

## **Le service public marocain entre la publicitude normative et le managérialisme public**

**Dehbi Badr**

Enseignant-chercheur, à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales de Settat  
Université Hassan 1<sup>er</sup>

**Adil Moussebbih**

Enseignant-chercheur à la Faculté des Sciences Juridiques,  
Economiques et Sociales d'El-Jadida  
Université Chouaib Doukkali

### **Introduction :**

Malgré la place incontournable qu'il occupe, que ce soit dans la vie des usagers-citoyens ou même pour l'Administration et son régime juridique, le service public demeure toujours attaqué, martelé par les connotations les plus négatives voire les plus péjoratives. Certes, les crises du service public, en particulier à caractère administratif (SPA), comme les réformes cherchant à les surpasser, se sont amplifiées depuis des années sans que ces services publics retrouvent leur « âme » et leur esprit.

A ce moment, dans le but de constitutionaliser la notion du service public et ses principes, la constitution marocaine du 2011, a consacré plusieurs articles à ce sujet. Elle pose les fondements des modalités d'organisation et de fonctionnement des services publics, en vue de faire franchir à l'Administration une nouvelle étape dans son évolution vers la modernité. Loin des intentions, les différents programmes « ambitieux » de réformes restent bidons.

Par ailleurs, à travers les différentes réformes engagées pour moderniser le SPA, on peut constater qu'il s'agit d'une nouvelle

forme de l'État qui se fonde sur un nouveau modèle de gestion administrative, baptisé le nouveau management public (NMP).

En fait, pour faire face à ses multiples lacunes et défaillances, les administrations publiques marocaine ont commencé à mobiliser, au moins symboliquement, les instrumentations gestionnaires pour rendre visible à la fois leur souci d'efficacité et d'humanité. En ce sens, le management public, dont le NMP n'est que la théorie dominante, est analysé comme le symptôme de la crise de légitimité des organisations publiques.

Alors que définir le NMP n'est pas une mince affaire, dans la mesure où il s'agit d'un « label insaisissable », ayant fait l'objet de conceptualisations diverses et parfois contradictoires<sup>1</sup>.

Le NMP nous pouvons le décrire comme un « étrange puzzle doctrinal » doté d'une variété de fondements conceptuels (libéralisme, taylorisme et néolibéralisme), qui avec leur mise en œuvre ont abouti des configurations d'application et pratiques effectives diverses<sup>2</sup>. Grosso modo, le NMP en croyant à la supériorité et à la plus grande efficacité du secteur privé, renvoi à la volonté et à l'action de transposer ses outils, ses modes de gestion et son organisation vers le secteur public, à la fois marchand et non marchand.

Cependant, avec la logique du NMP, l'égalité dans la satisfaction des besoins est inévitablement remise en cause lorsque des prestations irremplaçables, en l'occurrence les SPA (l'enseignement, les soins de santé...) ne peuvent plus être fournies sans contribution financière des familles ou des patients.

---

<sup>1</sup> Allegritti (Giovani), « Budget participatif vs NPM : deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés ? », in « En finir avec le New Public Management », sous la direction de Guenoun (Marcel), Matyjasik (Nicolas), édit. Institut de la gestion publique et du développement économique, Paris, 2019, p. 164.

<sup>2</sup> Guenoun (Marcel), Matyjasik (Nicolas), « La fin de l'histoire du NPM ? », in « En finir avec le New Public Management », op. cit., p. 4.

Le long de cette ligne de pente, la société dans laquelle nous vivons se marchandise de plus en plus<sup>1</sup>.

A travers une étude analytique, nous essayons de discuter à la fois la place occupée par le NMP au sein du SPA marocain et « certains » de ses effets réels et/ou potentiels (A), tout en posant la question d'est ce que le NMP peut-il sauver le SPA ou bien à l'inverse, contribue-t-il à sa dislocation totale? (B)

Notre article est une ébauche d'analyse critique du NMP et de découverte de son « côté obscur ».

### A/ Le NMP ; « un management sans ménagement<sup>2</sup> »

Au cours des dernières années, la question du management dans le service public marocain a évolué. Rares sont désormais les services publics ou établissements publics qui n'aient pas introduit des outils managériaux dans leur fonctionnement<sup>3</sup>. Les évolutions sont sensibles mais portent, jusqu'à présent, surtout sur les instruments de management. Ceux-ci demeurent souvent quelque peu « plaqués » artificiellement sur des structures et des comportements qui n'ont guère changé<sup>4</sup>.

Portant, pour le Maroc, le SPA ne va connaître certaines pratiques managériales qu'aux années 1980. L'avènement du programme d'ajustement structurel (PAS) avec ses exigences « sévères » a, au moins, initié certains changements dans la gestion archaïque des hôpitaux et autres services sociaux.

<sup>1</sup> Fournier (Jacques), « L'économie des besoins ; une nouvelle approche du service public », éd. Odile Jacob Paris, 2013, p. 28.

<sup>2</sup> Domin (Jean-Paul), « La réforme de l'hôpital public. Un management sans ménagement », 2016, p. 1. (url : <http://www.laviedesidees.fr/La-reforme-de-l-hopital-public.html>).

<sup>3</sup> On parle ici notamment des actions suivantes : la mise en place d'entretiens annuels d'appréciation ou de formation; l'introduction d'outils de pilotage, les formations à l'animation d'équipe, à la conduite de réunions ou d'entretiens, à la gestion du temps, à l'efficacité personnelle, le lancement de démarches qualité, de groupes projets, les tableaux de bord...

<sup>4</sup> Alécian (Serge), Foucher (Dominique), « Le management dans le service public », éd. d'Organisation Paris, 2002, p 1.

