

Le Nouveau management public et la modernisation de l'administration publique

1- MME BEKHECHI-CHOUIKHI Samiya
Doctorante - Université de Tlemcen –Algérie
chouikhi-samia@hotmail.com

2- Dr BENMANSOUR Abdallah
Professeur - Université de Tlemcen– Algérie
mansour_19612004@yahoo.fr

Résumé: Depuis près de deux décennies, les administrations publiques, de par le monde, se cherchent, se restructurent. Une remise en cause générale semble les caractériser. Même dans les pays où de telles interventions n'ont pas eu lieu, de profondes volontés de changement ont été exprimées : que ce soit en Europe, en Afrique ou ailleurs, une telle tendance semble persister . Face a cette situation, les hypothèses de base de l'action administrative, tout comme ses instruments traditionnels s'avèrent sinon obsolètes, du moins insuffisants. Une nouvelle perception de la gestion publique devient, dès lors, nécessaire pour administrer et gouverner. La nouvelle gestion publique (également appelé nouveau management public, de l'anglais new public management) est un concept né dans les années 1970 dans les milieux néo-libéraux. Elle réclame un meilleur partage des rôles entre le pouvoir politique, qui prend les décisions stratégiques et fixe les objectifs, et l'administration, qui prend les décisions opérationnelles. Ceci afin de promouvoir une modernisation accrue du management et un plus grand pragmatisme de gestion au sein des administrations publiques dans le but d'en améliorer le rapport coût/service . S'agissant de l'Algérie, en particulier, force est de reconnaître le retard pris dans l'adaptation de son administration aux nouvelles réalités. Cette dernière a longtemps renvoyé une image d'immobilisme, qui tranche non seulement avec le foisonnement d'expériences innovantes, au niveau international, mais aussi, avec le rythme nettement plus soutenu des réformes économiques et politiques entreprises, au niveau national. Transformer ce retard pénalisant en une force de remise en cause des cadres traditionnels de travail, constitue un vrai défi que l'Algérie se devait d'affronter pour renouer durablement avec la croissance économique et le progrès social. L'objectif de cet article est de mieux comprendre ce nouveau Management Public et d'essayer de savoir comment un pays comme l'Algérie peut s'inspirer de ses principes dans la réforme de son administration publique.

Mots clés: Nouveau management public (NPM), administration publique, la réforme de l'Etat, services publics, citoyen, Gestion par objectifs (MBO : manage by objectifs).

ملخص: بدأ ظهور التسيير العمومي الجديد من بداية أزمات المالية العامة. حيث حاول هذا الأخير إدخال مبادئ تميز بها القطاع الخاص في المحيط العمومي.

هذه الظاهرة غيرت بشكل عميق طريقة عمل المنظمات الحكومية و أيضا طريقة فهمنا لوظائفها و غاياتها باعتبارها مقدمة للخدمات و للشرعية العمومية في آن واحد. حتى في الدول التي لم تبرز فيها هذه الظاهرة .

يمكن ملاحظة ظهور عدة مبادرات للتغيير و هذا هو حال الجزائر, التي أبرزت من خلال تصريحات سلطاتها السياسية إرادة واضحة لإصلاح نظامها الإداري.

و لكن السؤال الذي يطرح هو هل أن هذه المبادرات الإصلاحية سمحت للإدارة الجزائرية بان تصبح إدارة متطورة تتمتع بالكفاءة و الفعالية اللازمة لخدمة المواطن؟

هذا السؤال يدفعنا إلى طرح الإشكالية التالية:

- كيف يمكن لبلد مثل الجزائر أن يستفيد من مبادئ التسيير العمومي الجديد لإصلاح إدارته العمومية التي ما زالت توصف بالبيروقراطية؟

من خلال هذه المداخلة سنحاول فهم هذا المصطلح الجديد الخاص بتسيير المنظمات العمومية , حتى تتمكن من استخلاص دروس يمكن ان تفيد المبادرة الإصلاحية للإدارة الجزائرية.

الكلمات المفتاحية: المناجنت العمومي الحديث، الإدارة العمومية، إصلاحات الدولة، الهيئات العامة، المواطن، الإدارة بالأهداف.

Introduction: Né de la crise des finances publiques, de la poussée du néo-libéralisme économique et de la théorie des choix publics, le **Nouveau management public** a tenté d'intégrer à la sphère publique des concepts traditionnellement réservés au secteur privé[1]. Ce phénomène a profondément bouleversé, si ce n'est la mécanique des organisations proprement dites, du moins notre manière d'entrevoir leur fonctionnement et leurs finalités en tant que prestataires à la fois de services et de légitimité publique.

Même dans les pays où un tel phénomène n'a pas été mis en avant, de profondes volontés de changement ont été exprimées. C'est le cas aussi de l'Algérie qui manifeste, à travers les déclarations des autorités politiques, une grande volonté de réforme de son système administrative.

Mais la question qui se pose est ce que les initiatives de réforme ont permis à l'administration Algérienne de devenir une administration de développement réellement compétente, efficace, performante et résolument au service du citoyen ? Cette question nous mène à une **problématique majeure**:

Comment un pays comme l'Algérie peut s'inspirer des principes du Nouveau management public dans la réforme de son administration publique qui n'a été jusqu'ici que bureaucratique ?

A travers cet Article, on va essayer de mieux comprendre ce nouveau concept de gestion des organisations publiques, pour pouvoir en tirer des leçons pratiques pour la réforme de l'administration algérienne.

