1970. Bien que cette expression masque de grandes variations internes (Hood, 1991 ; Peters, 2000), les différentes conceptions du NMP ont toutes en commun des éléments qui forment l'idéologie de la bonne gestion du secteur public. L'élément probablement le plus partagé est l'importance accordée au *management* au sein du secteur public, et non plus à son *administration*, traditionnellement mise en avant. De plus, dans le NMP, une grande partie de la responsabilité des résultats de la gestion publique, et de la bonne administration en général, repose sur les managers plutôt que sur les *leaders* politiques. Le NMP considère également que la meilleure façon de bien gouverner est de donner une autonomie substantielle à ces managers.

Les différences entre management et administration en termes de gestion publique sont peut-être subtiles mais existent néanmoins. Le changement le plus fondamental de la gestion publique après l'adoption des réformes du NMP a consisté en une plus grande utilisation d'idées importées du secteur privé. En effet, le NMP est souvent appréhendé en termes de « management générique » (*generic management*). Cette notion présuppose que management public et management privé sont fondamentalement similaires, ce qui peut être discuté, et l'a été de longue date (voir notamment Allison, dans Shafritz et Hyde, 1987). Dans cette perspective, les questions de responsabilité (*accountability*) ou de réactivité (envers les *leaders* politiques ou envers le public), au centre de l'administration publique,

sont substantiellement moins importantes. À la place, le NMP s'intéresse à l'accroissement des capacités managériales par la mise en œuvre de techniques de management issues du secteur privé et tend ainsi à mettre l'accent sur l'aspect managérial, au détriment de l'aspect politique.

L'impact du NMP sur l'administration

L'utilisation d'idées empruntées au registre du marché dans le management du secteur public a impliqué une grande diversité de changements. Bien que les bouleversements majeurs dans le domaine de l'économie politique, comme les privatisations ou la dérégulation économique, aient été effectués à la même période que le nouveau management public, le NMP en tant qu'idéologie s'intéresse davantage à *la manière* dont le gouvernement accomplit ses tâches qu'à ce que ces tâches devraient être. Les idées de marché contenues dans le NMP ont néanmoins influencé à la fois la structure de l'administration, le management du personnel et des organisations, et la sélection des instruments de politique publique (*vouchers*). De façon structurelle, les réformes ont eu pour objectif de casser les monopoles gouvernementaux dans certains domaines en créant des agences autonomes ou semi-autonomes au sein du secteur public (Pollit et Talbot, 2003), en mettant en place des marchés internes de biens et de services, auparavant distribués par le biais de dispositifs hiérarchiques, ou en impliquant plus largement le secteur privé dans la distribution des services.

Certains des changements les plus importants mis en œuvre selon les concepts de NMP ont été effectués dans le domaine de la gestion du personnel. Tout d'abord, les systèmes traditionnels de rémunération et de notation des fonctionnaires ont été abolis ou amendés pour permettre de mettre en place des incitations personnalisées, indexées sur la performance. Dans de nombreux pays, ce principe a fait l'objet d'une définition extensive : la titularisation des fonctionnaires pouvait être remise en cause, voire annulée en cas d'inadaptation ou de mauvaises performances. De plus, le management étant considéré comme

générique, des fonctions managériales dans l'administration ont pu être ouvertes à des personnes issues du secteur privé, cassant le caractère fermé de beaucoup de ces systèmes de carrière. Tous ces changements ont été conçus afin d'introduire plus de concurrence entre les individus au sein du secteur public et, vraisemblablement, d'en accroître l'efficacité.

Cette réduction de l'influence des systèmes de régulation du fonctionnariat, dans le cadre de la gestion du personnel, est significative de la dérégulation générale de l'administration, autre spécificité du nouveau management public. Une critique couramment faite à l'administration publique classique réside dans le fait que les règles et les réglementations de gestion (personnel, budgétisation, approvisionnement) empêchent le manager compétent de déployer ses talents. Les nécessaires autorisations d'action *ex ante* ralentiraient le travail de l'administration. Les tenants du NMP recommandent donc d'abolir la plupart des contrôles et de faire en sorte que la prévention des abus repose désormais non plus sur des règles, mais sur une surveillance *ex post* ainsi que sur les valeurs des managers.

Le NMP implique également des liens plus étroits entre les secteurs public et privé. Outre qu'il permet une mobilité plus grande des managers entre les deux secteurs, le NMP recommande le recours au secteur privé pour la distribution des services publics (par le biais d'organismes à but lucratif ou non lucratif). Ces préconisations ont augmenté les pratiques de contractualisation, de partenariats public-privé et de toute une série d'instruments visant à impliquer les acteurs privés dans la distribution des services publics. Dans certaines versions du NMP, une place est accordée à une participation accrue des usagers dans la définition des priorités politiques et dans l'évaluation des performances des organisations. Dans le même ordre d'idée, les versions les plus participatives du NMP intègrent un engagement accru des employés de grade inférieur dans les organisations publiques. L'accroissement du pouvoir d'action (*empowerment*) des usagers et des fonctionnaires est une contribution significative du NMP au fonctionnement des organisations publiques.