Le renouveau managérial du SPA se base sur l'introduction des techniques modernes de gestion et des règles professionnelles de leur mise en application. Ce renouveau constitue pour certains prédicateurs<sup>1</sup> de modernisation de l'Administration et de l'État en général, une gage à l'assurance du développement administratif et à la lutte contre les aspects bureaucratiques d'une administration couteuse, rigide et centriste qui mérite un remodelage à l'image du management privé surtout sous ses aspects de moyens d'action et de stratégie de développement.

L'administration marocaine est fortement présente dans les dispositifs de régulation économique, très influencée par le droit, mais faiblement empreinte de logique managériale au sens réel du terme. Pour autant, notre pays a su entamer une véritable réflexion sur les questions de décentralisation et de management territorial. De même la gouvernance a émaillé le discours politique et académique. Elle a fait partie des champs scientifiques observés et analysés à travers les jeux d'acteurs, sans toutefois aborder les grandes questions fonctionnelles (marketing, finance, ressources humaines...) qui structurent les sciences de gestion<sup>2</sup>.

Au Maroc, on est toujours dans le management d' « outils » comme s'il consistait avant tout à bien gérer des processus et non plus les hommes et les femmes des SPA. Ce management s'est concentré sur les techniques, de définition d'objectifs, de contrôle de gestion, d'indicateurs. Mais le grand malheur, c'est que ces outils ont été « promus » sans expliciter à quoi ils allaient servir, et les fonctionnaires en ont donc déduit qu'ils étaient des instruments de mise en contrôle de leur activité et de réduction de leurs capacités d'imaginer des solutions nouvelles.

---

<sup>1</sup> Sedjari (Ali), « Gouvernance, risques et crises », éd. L'Harmattan Paris, 2012.

<sup>2</sup> Fouchet (Robert), at. al, « Management public durable, dialogue autour de la méditerranée », Editions Bruylant Bruxelles, 2013, p. 13.

La multiplicité des outils et leur succession à un rythme accéléré, ne laisse aucune chance pour les fonctionnaires de pourvoir les appropriés, ce qui contribue à la décrédibilisation globale du management public et en l'occurrence le NMP.

Le climat qui règne dans les SPA marocains, à travers l'observation « motivée » et le vécu, nous donne la possibilité de constater une lassitude fréquente face à certaines approches de management, quand elles apparaissent « comme une série de modes ou de gadgets imposés aux agents sans leur en expliquer l'utilité ni l'articulation avec d'autres outils ou dispositifs »<sup>1</sup>. A titre d'exemple, les multiples actions concernant la gestion axée sur les résultats, la qualité, le contrôle de gestion, les tableaux de bord de la modernisation, les tableaux de bord prospectifs et bien d'autres encore, fleurissent dans les SPA comme des tourbillons déstabilisants.

A ce moment, le NMP fait de la performance et l'évaluation par des indicateurs son « cheval de Troie » pour moderniser non seulement le service public mais l'Etat tout entier.

Le culte du « chiffre » a envahi le SPA. A tel point que certains études confirment que l'évaluation par les indicateurs de performance se préoccupe moins de la finalité des actions professionnelles que de leur conformité à des objectifs chiffrés<sup>2</sup>.

La performance amène avec elle au SPA des notions plus proches à l'« esprit du capitalisme », à l'instar de concurrence, de compétition et de rivalité, qui fait de l'autre un rival, un adversaire et un challenger qu'il faut le « neutraliser »...Or les valeurs du SPA, sont tout à fait à l'opposé du profit individuel. Le malheur qu'on se rapprochant de plus en plus au prix, au

---

<sup>1</sup> Trosa (Sylvie), Bartoli (Annie), « Le management par le sens, au service du bien public », éd. SCEREN-CNDP France, 2011, p. 11.

<sup>2</sup> Gori (Roland), « Normes, performance et soumission », in « En finir avec le New Public Management », op. cit., p. 133.

palmarès et aux résultats chiffrés, on s'éloigne au même temps d'une société soucieuse de la précarité, de la cohésion sociale et de la dignité humaine<sup>1</sup>.

Bref, il est certain que le modèle managériale issue du modèle de l'entreprise imprègne de plus en plus le répertoire des réformes consécutives du SPA.

Ce constat enregistré malgré que le management public s'est révélé, dans les pays occidentaux, incapable de résoudre les lacunes du SPA, car il s'est confronté à des obstacles majeurs<sup>2</sup>.

Outre l'écart croissant entre les moyens qui diminuent et les missions qui ne cessent d'augmenter (les nouvelles ne chassent pas les anciennes), les fonctionnaires considéraient que le management néglige la richesse de leurs expériences et impose que le système serait tellement dysfonctionnel que les initiatives ou expérimentations ne seraient destinées qu'à échouer<sup>3</sup>.

A ce moment, le SPA marocain est en train d'aligner les principes du NMP. Une doctrine reposait sur un double postulat : premièrement, il y a presque aucune différence entre les organismes publics et les entreprises privées, et deuxièmement les méthodes scientifiques sont d'application globale<sup>4</sup>.

L'enjeu est de passer d'une « gestion par moyens » à une « gestion par résultats », en pariant sur le fait que l'intelligence des fonctionnaires permettra de trouver les meilleures voies pour atteindre ces résultats<sup>5</sup>.

C'est un changement de paradigme fondamental qui consiste à voir dans les fonctionnaires des innovateurs. Des

---

<sup>1</sup> Idem, p.138.

<sup>2</sup> Trosa (Sylvie), « Vers un management post bureaucratique ; la réforme de l'État, une réforme de la société », éd. L'Harmattan Paris, 2007, p. 30.

<sup>3</sup> Idem, p. 30.

<sup>4</sup> Dreyfus (Françoise), « L'invention de la bureaucratie », éd. la découverte Paris, 2000, p. 241.