Plan de l'Article

Introduction et Problématique

- I. La spécificité de la gestion des organisations publiques
- II. L'émergence d'une Nouvelle Gestion Publique
- III. La conceptualisation du Nouveau Management Public
 - 1- La définition du Nouveau Management Public NMP / Nouvelle gestion publique (NGP)
 - 2- Modèles, Principes Et Outils
 - 3- Les conséquences du Nouveau Management Public et ses limites
- IV. L'Algérie : les contraintes de mise en œuvre d'une réforme administrative efficace.
 - 1- La genèse de la réforme administrative
 - 2- Les actions de réformes engagées par l'Etat Algérien
 - 3- Les contraintes de la mise en œuvre
 - 4- Le NMP comme approche alternative au service de la réforme de L'administration Algérienne.

Conclusion .

I. La spécificité de la gestion des organisations publiques : Le management d'une institution, d'une collectivité ne ressemble pas tout à fait à celui d'une entreprise. Cependant Il y a des Points Communs comme la gestion des ressources humaines, la mise en place des règles et procédures, la gestion des projets...

Mais, sur certains aspects, **le management public reste très spécifique**. Il doit s'accommoder à un environnement complexe composé:

- d'une multiplicité d'acteurs et d'institutions, d'horizons et de nature très différentes ;
- de territoires et de compétences variées ;
- il doit s'accommoder à un cadre législatif et réglementaire très dense (Constitution, lois régissant l'Etat et ses institutions, lois de finances etc...).[3]

Selon V.-M. Santo et P.-E. Verrier (1997), il y a **cinq (05) composantes qui permettent de caractériser les organisations publiques :[4]**

1- Les poursuites des finalités extérieures: alors que l'entreprise privée poursuit, d'une manière autonome une finalité interne de suivi et de développement, les organisations publiques sont soumises à des finalités externes définies et imposées par la loi (défense nationale, éducation, état civil, aide sociale,...).

2- L'absence de rentabilité capitaliste.

3- Des missions assurées en concurrence nulle ou imparfaites.

4- Des systèmes complexes et extrêmement cloisonnés.

5- Une soumission de l'action administrative au politique.

La gestion des affaires publiques d'une organisation publique, à la différence du secteur privé, comporte deux dimensions : **[5]**

La gestion des organisations publiques qui ne diffère guère de la gestion des entreprises du secteur privé. La gestion consiste à faire l'aller-retour entre les ressources et les réalisations. Les impératifs de gestion sont identiques : l'objectif consiste à générer des produits et services en évitant de consommer trop de ressources pour le faire. Seule différence de taille : les organisations publiques n'ont pas vocation à réaliser des profits, elles ont souvent même pour mission de redistribuer des ressources.

Des obligations de service public de nature politique et juridique qui participe très fortement à la légitimité des services administratifs et se sont fondées sur le respect des principes. Cette légitimité « primaire » est de plus en plus complétée par une autre forme de légitimité appelée « secondaire » où les acteurs des politiques publiques recherchent une reconnaissance par la qualité de leurs prestations à l'attention des acteurs sociaux.

Selon Yvon Pesqueux (2006) : « ***L'une des caractéristiques de la Nouvelle Gestion Publique est bien d'insister sur la légitimité secondaire des organisations du secteur public en focalisant l'attention sur la recherche de l'efficacité organisationnelle et l'amélioration de la qualité des biens et services offertes par les services administratifs***».

Depuis les années 1970, un vaste chantier de réformes a investi la sphère publique, redessinant ainsi les contours de cette « nouvelle gestion publique ». Selon Emilie soufflet et olivier keramidas (2010) « Malgré l'incroyable capacité des organisations publiques à résister aux projets de réforme qui leur sont appliqués, les bouleversements profonds que connaissent actuellement les organisations publiques ont des répercussions sur les rôles, et les conditions de travail des acteurs publics. Ces derniers sont amenés à modifier en conséquence leurs manières de travailler ».[6]

Les organisations publiques se doivent aujourd'hui d'être efficaces, efficientes et économes. Pour cela, l'entreprise privée semble représenter le modèle à suivre s'opposant à une bureaucratie symbole de tous les dysfonctionnements (F. Gangloff, 2009). Les gouvernements des pays occidentaux mettent ainsi en place des réformes visant à l'introduction d'une « culture

de la performance ». Pour certains auteurs nous assistons à la naissance d'une nouvelle organisation dite « post-bureaucratique » et d'un courant de réflexion sur le « new public management ».[7]

II. L'émergence d'une Nouvelle Gestion Publique : Comme nous venons de voir, sous les contraintes que les organisations bougent, le besoin de réforme est ressenti d'une manière accrue et les Etats n'ont plus d'autres choix que de tourner vers la réforme de ses appareils administratifs.

Il ya bien aujourd'hui, une remise en cause profonde des valeurs, des normes d'actions et des modes opératoires de l'administration, qui conduit à s'interroger sur sa capacité à répondre au défis actuels de la société.

Pour M. Djouldem(2005) cette crise est multiforme dans ses manifestations[8] :

Une crise cognitive : c'est-à-dire l'incertitude du sens qui affecte les mécanismes d'explication sur ce que fait ou ne fait pas l'administration publique.

Une crise normative : c'est-à-dire une remise en cause des normes et procédures qui encadrent et définissent la conduite de l'action publique.

Une crise de médiation : c'est-à-dire une panne de mécanismes qui organisent et activent le dialogue entre les divers groupes de l'Etat.