Enfin, le NMP évalue l'administration davantage à partir de critères de performance que de critères procéduraux : alors que l'administration publique traditionnelle s'appuie fortement sur des procédures, afin de définir les règles de conduite à suivre dans les services, le NMP regarde plus directement ce que les organisations ont effectivement fait. En l'absence de normes claires (comme le profit dans le cadre du marché), l'accent mis sur la notion de performance a nécessité le développement d'indicateurs objectifs et subjectifs ainsi que l'augmentation des efforts pour évaluer les rendements (*outputs*) des actions du secteur public. Ces mesures sont souvent loin d'être parfaites, mais elles permettent au moins une forme d'évaluation des missions accomplies par l'administration.

Les limites du NMP

Le nouveau management public a certainement bénéficié aux États et à leurs administrations : dans presque toutes les démocraties industrialisées, le secteur public est plus efficace et plus efficient qu'avant l'introduction de ces réformes. La plupart des administrations du secteur public emploient désormais moins de personnes pour fournir les mêmes services ; ces services tendent à être distribués plus rapidement et soulèvent généralement moins de plaintes. En dépit de ces apports positifs, les changements induits par le NMP ont également des conséquences négatives :

- l'effet négatif le plus important a été l'abandon des formes traditionnelles de responsabilité. En faisant des managers les pièces centrales du dispositif de production de performance en matière de gestion publique et en leur donnant une plus grande autonomie pour poursuivre leurs propres objectifs organisationnels, les mécanismes de responsabilité, qui supposaient une certaine soumission des administrateurs publics aux objectifs fixés par les élus, sont de moins en moins viables ;

- le NMP a accentué l'éternel problème de la coordination, en divisant l'administration en organisations plus ou moins autonomes et en octroyant de plus en plus de pouvoir aux dirigeants de ces organisations ;

– la modification des structures de carrière a provoqué la perte d'une part importante de la mémoire organisationnelle du secteur public. Les programmes publics pourraient également pâtir d'une gestion par des individus qui ne connaissent que mal les contraintes et les responsabilités spécifiques au secteur public. Enfin, la plupart des managers du secteur privé n'étant pas imprégnés des valeurs nécessaires pour une gestion publique responsable, la modification des structures de carrière pourrait accroître les probabilités de corruption et d'abus ;

– l'intervention accrue du secteur privé dans l'administration a augmenté la complexité de la distribution des services publics et les difficultés de contrôle et de surveillance de ces services. Il apparaît dans certains cas que cette complexité réduit, plutôt qu'elle n'augmente, l'efficacité de la distribution des services. Par exemple, les obligations des fournisseurs de services peuvent être définies de façon trop précise par les contrats et ne pas permettre la flexibilité nécessaire pour répondre aux changements des conditions et des demandes des clients.

Le nouveau management public n'a pas produit tous les bénéfices prédits par ses partisans, mais n'a pas non plus été le désastre absolu que prévoyaient ses détracteurs. Comme la plupart des idéologies, le NMP contient des éléments de vérité et des idées plus suspectes. La tâche incombe aux gouvernements de décider si les bénéfices apportés par le NMP sont supérieurs aux coûts imposés.

Références essentielles

ALLISON Graham T., « Public and Private Management : Are they Fundamentally Alike in all Unimportant Respects ? », dans Jay M. Shafritz et Albert C. Hyde (eds), *Classics of Public Administration*, Homewood (Ill.), Dorsey, 1987, p. 184-200.

HOOD Christopher, « New Public Management », dans Neil J. Smelser et Paul B.

Baltes (eds), *International Encyclopedia of the Social and Behavioral Sciences*, Amsterdam, Elsevier, 2001, p. 12355-12359.

PETERS B. Guy, *The Future of Governing*, Lawrence (Kan.), University Press of Kansas, 2000 [2^e éd.].

PETERS B. Guy, *The Politics of Bureaucracy*, Londres, Routledge, 2018 [7^e éd.].

PETERS B. Guy et PIERRE Jon, *The Sage Handbook of Public Administration*, Thousand Oaks (Calif.), Sage, 2015 [2^e éd.], Partie I : « Public Management : Old and New ».

POLLITT Christopher et TALBOT Colin, *Unbundled Government*, Londres, Routledge, 2003.

B. Guy Peters

Voir aussi

Administration • Contrats • Évaluation • Genèse de l'analyse des politiques publiques • Instrument • Régulation • Sciences de gouvernement