<sup>5</sup> Keating (M.), « Institutions on the edge: a new model of gouvernance », Allen and Unwin, Canberra, 2010.

fonctionnaires à qui l'on fait confiance imaginaient des solutions plus intelligentes<sup>1</sup>. C'est un changement qui fait, également, évoluer les usagers des SPA à des clients-consommateurs. Leurs droits comme leurs obligations, traditionnellement régulés au rythme du droit administratif se trouvent au point d'être ébranlés.

Cependant, une analyse réfléchie de la littérature « pléthore » sur le sujet permet à la fois de démystifier le NMP et de rester sceptique et prudent quant à ses méthodes et ses fins.

En fait, le NMP vise une amélioration des performances du SPA en adoptant des techniques de management utilisées par les entités économiques et entreprises privés, en donnant moins d'intérêt à l'application des règles et des procédures administratives voire « bureaucratiques », en favorisant la recherche de rentabilité et les rapports contractuels et en privilégiant la satisfaction des citoyens pris en leur qualité de consommateur de services publics.

A travers ses techniques, le NMP contribue à l'émergence d'un nouveau référentiel gestionnaire des administrations publiques<sup>2</sup>.

La quête effrénée de l'efficience est devenue la légitimation première des projets de réforme, supplantant la légitimité politique et démocratique de l'action publique.

La tendance actuel est de passer d'un service d'intérêt général pensé unilatéralement en haut, à un SPA gérer autrement où l'utilisateur et les fonctionnaires ont un mot à dire.

D'ailleurs, ce n'est pas par hasard que la BM, l'institution financière qui incarne les principes néolibéraux, propose ou

---

<sup>1</sup> Trosa (Sylvie), « La crise du management public, comment conduire le changement ? », éd. de boeck Bruxelles, 2012, p. 17.

<sup>2</sup> Muller (Nathan J.), « Manging service level agreements », in international journal of network management, volume 9, 1999.

plutôt impose au Maroc de revoir la relation entre les SPA, ses usagers et ses fonctionnaires. L'efficacité, la performance et le changement de paradigme... sont, entre autres, des préalables sine quoi non pour accorder les crédits<sup>1</sup>.

Partons de ces postulats, nous avons essayé de mettre en relief certains « impacts » du mouvement de l'introduction massive de valeurs et pratiques initiées dans les entreprises sur les différents acteurs du SPA : les fonctionnaires et les usagers en particulier.

La réalité des choses fait montrer que les agents d'État sont, à l'aune du NMP, confrontés à des défis d'une nature différente de ce qu'a été tellement abordés pendant des années. Le fonctionnaire dans le collimateur de la gestion axée sur la performance n'est pas appelé à se conformer, seulement, à la procédure et à la règle, mais il doit faire preuve d'attachement aux intérêts du service, doit se montrer attentif, gracieux et surtout un bon économiste.

L'analyse nous permet de dire que sous la vague de NMP et en vue de répondre aux exigences de performance, des changements notables sont en train d'être adoptés concernant la prise de décision au sein des SPA.

Les fonctionnaires occupent une position privilégiée leur permet d'être en interaction directe ou indirecte avec les citoyens bénéficiaires des prestations publiques et par conséquent sont les plus concernées par la grande mutation des SPA, en ayant le miroir des administrés qui leur renvoient leurs perceptions des changements en cours.

---

<sup>1</sup> « Le Maroc à l'horizon 2040. Investir dans le capital immatériel pour accélérer l'émergence économique », Banque internationale pour la reconstruction et le développement/La Banque mondiale. Washington, DC. 2017.



Les réformes administratives mises en œuvre ces deux dernières décennies, concernant la fonction publique, avaient comme principes :

- l'augmentation de la proportion des employés publics soumis à un rapport de travail de droit privé ;
- l'accent mis sur la performance ;
- le rendement et les résultats au moyen de la fixation d'objectifs et de critères d'évaluation ;
- l'incitation à la formation continue et à la mobilité à l'intérieur de l'organisation publique ;
- la suppression progressive du « statut » de fonctionnaire ;
- les nouvelles valeurs organisationnelles mettant l'accent sur la qualité, la compétitivité et l'esprit de « l'entreprise » ; l'introduction de systèmes d'incitations financières ;
- la redéfinition des rôles et des attentes formulées à l'encontre des employés publics et des managers publics.

Ces réformes imitent les techniques et outils utilisés dans le secteur privé, et représentent ainsi une forme de « managérisation » de la gestion publique, reflétant une hégémonie du modèle de l'entreprise privée et de la philosophie managériale comme moyens les plus efficaces de gérer les ressources humaines et les organisations de travail<sup>1</sup>.

Réformes menant à des changements structurels, à tel point que les principes wébériens sont totalement redéfinis, de sorte que des analystes parlent de « changement de paradigme <sup>2</sup> ». Un «

<sup>1</sup> Chanlat (Jean-François), « L'action publique, l'éthique du bien commun, l'efficacité et l'efficience : un regard croisé », in « sens et paradoxes de l'emploi public », sou dir. Emery (Yves), Giaque (David), presses polytechniques et universitaires romandes, 2003.

<sup>2</sup> Emery (Yves) et Noémi (Martin), « Le service public au XXI<sup>ème</sup> siècle, identités et motivations au sein de l'après-fonctionariat », éd. L'Harmattan Paris, 2010, p. 13.

basculément » traduit au sein de la fonction publique par des nouveaux droits et nouvelles obligations des agents publics.

Par ailleurs, l'application des principes du NMP dans le SPA marocain introduit progressivement des effets concernant notamment l'abandon de deux dimensions de la spécificité du modèle organisationnel : le statut des personnels et de leurs qualifications. Il est constaté ici une « offensive généralisée<sup>1</sup> ».

Dans ce sens, notre système de fonction publique a commencé de recevoir un « nouveau » genre de salariés dont le statut et les conditions d'emploi relèvent du privé.