Une crise de légitimité : c'est-à-dire une perte de confiance progressive dans l'action de l'Etat et son personnel politique et administratif.

La légitimation de l'intervention publique par le concept de la puissance publique puis par le concept de l'intérêt général ne marche plus. L'Etat providence est remis en cause et l'action de l'Etat ne peut être légitimée que si elle est efficace.

Au cours des trois dernières décennies, la performance du secteur public a pris une importance toute particulière, les pays industriels étant confrontés à des récessions, à des exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics, Thierry Le Nedic [9] (2009) voit que ces pressions s'accompagnent d'une demande de plus grande obligation pour les pouvoirs publics de rendre compte de leur action. *Ainsi, des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique, constituant le courant du New Public management (NPM) également nommée Nouvelle Gestion Publique (NGP).* Ce processus a touché, de manière plus ou moins importante et sous des formes diverses, l'ensemble des pays occidentaux et de multiples pays en développement.

On peut citer quelques exemples concrets :

- ❖ **La Nouvelle Zélande »1988 :une gestion publique en pratique** L'exemple le plus concret de changement intellectuel de l'administration se découvre en Nouvelle Zélande[10]. Ce pays qui possédait traditionnellement un secteur public puissant et que ses premières réalisations ont été menées au début des années 80 par un gouvernement travailliste arrivé au pouvoir dans une période de grave crise économique avec une inflation galopante et l'ouverture au monde d'un pays longtemps resté isolé.[11]
- ❖ **L'exemple idéal " Royaume-Uni "** Élu Première ministre en 1979, *Margaret Thatcher* ne tarde pas à mettre en œuvre trois plans précis : [12]
 - **En 1979, la création du Efficiency Unit :** le gouvernement décide la réduction des dépenses qui sont associées aux administrations publiques.
 - **En 1983, on assiste à l'implantation du Financial Management Initiative :** diminution des coûts, élimination du gaspillage, amélioration de la qualité des services. C'est la naissance du New Public Management (NPM);
 - **En 1988, l'implantation du Improving Management in Government : The Next Steps :** le gouvernement procède dès lors, à la nucléarisation généralisée en " agences " des entités

administratives pourvoyeuses de services aux citoyens. On accorde à ces organismes une autonomie de gestion orientée vers l'atteinte des résultats mesurables.

❖ **La révolution Reagan « USA » : 1980-1992** : L'exemple américain des années 80 illustre parfaitement cette évolution de la société civile. Avec l'arrivée au pouvoir de M. Reagan, l'opinion de l'Etat ne représentait pas la solution, comme cela avait toujours été considéré depuis Roosevelt, mais plutôt une problématique qui était reconnue par tous.[13] Après cette période, le gouvernement américain a mis en place un système de gestion par la performance, avec le « Government and Performance Results Act » de (1993) .

❖ **Australie** : Le gouvernement Hawke (travailliste) publie, en décembre 1983, un premier livre blanc intitulé **Reforming The Australian Public Service**. Fondée sur la coopération avec les principaux acteurs sociaux, dont les syndicats, le gouvernement de Canberra vise par ces réformes les objectifs suivants :

- développer des processus budgétaires et réglementaires encourageant l'efficacité et l'efficience dans la gestion;

- identifier et promouvoir des systèmes et des techniques de gestion pour aider les gestionnaires et les ministres à se concentrer sur les résultats;

- changer les procédures et pratiques administratives pour inciter les gestionnaires à se préoccuper davantage des ressources requises par leurs décisions de gestion.

- Une approche à deux volets servira à la réalisation de ces trois objectifs :

le "Programme d'amélioration de la gestion financière " (**Financial Management Improvement Program-FMIP**), mis en place en **1984** et la " Planification Corporative" (**Corporate Planning**),instrument d'application du premier.^[14]

❖ **Canada** Le Canada de Mulroney, puis de Chrétien, et le Québec de Bouchard suivirent dans les années 1990 ; au Québec, le projet de loi 82, voté en mai 2000, institue le Nouveau management public comme fondement de l'administration publique^[15]. Il ne faut pas oublier aussi que le Canada a réformé sa fonction publique fédérale en 1994 et a introduit un système orienté vers les résultats en 1997.

France En France, après des tentatives infructueuses dans les années 1960 et 1970, les réformes qui sont mises en œuvre actuellement, qu'il s'agisse de la nouvelle **Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF en 2001)** ou de la **Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2007**, s'inscrivent dans ce mouvement.[16]

La NGP elle-même, a succédé à de nombreuses tentatives de modernisation du secteur public comme le **Planning Programming Budgeting System(PPBS) aux Etats-Unis** ou la **Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France**. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 1960, avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics. Elles se focalisaient, une fois les objectifs des projets définis, sur leur évaluation par le biais d'études coût-bénéfice ou coût-efficacité. Théoriquement fondés, ces mécanismes ont cependant fait face à de nombreux obstacles dans leur application, essentiellement en raison de leur complexité. [17]

Ces expériences ont contribué à l'émergence de la Nouvelle Gestion Publique au début des années 1980 dans un contexte économique marqué par le choc pétrolier et l'apparition dans la plupart des pays occidentaux d'un chômage de masse.[18]

Selon A. Amar et L. Berthier(2006) **Les causes de l'émergence du NMP** sont multiples. Il a pu s'agir [19] :

- d'un désir d'une gestion plus cohérente pour répondre à une inefficacité du secteur public ;
- D'une volonté de s'inscrire dans une idéologie néolibérale ;
- De surmonter l'existence de crises financières ;
- De résorber une crise économique et politique ;
- D'un besoin de changement (aux niveaux des administrations au niveau local).

