

La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique

The Myth of the New Public Management

El mito de la Nueva Gestión Pública

François-Xavier Merrien

Numéro 41, printemps 1999

Les mots pour le dire, les mots pour le faire : le nouveau vocabulaire du social

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/005189ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/005189ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Lien social et Politiques

ISSN

1204-3206 (imprimé)

1703-9665 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Merrien, F.-X. (1999). La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique. *Lien social et Politiques*, (41), 95–103. <https://doi.org/10.7202/005189ar>

Résumé de l'article

La Nouvelle Gestion publique est apparue dans les laboratoires d'idées néo-libérales des années 1970. Même si elle ne constitue pas la version la plus radicale des projets de réforme des États-providences, elle présente néanmoins de nombreuses continuités avec ces courants. Cet article examine successivement les grands principes de la Nouvelle Gestion publique, ses sources d'inspiration théorique et les conséquences qu'ont eues les expériences de mise en œuvre de ces nouvelles formes d'organisation et de gestion des organismes de protection sociale. L'auteur défend ici l'idée que la Nouvelle Gestion publique a fonctionné comme une pensée mythique, dont l'efficacité a peu à peu été démentie par les évaluations.

La Nouvelle Gestion publique : un concept mythique

François-Xavier Merrien

La Nouvelle Gestion publique (*New Public Management*) trouve son origine dans les laboratoires d'idées néo-libérales des années 1970. Elle fait partie d'un ensemble de recommandations destinées à mettre fin à des formes d'État-providence jugées illégitimes et productrices d'effets anti-économiques.

L'expression elle-même s'impose au début des années 1990 pour désigner des réformes d'apparences semblables et de terminologies identiques (Aucoin, 1990) entreprises dans des pays que séparent par ailleurs régimes d'État-providence et nature des coalitions politiques au pouvoir. Les expérimentations vont bon train tout autant dans la Grande-Bretagne thatcherienne qu'aux États-Unis sous Reagan et Clinton, dans la Hollande démocrate-

chrétienne de Lubbers que sous les gouvernements travaillistes de Suède et de Nouvelle-Zélande à la fin des années 1980 (Schwartz, 1994 ; Hood, 1996). L'Allemagne et la France connaissent également des réformes inspirées par ce même courant d'idées (Barouch, 1993 ; Hufty, 1999). Le point commun de ces réformes est de chercher à introduire des marchés ou des quasi-marchés au sein des institutions de l'État-providence de manière à en renforcer l'efficience.

Il est possible d'avancer l'hypothèse selon laquelle la vogue de la Nouvelle Gestion publique résulte de la conjonction de quatre phénomènes de nature différente : des problèmes vécus sous un mode dramatique (dette publique, déficit commercial, délocalisation de la production), l'hégémonie progressive d'un corpus d'idées néo-libérales et managériales, des réseaux

d'experts offrant des solutions toutes prêtes à vendre (Saint-Martin, 1998), et enfin des responsables politiques qui trouvent là une opportunité à exploiter. Sous des apparences de révolution purement technique et apolitique, la Nouvelle Gestion publique participe du mouvement néo-libéral de mise en cause de l'État-providence. Ses principes théoriques aussi bien que les mises en œuvre montrent de manière très claire cet enracinement.

Principes et variantes de la Nouvelle Gestion publique

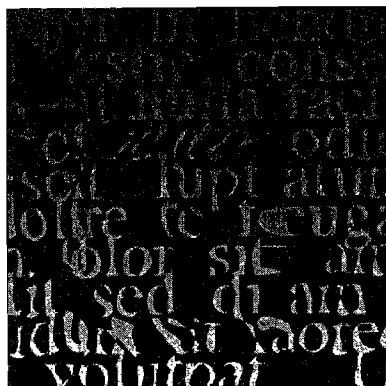
Le postulat fondateur de l'économie des choix rationnels, hégémonique aujourd'hui, est que les États-providences doivent être profondément réformés, en raison de leurs effets pervers : extension démesurée et dépourvue d'évaluation des prestations sociales et désincitation

au travail. Ils mineraient le sens des responsabilités, de la famille et de l'effort. Leur efficacité par rapport aux objectifs affichés serait faible. Cette dénonciation radicale de l'État-providence a influencé toutes les réformes modernes.