Les effets de déstabilisation d'un service public que représente la juxtaposition en son sein de personnels exerçant des fonctions équivalentes mais dans des conditions de statut, d'emploi et de salaire radicalement différentes entraînent des tensions entre salariés aussi néfastes pour la qualité de l'ambiance interne que pour celle du service rendu aux usagers<sup>2</sup>.

Le NMP menace les fondements autour desquels se sont constituées les professions publiques, car la flexibilité remplace la stabilité organisationnelle et l'application stricte de la règle dans l'intérêt général doit laisser la place à l'écoute des attentes singulières des usagers<sup>3</sup>.

Le NMP est accusé d'avoir provoqué le « brouillage identitaire<sup>4</sup> », puisque les agents publics doivent à la fois ne pas négliger l'héritage du passé et au même temps incorporer et promouvoir de valeurs managerielles nouvelles.

---

<sup>1</sup> Worms (Jean-Pierre), « Le management sauvera-t-il le service public ? », in Empan éd. Érès Toulouse, vol. 1 n° 61, 2006, p. 18.

<sup>2</sup> Idem, p.19.

<sup>3</sup> Kutuy (Olgierd), Leverato (Jean Marc), Schoenaers (Frédéric), « Le nouveau management public », une coproduction université Paul Verlaine-Metz et université Ouverte des Humanités, 2012, p. 8.

<sup>4</sup> Idem, p. 8.

Du « brouillage identitaire » on peut aller vers « la tension identitaire » qui ne peut que générer des conséquences sur les fonctionnaires et dont, en contrepartie, leur résistance s'avère sévère et ardue.

L'utilisateur est l'autre principal acteur du SPA. C'est pour satisfaire ses besoins et ses demandes que le service public, et même l'État « largo sensu », était pensé, créé et mis en œuvre...

La constitution marocaine du juillet 2011, s'inscrit, selon certaines idées, dans la politique irréversible de modernisation des institutions et de remise en cause des structures de l'État, et essaye de mener le pays vers une nouvelle ère constitutionnelle démocratique basée essentiellement sur la « transcendance du citoyen »<sup>1</sup>.

Après avoir reconfiguré l'utilisateur en client et puis en consommateur, le NMP menace sérieusement la position « historique » de l'utilisateur dans le SPA.

Sous l'influence du NMP, il y a tendance de plus en plus vers l'individualisation de la prestation du SPA (santé, éducation, culture...)<sup>2</sup>. Celle-ci contredit la nature d'activité de l'intérêt général et engendre, par conséquent, une régression voire l'annulation de l'anonymat dans l'usage des services et biens collectifs.

En plus, l'individualisation induit un changement sur l'exercice du fonctionnaire puisque il est, désormais, dans l'obligation d'atteindre des objectifs chiffrés pour « mériter » d'être récompensé dans sa carrière.

L'individualisation ou la « personnalisation » en tant que corollaire du libéralisme, change donc la qualité de l'utilisateur, pour

---

<sup>1</sup> Rbii (Hamid), « Moralisation du service public et protection des citoyens au Maroc », in REMALD n° 115, 2014, p. 23.

<sup>2</sup> Gilles J. (Guglielmi), Geneviève (Koubi), « Droit du service public », Montchrestien, E.J.A Paris 2ème édition, 2007, p. 684.

ne pas dire qu'elle l'altère carrément. En effet, de l'administré on est passé à l'usager, puis on a évolué vers le statut du client et ensuite vers celui du « consommateur <sup>1</sup> ». Loin de s'arrêter à ce niveau, l'usager du SPA peut devenir « négociateur » avec des privilèges et des faveurs plus développés.

Outre les effets juridiques du passage de l'« usager » au « client », le SPA doit faire face aux conséquences d'ordre sociologique.

En effet, des spécialistes, ont démontré que logique de service s'est désormais emparée des organisations publiques, balayant la relation d'évitement bureaucratique.

Ils ont constaté le glissement de la notion de « service public » vers le syntagme « au service du public »<sup>2</sup>. Plus globalement, il y a une réhabilitation de la figure de l'usager, accédant de façon assez paradoxale au double statut de consommateur-client et de citoyen.

L'analyse des discours et des pratiques permet de distinguer quatre principaux types de modifications apportées, ou seront apportées, à la relation à l'usager, suggérant une progression dans le temps et dans l'intensité du changement<sup>3</sup>. Ces changements on peut les résumer comme suit :

➤ Les modifications de la relation à l'usager consistent à renforcer et à élargir les droits des usagers. A la relation régie

<sup>1</sup> Paradeise (Catherine), « Usagers et marché », in « les Usagers entre marché et citoyenneté », sous dir. Chauvière (M.), Godbout (J – T), éd. L'Harmattan, coll. Logiques sociales, 1992, p. 193.

<sup>2</sup> Corcuff (Philippe), Lafaye (Claudette), « Service public et tension marchande. Tensions et redéfinitions dans une direction départementale de l'Equipement », in « Le service public en recherche. Quelle modernisation ? », sous dir. Fraisse (Robert), Grémion (Catherine), Paris, La Documentation Française, 1996, p. 285.

<sup>3</sup> Waechter (Virginie), « La relation usager / service public : d'un modèle à l'autre ou vers la confusion des sphères d'action privée et publique » in revue des sciences sociales, n° 28, éd. nouveaux mondes, 2001, p. 58.

par des règles substantielles, on substitue ainsi une relation contractuelle ayant vocation à être négociée.

➤ La personnalisation de la relation à l'utilisateur s'accompagne du glissement du principe d'égalité, vers celui d'équité, entendu comme égalité d'accès à un service personnalisé (la contractualisation avec des clauses abusives<sup>1</sup>).