III. La conceptualisation du Nouveau Management Public: Le Nouveau Management Public est un concept difficile à saisir à cause de la multiplicité de formes qu'il peut prendre.[20] L'ouvrage qui rend le mieux compte des principes idéologiques du NMP est «**Reinventing Government**» (1992) d'**Osborne et Gaebler**. Cet ouvrage a fait le lien entre les efforts de modernisation de l'État et le développement d'un esprit d'entrepreneur dans le secteur public en introduisant la notion de «Gouvernement Entrepreneurial ».

1. La définition du Nouveau Management Public NMP: Issu des théories contemporaines du management destinées au secteur privé, le Nouveau management public, aussi appelé Nouvelle gestion publique (NGP), est d'abord une forme de gestion « post-bureaucratique », adoptée graduellement depuis les années 1980, par des pays de l'OCDE- comme on l'a déjà vu- désireux de moderniser leur administration publique. [21]

Le Conseil économique et social des Nations Unies dans sa 5^e session en 2006 a présenté quelques définitions de base sur cette nouvelle mouvance managériale.

Pour certains auteurs, la **Nouvelle Gestion Publique** appelle un **changement de culture dans l'administration publique, qui doit devenir « souple, innovante, créative, entrepreneuriale et dynamique au lieu de s'enfermer dans des règles et des procédures bureaucratiques et de s'intéresser aux moyens plutôt qu'aux résultats ».**

Certains reprochent aux partisans de la NGP de « **concevoir les fonctionnaires comme des entrepreneurs, des agents à la recherche de partenariats avec le secteur privé** ».

P. Haynes (2010) voit que l'expression de La (NGP) est utilisée dans l'univers de la gestion pour décrire l'avancée des idées et des méthodes du secteur privé dans le champ de l'administration publique.[22]

Selon Audrey Bécuwe1(2005), l'idée générale du NMP est de rapprocher les modes de gestion de l'administration de ceux des entreprises privées en donnant moins d'importance à l'application des règles et procédures administratives voire bureaucratiques.[23]

Ainsi, on peut dire que cette nouvelle conception du secteur public, s'oppose à l'idéal type wébérien de la bureaucratie et donc, il est utile de rappeler les six (06) **règles** qui régissent le fonctionnement propre de la bureaucratie classique établit par **Max Weber** :[24]

1. Les aires de compétence des secteurs d'activité sont déterminées par des règles administratives ou des lois.
2. Lahiérarchie administrative comprend différent niveaux d'autorité.
3. La gestion des affaires administratives repose sur des documents écrits de type officiel.
4. Les tâches de gestion sont effectuées par des experts.
5. Les fonctionnaires travaillent en principe à temps plein et leurs heures de travail sont fixes.
6. La gestion administrative respecte des règles stables et détaillées.

Les principales différences entre une administration de type wébérienne et une administration basée sur le Nouveau Management Public sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 1 – Comparaison des administrations de types wébérienne et NMP

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

Source : Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public, .Avantages et Limites», colloque RESER, 28 septembre 2006, p5.

2. Principes et Outil: Si l'on se penche maintenant du côté des ***principes et outils*** de gestion promulgués par les réformes de NGP, nous pouvons résumer les éléments suivants :[25]

Tableau 3 : Eléments constitutifs de la Nouvelle Gestion Publique

Principes de la NGP	Outils de la NGP
Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du <i>pouvoir politique</i> , de la <i>gestion opérationnelle</i> , qui est sous la responsabilité de l'administration.	Négociation de contrat de prestations qui fixe des indicateurs de performance à atteindre dans un délai imparti, entre les autorités politiques (parlement, gouvernement) et les responsables des services administratifs.
Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).	Attribution de budgets globaux aux gestionnaires publics qui disposent d'une large marge de manœuvre pour satisfaire à leurs critères de rendement.
<ul style="list-style-type: none"> - Réduire la hiérarchie. - amincir les bureaucraties. - décentraliser certaines tâches administratives. - déléguer la gestion au niveau - - le plus bas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Création d'agences exécutives et de structures organisationnelles plus flexibles. - déréglementation de certains statuts de la fonction publique en introduisant des mandats individualisés et le salaire au mérite.
-Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général	<ul style="list-style-type: none"> - Mise au concours pour la fourniture de certaines prestations (marchés publics), - déréglementation des monopoles publics - (les usagers choisissent librement leurs fournisseurs)
<ul style="list-style-type: none"> - Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. - Utiliser de manière efficiente les ressources publiques. 	<ul style="list-style-type: none"> - Calcul et comparaison des coûts grâce à une comptabilité analytique (par groupe de produits administratifs) - comparaison de différents prestataires (benchmarking).
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir .	<ul style="list-style-type: none"> - Gestion orientée vers la qualité (voire la certification des processus). - chartes de service public. - enquête de satisfaction réalisée auprès des clients.

Source : Yves Emery Et David Giaouque, op.cit. p 3.