Néanmoins, sur le plan analytique, il est indispensable de distinguer trois variantes : des politiques « dures » de privatisation de l'État-providence, des politiques « modérées » de limitation des dépenses politiques et enfin les politiques de quasi-contractualisation, qui caractérisent la Nouvelle Gestion publique. Même si elles puisent partiellement leur inspiration aux mêmes sources idéologiques, ces trois formes de politiques s'en distinguent cependant par la portée des réformes qu'elles tentent de mettre en œuvre.

La plus radicale condamne sans équivoque l'intervention de l'État dans le domaine des politiques sociales. Inspirés par l'École de Chicago, la Banque mondiale tout autant que l'Institut monétaire international (1994) défendent ainsi le principe d'une privatisation des institutions de protection sociale, ne laissant qu'un rôle résiduel à la puissance publique. Pour les tenants de cette approche, l'intervention étatique ne trouve ni justification économique, ni justification philosophique (Shapiro, 1997).

Une forme modérée de « tournant néo-libéral » (Jobert,



1995) se résume pour l'essentiel dans la tentative de limiter la croissance des dépenses publiques et d'équilibrer les recettes et les dépenses. Les politiques de la Nouvelle Gestion publique caractérisent un ensemble intermédiaire de propositions (Lane, 1997). Dans cette variante « néo-libérale » (Merrien, 1999), il s'agit moins de démanteler l'État-providence que d'introduire des principes de marché dans la gestion de ses services et de ses institutions. Néanmoins, la révolution managériale portée par le mouvement de la Nouvelle Gestion publique participe clairement du nouveau paradigme politique promu par les idéologues et les économistes néo-libéraux.

À cela, il faut cependant ajouter que les expériences de mise en œuvre de la nouvelle gestion publique ont parfois été menées en parallèle avec des politiques radicales d'orientation néo-libérale (Grande-Bretagne, États-Unis, Nouvelle-Zélande, Australie), et parfois en complément de politiques d'adaptation (Suède, Danemark, Hollande, Suisse, Allemagne). De plus, la possibilité d'un recours systématique et approfondi aux techniques de la Nouvelle Gestion publique est largement fonction de la perméabilité des structures institutionnelles aux idées managériales (Hood, 1998).

Dans les États-providences « démarchandisants », le gouvernement ou l'administration déconcentrée joue le rôle de planificateur central en établissant la liste des besoins et en mettant à la disposition des citoyens une série de services et d'équipements collectifs gratuits ou à des coûts très inférieurs à ceux du marché. En matière éducative, de soins ou de garde d'enfants, de soins aux personnes âgées, aux handicapés et aux invalides, en matière de soins enfin, existe une série d'institutions publiques ou semi-publiques, financées par l'impôt et fonctionnant selon des règles dérogatoires au secteur privé. De ce point de vue, problématique du service public et problématique de l'État-providence entretiennent des liens étroits (Merrien, 1999), surtout si l'on se place dans la perspective originelle de Duguit appelant la création de services publics dès lors que sont en jeu « le maintien et le développement de la solidarité sociale ».

À l'inverse, les réformes managériales inspirées des idées de la Nouvelle Gestion publique se caractérisent tout à la fois par un noyau dur et des adaptations pratiques. Le noyau dur consiste dans le renversement des principaux axiomes d'action du service public. La Nouvelle Gestion publique nie toute différence entre le secteur privé et le secteur public. Elle accorde une importance majeure aux résultats (en particulier aux résultats financiers) quand le service public accorde une importance principale au processus (respect de la légalité, de la neutralité, de la continuité). Elle dénie toute utilité aux hiérarchies administratives, aux statuts des fonctionnaires, et préconise la création d'unités autonomes dirigées par des managers disposant de la même autonomie qu'un chef d'entreprise privé. Elle confie les services de l'État-providence à des organismes décentralisés sous

contrat tout en renforçant le contrôle sur les résultats et sur le budget.