➤ L'approfondissement de la personnalisation et de l'horizontalisation de la relation avec l'utilisateur nécessite en effet des aménagements organisationnels.

➤ La désacralisation de la puissance publique permet un rééquilibrage de la relation administrative au profit des usagers qui se voient, tantôt conférer de véritables droits publics subjectifs à l'encontre des services publics, tantôt reconnaître des intérêts juridiquement protégés qu'ils peuvent faire valoir en justice.

D'ailleurs, la constitutionnalisation<sup>2</sup> de l'obligation de prendre en compte la qualité du SPA au moment de proposer les prestations en est la matérialisation la plus aboutie sur le plan juridique<sup>3</sup>.

En plus de sa nature vitale pour la satisfaction de la notion d'intérêt général, le SPA se trouve obliger d'offrir aux usagers des prestations de qualité dont les éléments doivent être mesurables.

Finalement, le changement constaté dans le statut de l'utilisateur du SPA ne peut que bouleverser ses garanties juridiques anciennement protégées par les principes cardinaux du service

<sup>1</sup> Waechter (Virginie), « La relation usager / service public : d'un modèle à l'autre ou vers la confusion des sphères d'action privée et publique » in revue des sciences sociales, n° 28, éd. nouveaux mondes, 2001, p. 58.

<sup>2</sup> Article 154 de la constitution marocaine de juillet 2011.

<sup>3</sup> Zair (Tarek), « Le service public face à l'émergence des nouveaux droits des usagers », in, « Le service public dans tous ses états », sous dir. de Mecherfi (Amal), Imp. Axis Design Rabat, 2017, p. 37.

public, que sont l'égalité, la continuité et la mutabilité. C'est derniers sont en phase d'être substituer par d'autres, puisque ils sont accusés de ne pas rendre compte de l'idée de redevabilité ou « accountability » propre au droit anglo-saxon que véhicule l'impératif de qualité.

Sur ces principes dits « lois » de Rolland qu'on va se focaliser en second point.

### **B/ La dislocation des « lois » de Rolland**

L'approche managerielle issue de la doctrine du NMP « attaque » donc le SPA marocain d'une manière, certes, progressive mais envahissante.

Toutefois, les principes du NMP considérés selon certains points de vue comme une aubaine, représentent une menace sérieuse pour le service public selon d'autres.

Il est évident que toutes les activités du SPA doivent respecter les principes, dits lois de Rolland, qui sont de l'essence même du service public, en particulier le célèbre trio : l'égalité, la continuité et la mutabilité, auxquels s'ajoute, à tort ou à raison, le principe de gratuité.

Toutefois, les mutations économiques, sociales et idéologiques ont ébranlé l'édifice du service public. La mise en concurrence d'un nombre croissant de service public, même ceux non-marchand, a fait évoluer les attentes, et non plus les besoins, des usagers en faveur d'une démarche plus individualisée<sup>1</sup>.

Le SPA a été affecté par l'évolution économique et les principes du NMP, et par conséquent, ceux-ci affectent la portée et le contenu concret des grandes « lois du service public ».

A tel point que les principes du service public, sont menacés de ne plus apporter pour les usagers de réelles garanties et peuvent jouer à leur détriment. Le droit du service public est

---

<sup>1</sup> Bizeau (Jean-Pierre), « Usagers ou clients du service public ? Le discours de l'administration », in revue administrative n° 296, 1997, p. 209.

accusé d'être insuffisamment protecteur, dont les principes sont susceptibles de se retourner contre les usagers<sup>1</sup>.

Le passage de l'utilisateur au client du SPA, impose un changement dans les prestations et les missions. Ces usagers / clients demandent plus d'efficacité, plus d'économie, plus de qualité, de civilité, de subsidiarité, tout en exigeant que les obligations traditionnelles d'égalité, de continuité et de mutabilité soient remplies.

Dans le futur proche, nous assistons à un revirement de position. L'État ou plus précisément, le pouvoir exécutif ne soit plus le seul à définir les obligations du SPA. A l'opposé, le gouvernement serait obligé à partager ce pouvoir avec les usagers / clients.

Le NMP a réussi d'imposer un nouvel arsenal juridique, incitant de plus en plus à la qualité des prestations du SPA, à la transparence, à l'efficacité, à la participation des intéressés au processus décisionnel et bien d'autres principes.

Cependant, ces nouveaux principes, sont-ils complémentaires des autres dits « traditionnels » où sont catégoriquement à l'opposé et risquent de les effriter ?

Il est connu que les usagers ont des droits fondés sur le respect des principes de fonctionnement du service public. Outre les droits cités ci-dessus, on peut énumérer, entre autres, les droits suivants : le droit à l'obtention de la prestation, le droit à réparation ou au dédommagement dans certaines circonstances. Ces droits sont indéniablement reliés les uns aux autres. Ils font partie d'un ensemble difficilement divisible : les droits des usagers sont fondés sur les principes directeurs du service public et aucun n'est autonome.

---

<sup>1</sup> Delvolve (Pierre), « Les services publics face au droit, notamment communautaire de la consommation », Droit administratif, éd. Techniques, 1993, p. 14.

Les principes du service public se sont devenu progressivement des principes généraux du droit opposables aux autorités et agents des administrations, au nom de la singularité du droit et du régime administratif. Ils présentent la particularité de fournir aux usagers des services publics des garanties juridiques d'un fonctionnement normal<sup>1</sup>.

L'essence même des principes cardinaux du SPA postule que chaque citoyen ou tout individu (citoyen, étranger, résident...) dispose d'un droit d'accès au SPA. Ce droit d'accès au service public est le corollaire « normal » du principe d'égalité duquel découle le principe « d'égal accès au service public » dès que l'utilisateur répond aux différentes conditions que les règles spécifiques au service imposent<sup>2</sup>.