Si on résume ce tableau, on va trouver que Les thèmes les plus récurrents du Nouveau management public, sont les suivants :

- Donner une plus grande « **flexibilité** » à l'**organisation du travail** (au détriment des hiérarchies traditionnelles),
- Accorder la **priorité au client** et à sa satisfaction (et non plus à l'organisation),
- Privilégier une **orientation marquée vers les résultats** et l'imputabilité (et non plus vers les méthodes et les procédures), [26]
- accorder une **Plus grande autonomie aux dirigeants** et **responsabilisation sur des résultats** attendus par les usagers (principle of accountability) ;[27]

Tout cela dans le but d'atteindre les idéaux de **l'efficacité, de l'efficience et de l'économie**. En adaptant ces 3 « E » à la fonction publique, cela va nous donner les éléments suivants (F. Piron 2003 :50) :

- **gestion par résultat,**
- **décentralisation,**
- **privatisation de certains services (sous-traitance),**
- **avènement des marchés publics,**
- **responsabilisation accrue des employés,**
- **planification stratégique,**
- **orientation vers les services aux citoyens.**
- **La création d'« unités autonomes de services » puis d'« agences »** au sein de la fonction publique en est aussi l'un des résultats.

3. Les conséquences du Nouveau Management Public et ses limites: Malgré le succès de cette mouvance réformatrice dans certains pays notamment la grande Bretagne, quelques uns l'ont ignoré, c'est le cas, par exemple, du Japon, tandis que d'autres ont refusé d'appliquer un certain nombre de ses préconisations (l'Australie s'est interdit de pratiquer le système des agences par exemples).

Pour Merrien (1999) il existe deux (02) niveaux *d'évaluation négative des effets réels de la nouvelle gestion publique* : [28]

La 1^{ère} porte sur les Effets pervers inattendus des réformes : il attire l'attention sur la nécessité de corriger rapidement ces travers.

Le Second Niveau de critique est plus radical, puisqu'il met en cause l'essence et les ambitions mêmes du programme.

Sur le plan empirique, l'évaluation des trente années d'expérimentations à déjà produit des résultats nuancés.

□ En confiant le pouvoir à des agences autonomes, les autorités publiques se privent de la capacité de coordonner et de planifier l'action publique, elles deviennent de plus en plus rétives face aux directives centrales.

□ La réforme affaiblit aussi le principe de devoir rendre des comptes. L'erreur fondamentale du NGP est de porter les responsables à s'intéresser prioritairement à l'efficience de leur organisation en négligeant la réponse aux besoins de la société.[29]

□ **Les partenariats privé-public**, inventés en Grande-Bretagne et en Australie et introduits depuis dans nombre de pays, sont également remis en cause, au moins pour les grands projets. La Banque Mondiale qui en était un ardent défenseur est revenue dessus : il y a des investissements que seule la collectivité publique peut engager.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer ces déceptions. Au delà des motifs classiques (investissements tellement lourds qu'ils ne peuvent être rentabilisés dans l'horizon des entreprises privées, souci de l'intérêt général).

□ **Les privatisations** ne sont pas un remède à la difficulté nouvelle qu'est l'allongement des prises de décision dans le domaine public qui augmentent les coûts.

□ **La concurrence**, souvent efficace, a des limites et peut, à l'occasion, se révéler contre-productive. On peut citer l'exemple, des grandes industries qui demandent des investissements initiaux élevés (comme la pharmacie ou les télécommunications), les entrepreneurs hésitant à investir dans des activités très incertaines sans être assuré de pouvoir récupérer leur mise.[30]

L'Alliance de recherche universités-communautés française (ARUC) dans son rapport de l'axe 2 sur les Innovations dans l'administration Publique a constaté un fait étonnant : qu'« aucun des principes de la NGP n'a traité de la dimension humaine de la réforme », Pourtant une Etude réalisée par A. Amar et L. Berthier (2006) a démontrée que la

mise en place du NMP a suscité de multiples résistances individuelles ou collectives. Tout d'abord, car *les fonctionnaires perçoivent des risques Sur leur:*

- **Rémunération** (évolution moins favorable, disparition des garantis, etc.) ;
- **Reconnaissance** (peur de ne plus être à la hauteur en raison d'une formation inadaptée, hausse des cadences, etc.) ;
- **Protection** (peur du licenciement, crainte des inégalités de traitement, etc.) ;
- **Autonomie** (crainte d'une perte d'indépendance).

Selon A. Amar et L. Berthier (2006) « *Ces différentes inquiétudes expliquent pourquoi le NMP a souvent été perçu de manière frileuse et négative par certains fonctionnaires qui ne se reconnaissent pas dans la nature de ses principes.* »

De plus, les fonctionnaires peuvent mettre en place une résistance face à l'introduction du NMP (via les syndicats). En effet, le NMP peut engendrer chez les décideurs des difficultés, d'une part pour déléguer leur pouvoir, d'autre part pour mettre en œuvre et gérer la mise en place du NMP.

Par ailleurs, l'introduction du NMP a permis d'éviter de nombreux gaspillages et de réaliser des économies substantielles (A. Amar et L. Berthier 2006) :

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

Enfin, il serait erroné de croire que l'ensemble des fonctionnaires est opposé à toute introduction du NMP. Ainsi, en France, 59% des salariés du secteur public estiment urgente une réforme du fonctionnement de l'État et du service public.

Bernard Girard (2005) a ajouté que le modèle bureaucratique si décrié a des avantages dans certaines situations. Basé sur un système de règles strictes et un modèle hiérarchique, il est très efficace lorsqu'il faut rapidement mobiliser tous les effectifs. La rapidité avec laquelle les pompiers de New York en septembre 2001 ont montré les vertus de ce modèle dans les catastrophes.