Pour accéder à ce droit, notamment avec le développement accéléré voir « vertigineux » des TIC, suppose une connaissance au moins minimale de celles-ci.

Dans ce sens, le principe d'égalité est nuancé par le principe d'efficacité prôné par le NMP et qui impose le passage à la notion du client. Néanmoins, la requalification des "administrés", "assujettis" ou "ayants droit" en usagers et par la suite en clients ne va cependant pas sans difficultés. Car, au sein du SPA, à l'opposé de certains services publics opérant dans le secteur marchand, on est souvent loin de la figure du client consommateur, libre de ses préférences et de ses choix, et capable d'évaluer si dans ce que lui fournit le prestataire, il en a bien « pour son argent »<sup>3</sup>.

Les services publics et a fortiori les administrations régaliennes ne peuvent choisir leur clientèle comme le pratiquent

---

<sup>1</sup> Donier (Virginie), « Les droits du service public : entre tradition et modernité », in RFDA, 2006, p. 1219.

<sup>2</sup> Johanet (Gilles), « L'égalité d'accès aux soins », in EDCE n°49, 1998, p. 429.

<sup>3</sup> Strobel (Pierre), « L'utilisateur, le client et le citoyen : quels rôles dans la modernisation du service public? », in Recherches et prévisions n°32, 1993, p. 35.



plus facilement les services marchands ; ni personnaliser et différencier par trop le traitement des usagers, au risque de s'écarter de leurs missions et des règles de droit qui encadrent leur activité.

Les systèmes de production et de distribution au sein du SPA ne peuvent être destinés à des clientèles particulières que le sont ceux des services marchands<sup>1</sup>.

Il est de l'évidence que depuis des années, l'existence d'une activité de service public, dont la création relève du droit discrétionnaire des autorités compétentes, emporte pour ses usagers, reconnaissance d'un droit au fonctionnement normal de ladite activité. Les grands principes et les règles applicables spécialement aux activités aux services publics ont pour objet de garantir et d'organiser un tel fonctionnement régulier.

Portant, le contexte et le discours amenés par l'idéologie du NMP, conduit à ce que les principes de fonctionnement « classiques » soient à chaque fois complétés, recomposés ou déstructurés, réunis ou divisés et parfois même contredits.

A l'extrême du principe d'égalité, se positionne un autre principe, celui de la gratuité du service public. Le fait que l'ensemble des individus doivent être traités à même pied d'égalité quant à la tarification peut résulter que certains ne pourront pas bénéficier des prestations des SPA puisqu'elles deviendront trop chères pour eux.

Le principe d'égalité contiendrait en germe le principe de la gratuité du service public<sup>2</sup>.

D'ailleurs, dans le droit administratif la conciliation entre le concept de gratuité et les impératifs du libéralisme apparaissait

---

<sup>1</sup> Idem, p. 36.

<sup>2</sup> El Yaâgoubi (Mohamed), « Les droits de l'utilisateur de services publics au Maroc », in « Le devenir du service public, comparaison France-Maroc », sous dir. Guerraoui (Driss), El Aoufi (Noureddine) et Barreau (Jocelyne), Les Editions Toubkal et éd. L'Harmattan, 1999, p. 270.

d'emblée antinomique<sup>1</sup>. Le professeur Guglielmi considère que puisque la gratuité n'ayant pas été reconnue, en droit strict, comme principe général du droit, ni comme principe à valeur constitutionnelle, ne saurait constituer un principe juridique<sup>2</sup>. A cet effet, il est un principe inspirant les constructions théoriques, les politiques législatives et les solutions jurisprudentielles dans des cas touchant à l'essence du service public, soit une règle d'une portée limitée appartenant à un régime juridique circonscrit.

Le principe de gratuité après avoir, tellement, marqué la distinction entre le SPA et le SPIC, il paraît devoir susciter au sein de la catégorie des SPA une distinction problématique entre les services publics obligatoires et les services publics facultatifs.

Le paiement d'une redevance, analogue au prix des services marchands rend le SPA similaire au SPIC, ce qui mit le principe de gratuité hors toute considération.

Dans des domaines comme l'éducation ou la santé, des voix, notamment des gouvernements qui succèdent, se lèvent pour leur libéralisation et l'abolition de la gratuité de ces prestations<sup>3</sup>.

La considération juridique de la gratuité se trouve de nos jours « paradoxalement » insérée dans les impératifs d'une société libérale, car elle n'est plus appliquée ou, le cas échéant, elle est détournée.

---

<sup>1</sup> Par contre, rien ne s'oppose à ce qu'un SPA obligatoire pour l'utilisateur ne soit gratuit pour celui-ci et que la prestation de ce service soit un monopole public. Dans ce cas de figure, l'absence de gratuité ne correspond ni à un prix, ni à une redevance mais il est une taxe.

<sup>2</sup> Gilles J. (Guglielmi), Geneviève (Koubi), « Droit du service public », Montchrestien, E.J.A Paris 2<sup>ème</sup> édition, 2007.

<sup>3</sup> De temps en temps, l'« abolition » de la gratuité de l'enseignement au Maroc fait l'objet d'un débat chaud. Le conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique dans l'un de ses rapports publié en 2018 a évoqué la question solennellement et à proposer que pour l'enseignement supérieur, la classe moyenne et la classe aisée devront payer des droits d'inscription.

Dans la logique néo-libérale, celle du NMP, la non-gratuité ou la « tarification » est considéré comme un objectif de bonne gestion des services publics. Le tarif permet d'avoir une visibilité claire du coût du service et d'en suivre la gestion<sup>1</sup>.