Et pour conclure on peut avancer **l'hypothèse de Sylvie TROSA (1997) :**

Le Management - en général - subit deux (02) critiques simultanées :

- Celui d'être trop instrumental c'est-à-dire d'évacuer les choix de la société, en se concentrant sur « *les outils et les techniques* ».
- Celui inverse de cacher sous les outils des implicites forts sur ce que devrait être la société.[31]

Elle prétend aussi «qu'il ne faut pas pousser les critiques trop loin : tout n'est pas dans tout et le management porte prioritairement sur l'amélioration des pratiques de gestion et ne saurait résoudre à lui seule les problèmes des politiques publiques ».[32]

IV. L'Algérie : les contraintes de mise en œuvre d'une réforme administrative efficace: Il faut reconnaître le retard pris dans l'adaptation de l'administration Algérienne aux nouvelles réalités, qu'il s'agisse de la mondialisation et de ses implications en termes de compétitivité des organisations, de l'essor des technologies de l'information et de la communication et de leurs

conséquences sur le travail administratif ou encore de la gouvernance et de ses effets sur la gestion publique.[33]

Selon Walid Laggoune (2005), cette situation administrative suit le contexte particulier de l'Etat Algérien qui se caractérise par les éléments suivants :

- Sous développement.
- Ex – pays colonisé : legs coloniaux (aux plans administratif et territorial).
- Ex-pays d'économie dirigée.
- Pays à rente pétrolière où le rôle distributeur de l'Etat est sollicité en permanence.
- Pays où les choix politiques prévalent souvent sur les choix économiques.[34]

Et par conséquent à ce contexte particulier, l'administration algérienne à longtemps renvoyé une image d'immobilisme, qui tranche non seulement avec le foisonnement d'expériences innovantes, au niveau international, mais aussi, avec le rythme nettement plus soutenu des réformes économiques et politiques entreprises, au niveau national.

Pour Azzedine Abdennour (2004) : « Transformer ce retard pénalisant en une force de remise en cause des archaïsmes et des cadres traditionnels de travail, constitue un vrai défi que l'Algérie se devait d'affronter pour renouer durablement avec la croissance économique et le progrès social ».

1- La genèse de la réforme administrative: L'Etat et l'administration publique, leur organisation, leur rôle, leur mode de fonctionnement et leur rapport à la société et à l'économie ont été, de tout temps, au centre des préoccupations des pouvoirs publics algériens.

1- Au lendemain de l'indépendance, alors que le mot d'ordre était à la construction de l'Etat, avec une fonction publique naissante comme acteur-clé, la dynamique de réforme s'est focalisée, pour des raisons historiques évidentes, sur l'affirmation de la souveraineté, à travers notamment l'algérianisation de l'encadrement de l'appareil administratif hérité. L'influence prépondérante du parti unique devait se traduire, à cette époque, par une politisation du comportement administratif, qui perdurera jusqu'à l'avènement du multipartisme, au milieu des années 80.

2- Les années 70, ont été marquées par la construction d'une base industrielle relativement développée, centrée sur l'entreprise publique, et la mise en œuvre de la planification centrale, à travers des plans successifs de développement consacrant l'emprise de la décision administrative sur l'affectation des ressources. La logique de l'Etat providence, qui découle de ce choix systémique, a profondément influencé la gestion publique, durant cette période. Devant la faiblesse du secteur privé et l'inexistence d'une société civile organisée, l'Etat et l'administration ont constitué l'unique vecteur du développement économique et de la cohésion sociale.

3- Les années 80, avec la crise de la dette et le retournement du marché pétrolier et ses conséquences dramatiques sur les pays exportateurs, ont été celles du doute quant à la capacité de l'Etat à gérer seul l'économie et la société. Le déclin du dirigisme et la montée des valeurs du marché, devaient plonger l'administration dans une profonde crise d'identité, que les pouvoirs publics tentèrent de surmonter, dans l'urgence, par des mesures de stabilisation conjoncturelle, jugées courageuses.

4- Les années 90, enfin, ont été celles des transitions économiques et politiques difficiles. C'est sur fonds de violence terroriste infligée au peuple algérien et à ses institutions, de récession économique et d'épuisement social que les premières mesures structurelles ont été volontairement engagées par les pouvoirs publics, avant d'être relayées, à partir de 1994, par le programme d'ajustement structurel, dont les effets se sont fait sentir en termes de réduction des effectifs du secteur public et de tarissement de certaines sources de rente.[35]

Le constat qui s'impose, par conséquent, est celui de l'absence d'une démarche d'ensemble, posant la problématique des finalités de la réforme, du champ et des moyens d'intervention de l'administration et de la nature de ses rapports avec le citoyen, d'une part, et la société globale, d'autre part.

2- Les actions de réformes engagées par l'Etat Algérien [36] : Plusieurs initiatives ont été prises dans le sens de l'amélioration de la qualité du service public et de la décentralisation du pouvoir de décision, notamment dans le domaine économique. C'est ainsi que :

- Certains contrôles a priori ont été supprimés ou allégés.
- La contractualisation se généralise, au détriment de l'injonction, entre l'administration et les entreprises et organismes publics assujettis à des services publics.
- Les procédures de préparation du budget sont revues dans le sens d'une responsabilité accrue des gestionnaires en matière de répartition des enveloppes financières.
- Allègement de la procédure de passation des marchés publics.
- L'initiative est redonnée au niveau local, en matière d'investissement public, à travers notamment le plan de soutien à la relance économique, le fonds spécial de développement des régions du Sud et le transfert vers les walis de l'essentiel des opérations centralisées.