Par ailleurs, en imposant l'importation de logiques comptables issues des services marchands, le NMP tend, non seulement à « déréaliser » les activités et leurs résultats, mais aussi à « dépolitiser » les rapports entre l'État et les citoyens. Les usagers des SPA sont considérés comme des « acheteurs » de services qui doivent « en avoir pour leur argent »<sup>2</sup>. L'incontournable importance donnée à la dimension d'efficacité et au rendement financier élimine du SPA, inéluctablement, à la fois le principe de la gratuité et surtout toute conception de justice autre que celle de l'équivalence entre ce que le contribuable a personnellement payé et ce qu'il a personnellement reçu.

L'autre principe primordial qui concerne parfaitement l'évolution du SPA, est celui de mutabilité ou d'adaptation. Le droit à l'adaptation constante des services publics est également un principe traditionnel dont l'utilisateur peut se prévaloir.

La mutabilité du service public est la conséquence du devoir qui s'impose aux responsables du service d'adapter ce dernier aux besoins changeants de la collectivité.

Elle est considérée non plus comme un droit des usagers mais plutôt il est un droit pour la personne publique et une obligation pour les usagers. Droit de modifier la consistance ou l'organisation du service, et obligation de se soumettre à la décision administrative.

---

<sup>1</sup> Meschériakoff (Alain-Serge), « Droit des services publics », PUF coll. Droit fondamental, p. 211.

<sup>2</sup> Dardot (Pierre), Laval (Christian), « La nouvelle raison du Monde, essai sur la société néo-libérale », éd. La découverte Paris, 2010, p.400.

La mutabilité est un principe ambivalent : « à la fois au service de la domination politique et au service des citoyens »<sup>1</sup>, il emporte des conséquences qui peuvent être contradictoires selon que l'on se place du côté de l'État garant de l'intérêt général ou des usagers. Il est évident que les pouvoirs publiques qui décident de la façon dont le service public doit évoluer : la « loi de progrès » est mise en œuvre de manière unilatérale par la puissance publique. Le pouvoir discrétionnaire de modification unilatérale par la puissance publique, anciennement bénéfique pour les usagers, est lui-même qui va les priver par la suite, de certains services, supprimés au nom de la rentabilité<sup>2</sup>. Le principe s'est détourné de sa finalité « d'origine » bénéfique pour les usagers : « obtenir un service amélioré, intégrant les évolutions techniques et démographiques », pour en servir une autre : les pouvoirs publics s'en sont emparés afin de protéger l'intérêt général, et plus précisément l'intérêt public économique. Ainsi, la recherche de la rentabilité du service public, pas seulement industriel et commercial mais également ceux non marchands, a eu raison de l'intérêt des usagers.

A notre sens, et à première vue, le principe de mutabilité s'entremêle parfaitement dans la logique du NMP, puisque il évoque le mouvement et le déplacement. Il suppose des transformations plus que de simples modifications. Mais à quel niveau, sous prétexte d'adaptation, le SPA doit suivre cette logique?

La plasticité du SPA est inéluctable pour la satisfaction des besoins collectifs d'intérêt général, car dans la perspective d'une constante adaptation aux attentes sociales, la seule logique commerciale ne peut leur être opposée.

<sup>1</sup> Meschériakoff (Alain-Serge), « Droit des services publics », op. cit., p. 146.

<sup>2</sup> Cluzel-Métayer (Lucie), « Le service public et l'exigence de qualité », Nouvelle bibliothèque de thèses, Dalloz, p. 500.

Cependant, la pensée néo-managériale dominée par la primauté de l'économie de marché, affaiblit la considération portée aux usagers et au même temps décompose la liaison entre la continuité et l'adaptabilité du SPA. L'application du principe de libre concurrence est souvent présentée comme primordiale, au détriment de la conception collective et sociale du service public.

En somme, le principe de mutabilité, d'adaptabilité ou d'adaptation constante est dépourvu de définition légale ou jurisprudentielle, et par conséquent, il ne cache pas les formes idéologiques du service public. L'utilisateur n'a pas le droit au maintien d'un service ni de droits opposables à la modification de son régime.

Autre principe « névralgique » du service public, est celui de la continuité. Un service ne peut être qualifié comme public que s'il est continu. La règle de la continuité du service public est essentiel, à la fois socialement et politiquement.

La continuité érigé comme principe constitutionnel, tant en France qu'au Maroc<sup>1</sup>. Dans ce sens, le conseil constitutionnel français conclut dans l'un de ses décisions que « la continuité de la vie de la nation est un des principes clef du système juridique étatique ; c'est en vertu de ce principe que se déduit et est développé logiquement le principe de continuité du service public »<sup>2</sup>.

Dans la logique du service public, tel qu'il est conçu à ses débuts, la continuité trouve l'une de ses forces dynamiques dans les attentes de l'utilisateur et de ses revendications. Cependant dans

---

<sup>1</sup> Par l'article 154 de la constitution marocaine du juillet 2011.

<sup>2</sup> CC (conseil constitutionnel français), décision n° 79-111 DC, 30 décembre 1979, vote du budget, Rec., p. 39.

la logique du NMP, cette seule exigence n'est plus suffisante, et se remplace par l'impératif de rationalisation des dépenses publiques et l'objectif de rentabilité. A cet effet, il faut prétendre la non continuité d'un tel ou tel service public au nom d'efficience.

Nonobstant, si l'utilisateur n'a pas le droit à la création d'un service public, il a, à l'opposé, le droit à un fonctionnement normal du service public pour autant que ce service existe, à tel point que le juge administratif considère comme illégales les conditions de fonctionnement d'un service qui auraient pour effet de restreindre l'accès au service pour les usagers, car cette restriction constitue une atteinte au principe de continuité du service lorsqu'elle ne connaît aucune justification légale ou réglementaire<sup>1</sup>.

Par ailleurs, la continuité du service passe également par ses personnels, car elle dépend de leurs obligations de travail, de leur disponibilité, de leurs droits et de leur conscience.