3- Les contraintes de la mise en œuvre: A la lumière des développements précédents, il ressort que les innovations administratives sont très limitées voire, absentes. A l'évidence, les contraintes à cette situation, sont à rechercher.[37]

Donc il est utile d'analyser les raisons de ce retard pénalisant la réforme du système administratif algérien :[38]

- La survivance de l'Etat providence ; les administrations sont très lentes et les nouvelles technologies d'information n'y sont pas vulgarisées.
- Une fonction publique souffrant d'un réel déficit dans la formation aux nouvelles compétences administratives comme la gestion stratégique, la gestion par projet ou les démarches qualité.
- Une logique administrative d'une rationalisation formelle sans aucune référence aux évolutions de la société, de la technologie, de la mondialisation ou des perceptions des services publics par les fonctionnaires et les usagers.
- L'absence d'une volonté politique clairement affichée en matière de réforme administrative est certainement une des contraintes.
- Manque de perspicacité et d'outils de gestion.
- Des budgets colossaux engloutis par les administrations au nom de la modernisation du service public donnent toujours des résultats très faibles.
- Les entrepreneurs privés ne constituent pas encore une force économique organisée et autonome pour jouer un rôle dans les grands processus décisionnels, eux même n'ont pas de projets clairs.

4- Le NMP comme approche alternative pour la réforme de L'administration Algérienne: L'administration Algérienne dans le contexte actuel- comme il a été constaté plus haut- est accusée de nombreux maux, notamment de bloquer la société, d'être un fardeau, une institution sclérosée, sinon dépassée. Donc faut-il à tout prix la « moderniser » pour la rendre « efficiente » et le moment est propice car la conjoncture économique (faible croissance, concurrence internationale très forte, fort taux de chômage, marché du travail précarisé ...) et politique justifient aux yeux des citoyens les mesures que doivent être prises ou envisagées. **Le triomphe de la Nouvelle Gestion Publique semble donc assuré en l'absence de contre modèles organisationnels et politiques quant au rôle de l'Etat et de ses institutions.**

Pour réussir les changements souhaités (fortement empreints tout de même de culture NGP), il faut partir de l'existant et intégrer à cette démarche, outre la dimension temps, les fonctionnaires comme acteurs légitimes. Toutefois, bien que ces réflexions émanent des plus hautes institutions administratives, il revient aux politiques de les approprier (ou non) et de les confronter à leur propre vision de la fonction publique. Eux seuls ont autorité sur l'Administration. Toutefois, pour être crédibles dans leur volonté de changements, ils doivent

s'appliquer à eux mêmes ce qu'ils préconisent pour les autres. Donc, une réforme des institutions s'impose. C'est une nécessité qui est déjà dans les esprits.

L'important à présent est de conduire la réforme administrative de manière cohérente. A cet égard les conditions de succès – selon Yves Cannac et Sylvie Trosa (2007) ^[39]- peuvent se résumer en quelques points essentiels :

- Un engagement fort des responsables, appuyé sur un pilotage efficace ;
- Le choix sans équivoque du dialogue et du partage ;
- Une gestion efficace du temps de la réforme ;
- La pleine intégration de la réforme dans l'action ;
- Des moyens suffisants.

Conclusion: L'histoire des programmes de réforme de la gestion publique tient en trois mots: **New Public Management (NPM)**^[40]. Que l'on ait considéré le NPM comme un phénomène universel ou simplement comme une tendance propre aux États anglo-saxons, qu'il ait été perçu comme un développement positif ou négatif, il a constitué la référence à l'aune de laquelle toutes les autres réformes de la gestion publique ont été évaluées.

C'est au tour des fonctions publiques- plus précisément la fonction publique algérienne - de le faire évoluer, ce qui suppose de *renforcer le management de proximité et de mettre l'accent sur :*

- les performances et les résultats (plutôt que la sécurité juridique)
- la compétence qui se construit (plutôt que l'épreuve de concours),
- le service au client (plutôt que l'application de la règle)
- la recherche de l'efficacité économique (plutôt que la course au budget).

Ce qui ne veut pas dire appliquer au secteur public les recettes et les méthodes du secteur privé, ce qui n'aurait aucun sens et ne pourrait conduire (n'a conduit là où on a tenté l'expérience) qu'à des catastrophes.

Pour l'Algérie, il s'agit, plutôt, de revoir, à la lumière des théories modernes du management et ses pratiques, de s'interroger sur leur raison d'être et sur leur efficacité, pour pouvoir s'insérer dans le cadre d'une nouvelle vision de la réforme de l'Etat.

Il reste à présent à formaliser une stratégie de mise en œuvre dans le sens de la refondation de l'administration publique algérienne.

Références :

[1] Jean-Patrick Villeneuve, Citoyens, clients et usagers face à l'administration publique Les balises d'une relation difficile, Working paper de l'IDHEAP no 6/2005, décembre 2005, p5.

[2] Jean-Patrick Villeneuve, Citoyens, clients et usagers face à l'administration publique Les balises d'une relation difficile, Working paper de l'IDHEAP no 6/2005, décembre 2005, p5.

[3] Cours de Mr. Omar Hemissi sur « le management public Une nouvelle discipline, Ecole supérieure de commerce, Alger.

[4] V.-M. Santo et P.-E. Verrier, Que sais-je le Management Public, Presses universitaires de France, 2^e édition :1997, Paris , p5-7.