Par souci de modernisation des SPA, et sous l'effet du néolibéralisme, les recommandations de qualité et d'efficacité des tâches d'accueil, d'orientation et de réception des usagers et des administrés par les agents du service sont toujours rappelées à côté du principe de continuité et avec les autres principes du service public. Mais ce qui peut révéler paradoxale, est la recommandation de réduction de nombre des fonctionnaires pour diminuer les dépenses considérés comme considérables, malgré leur rôle primordial pour le bon fonctionnement des services publics.

---

<sup>1</sup> CE (conseil d'Etat français), 13 février 1987, Toucheboeuf et Mme Royer, Rec., p. 45.

Le NMP est entièrement favorable pour la réduction des personnels, et le rapprochement entre le droit du travail et le droit de la fonction publique et par conséquent un rapprochement des situations des salariés dans les secteurs public et privé.

Globalement, les différents textes de loi, rapports et recommandations conceptualisés sous l'effet du NMP, ont progressivement installé des principes de valeur parfois supra-législative, souvent législative, ayant pour but de donner préventivement des garanties plus précises aux usagers afin de promouvoir l'action plutôt que le contentieux<sup>1</sup>. Plusieurs principes, tels que qualité, sécurité, accessibilité et transparence viennent donc compléter le tableau des principes de fonctionnement du service public, résultant ainsi une profonde modification de ce tableau.

### **Conclusion :**

En guise de conclusion, dans la « tornade » de la rentabilité basée sur la satisfaction immédiate et la réalisation des économies, le SPA perd progressivement sa qualité du garant du lien social.

Dans un tel contexte d'épanouissement d'une nouvelle idéologie de gestion dans l'administration publique qui met l'accent sur les résultats et non plus sur les moyens ou à la conformité des actions de l'administration publique aux règles juridiques, la problématique ardue qui s'impose est celle de l'existence d'outils qui concilient les exigences du NMP avec les principes d'imputabilité juridique et les valeurs du SPA.

---

<sup>1</sup> Gilles J. (Guglielmi), « Rolland est mort, vive les principes de fonctionnement garantis ! », in « Le service public dans tous ses états », sous la dir. de Mecherfi (Amal), université Mohammed V et REJMA, 2017, p. 25.

Autrement dit, le SPA doit savoir comment concilier entre le droit et le NMP dans la conduite de la réforme administrative au Maroc ?

D'ailleurs, le fait de se focaliser sur la rentabilité des SPA, on risque de perdre de vue l'égalité des chances et de mettre en péril les principes fondamentaux du service public. Principes représentant la dernière ligne de défense des droits des citoyens-usagers contre les aléas du marché.

En somme, le SPA en général, et ses agents publics en particulier sont donc censés de garder toujours les valeurs traditionnelles de la logique identitaire de service public<sup>1</sup>, liées à l'administration publique et à des processus démocratiques.

Des valeurs reflétant la « publicité normative » de l'action étatique comme le dévouement et l'engagement désintéressé<sup>2</sup>.

En contrepartie, le SPA et ses agents doivent initier, ou plutôt adoptés une autre logique, celle du « managérialisme public »<sup>3</sup>, qui prône les objectifs économiques et quantitatifs, la compétitivité, la performance individuelle, le développement de leurs compétences, la conscience professionnelle, la qualité du travail, l'efficacité, la culture du résultat, l'orientation client (ouverture et transparence) et la restriction au maximum du rôle de l'État dans la sphère privée.

---

<sup>1</sup> On cite notamment : servir l'intérêt général, offrir une assistance, respecter les lois, régler la société ; échapper à des objectifs économiques, ne pas être en concurrence, l'égalité de traitement, l'exemplarité, avoir un objectif social...

<sup>2</sup> Bozeman (Barry), « La publicité normative : comment concilier valeurs publiques et valeurs du marché ? », in politiques et management public, n° 25, 2007, p. 182.

<sup>3</sup> Horton (Sylvia), « History and persistence of an idea and ideal », in « Motivation in public management », sous dir. Perry (Jeams. L), Hondeghe (Anne), Oxford university press New York, 2008, p. 17.



Cette confrontation, ne peut qu'engendrer un SPA marocain « hybride » combinant les principes classiques de fonctionnement bureaucratique avec des principes issus de l'économie et des nouvelles formes de gouvernance<sup>1</sup>, avec tout ce que peut signifier comme tension au sein du SPA et par conséquent le risque de son effritement.

Néanmoins, au moment où il est enregistré un net rétrécissement du NMP dans plusieurs pays développés, après avoir conduit à des désastres dans les politiques, il continu, paradoxalement, de gagner du terrain dans des pays auparavant réticents à les mettre en œuvre et bien évidemment aux pays en développement<sup>2</sup>.

Portant, le NMP est en train de reproduire des effets pervers, en particulier avec les partenariats public-privé (ppp) et les externalisations de services. Ses différentes techniques de gestion se sont souvent révélées inefficaces et mal coordonnées, avec des budgets prévisionnels sur ou sous-estimés et des bilans peu transparents, coûteuses pour les citoyens et soumises à de nouveaux monopoles ou ententes sur fond de concurrence « feinte »<sup>3</sup>.

Au terme, nos critiques aux principes du NMP et à son idéologie d'origine, n'est pas un rejet total et catégorique du management, mais plutôt un appel et une mise en garde quant aux dangers et périls qu'il provoque.

---

<sup>1</sup> Pollitt (Christopher), Bouckaert (Geert), « Public management reform: A comparative analysis », Oxford university press, USA, 2004.

<sup>2</sup> Allegretti (Giovanni), « BP '' budget participatif '' vs NPM : deux acronymes, deux mondes opposés ou étroitement liés ? », in « En finir avec le New Public Management », op. cit., p. 164.

<sup>3</sup> Idem, p. 167.