[5] Cours Dsy 222 (Professeur Yvon Pesqueux) – 2005/2006 Master Professionnel Spécialité Prospective, Stratégie Et Organisation, Fiche De Lecture Paradoxes De La Gestion Publique, Yves Emery Et David Giauque Editions L'harmattan – 2005.

[6] Emilie soufflet et olivier keramidas (2010), « De la compétence vers le talent managérial : Le sens collectif de la performance publique », Institut de Management Public et de Gouvernance Territoriale, <http://medeu.org/documents/med3/souffletkeramidas.pdf>

[7] Florence Gangloff, Le nouveau management public et la bureaucratie professionnelle, publié dans "La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit, Strasbourg : France,2009, p2.

- [8] Djouldem M., « Rhétoriques, controverses et incertitudes dans la conduite de la modernisation de l'ction publique » Actes du colloque International « Le Changement dans l'administration », Revue de l'école Nationale de l'Administration N° 25, 2003, Centre de documentation et de recherches administratives, Alger, p75.
- [9] Thierry Le Nedic, La Performance Dans Le Secteur Public : Outils, Acteurs Et Strategies L'expérience De La Ville De Paris , Master 2 Recherche, Mention Sciences De Gestion, Ecole Des Mines De Paris, Septembre 2009, p14-15.
- [10] Michael Duggett, Les conditions préalables nécessaires au changement, Revue IDARA N° 25, op. Cit., p23.
- [11] Bernard Girard, Management dans le secteur public, Sciences Po, octobre 2005, p 16.
- [12] Denis Laforte & Richard Godin , Vers un nouveau profil de cadre en management public (Australie, Canada, France, Royaume-Uni) , Télescope, juin 2001, volume 8, numéro 3.
- [13] Michael Duggett, op. Cit., p21.
- [14] Denis Laforte & Richard Godin , , op. Cit.
- [15] Florence Piron, « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public », Anthropologie et Sociétés, vol. 27, n° 3, 2003, p. 50.
- [16] Ibid.
- [17] Anne Amar, Ludovic Berthier, « Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites », colloque RESER, 28 septembre 2006.
- [18] Thierry LE NEDIC,, op. Cit, p2.
- [19] Anne Amar, Ludovic Berthier, op.cit. p 2-3.
- [20] Michel St-Germain, Une conséquence de la nouvelle gestion publique L'émergence d'une pensée comptable en éducation, Revue éducation et francophonie, volume XXIX:2 – automne 2001, p 28.
- [21] Florence Piron, « La production politique de l'indifférence dans le Nouveau management public », Anthropologie et Sociétés, vol. 27, n° 3, 2003, p. 50.
- [22] P. Haynes , « L'évolution des tendances de l'emploi dans la fonction publique : crise du savoir ou occasion d'actualiser les connaissances ? », Télescope, Hiver 2010, vol. 16, n° 1.
- [23] Audrey Bécuwe1, A.T.E.R., IAE de Lyon 3, Rationalité Et Management Public de la rationalité limitée d'Herbert Simon, à la rationalité encadrée Actes du Colloque RECEMAP – Les Grands Auteurs en Management Public, Juin 2005.
- [24] Jean mercier, l'administration publique: de l'école classique au nouveau management public, les presses de l'université Laval, 5e tirage, canada, p 59.
- [25] Yves Emery Et David Giauque: différenciation et intégration de l'emploi public en mutation, Processus de différenciation – intégration entre l'emploi public et privé, p 3, soc.kuleuven.be/io/egpa/HRM/ljubljana/Emery&Giauque.pdf.
- [26] Florence Piron, op.cit. , p 50.
- [27] Thierry Le Nedic, op.cit. , p17.
- [28] François Xavier Merrien, la Nouvelle Gestion Publique un concept mythique, Lien sociale et politiques- RIAC, 41 Printemps 1999, p 100.
- [29] François Xavier Merrien, op.cit. , p 101.
- [30] Bernard Girard, op.cit. , p 20 et 21
- [31] Sylvie TROSA, Moderniser l'administration comment font les autres ? ,Les Editions d'organisations, Paris, 1997, p 229.
- [32] Ibid., p 234.
- [33] Azzedine Abdennour, « Réforme administrative et gouvernance en Algérie : Défis et propriétés » in Metting on proprieties in innovating gouvernement and public administration in Mediterranean region , Naples, May 2004, p 3.
- [34] Walid Laggoune, L'Etat dans la problématique du changement : Elements de réflexion, Revue de l'ENA N° 25, 2003, Centre de documentation et de recherches administratives, Alger, p 44.
- [35] Azzedine Abdennour, op.cit. , p 7-8.
- [36] Ibid , p8-9.

[37] Mohamed – Chérif BELMIHOUB, La réforme administrative en Algérie : Innovations proposées et contraintes de mise en œuvre, Forum euro-méditerranéen sur les innovations et les Bonnes pratiques dans l'administration, tunis 15-17 juin 2005, p 23.

[38] Mohamed – Chérif BELMIHOUB, Rapport sur les innovations dans l'administration et la gouvernance dans les pays méditerranéens : Cas l'Algérie, Avril 2004, p10-11.

[39] Yves Cannac et Sylvie Trosa , La réforme dont l'Etat à besoin, pour un management public par la confiance et la responsabilité, Dunod, Paris , 2007, p78.

[40] Colin Talbot, La reforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique , Revue française d'administration publique, 2003/1 no105-106,p 11.