Sur le plan philosophique, toutes les pratiques se fondent sur une remise en cause profonde du modèle « hiérarchique-weberien » au profit d'un modèle « contractuel de marché ». Cette Nouvelle Gestion publique repose sur une dramatisation des dysfonctionnements de l'organisation administrative traditionnelle dans les secteurs fournisseurs de services. L'attention est portée sur les effets pervers et les confusions de responsabilité inhérents au mode de gestion participatif. Enfin, le concept de gouverner avec suffisamment de recul (« steering at a distance ») sert de principe directeur au nouveau modèle. Les défenseurs de la Nouvelle Gestion publique mettent l'accent sur la discontinuité entre principes anciens et nouveaux. Selon eux, la révolution managériale doit se traduire par le passage du monopole au marché, de la contrainte administrative à la diversité, de l'administration irresponsable à l'administration responsable. En contrepartie de cette révolution paradigmatique, la Nouvelle Gestion publique nous promet plus d'efficacité, plus de satisfaction et autant d'équité (Osborne et Gaebler, 1992).

Au cœur de l'idéologie de la Nouvelle Gestion publique se trouve donc une critique radicale du modèle bureaucratique-weberien. Cette critique trouve sa source première dans la théorie économique de la bureaucratie, mais aussi dans la sociologie des organisations et dans les idées de gestion en vogue.

Avant de présenter les principes d'action de la Nouvelle Gestion publique, il est utile de rappeler les fondements du modèle bureaucratique weberien, sur lequel reposent les États-providences contemporains, et la remise en cause néolibérale.

La Nouvelle Gestion publique comme critique du modèle bureaucratique weberien

Le modèle hiérarchique-weberien (dit « bureaucratique ») est le mode typique de la gouvernance des organisations publiques et, en théorie, le modèle le plus adapté aux fonctions assumées. Conforme au principe légal-rationnel, le modèle est le plus adéquat à la fois du point de vue du respect de la primauté du politique au sein d'un système démocratique et du point de vue des usagers de l'administration. Du point de vue politique, le principe de hiérarchie est le moyen le plus efficace pour maintenir le contrôle politique sur les administrations et les organisations publiques, mais aussi pour garantir l'accomplissement des missions pour lesquelles elles ont été créées, et cela de manière adéquate et responsable. La hiérarchie implique une chaîne de commandement et de contrôle de l'exécution des décisions telle qu'en principe elle interdit le dévoilement des buts. L'existence de règles légales interdit pour sa part le règne de l'arbitraire. Du point de vue des usagers, le modèle bureaucratique fournit la garantie d'un traitement égal des usagers conformément à des principes légaux clairement établis, transparents et applicables à tous sans discrimination. Un autre avantage de l'administration hiérarchique-weberienne est la possibilité d'un double contrôle hiérarchique et judiciaire.

Si on situe les trois catégories d'État-providence sur le continuum service public-marché, le modèle universaliste-beveridgien paraît le plus proche du principe d'ordre « bureaucratique-weberien ». L'existence de systèmes nationaux de santé rend ces régimes d'État-providence particulièrement emblématiques. L'objectif est que tout citoyen puisse avoir gratuitement accès aux

soins médicaux dont il a besoin. Cette conception exclut toute « marchandisation ». La santé n'est pas considérée comme un bien privé, mais comme un bien public, et elle doit être financée collectivement. Cette philosophie se retrouve dans toutes les formes d'État-providence développées. Même lorsque la gestion des organismes de sécurité sociale est confiée aux partenaires sociaux comme dans les régimes d'État-providence corporatistes-conservateurs (Esping-Andersen, 1990), le modèle de référence demeure le modèle « bureaucratique-weberien ».

Le consensus pro-service public-État-providence est largement hégémonique jusqu'à la fin des années 1970. C'est au cours du développement de la crise économique de cette décennie que l'ensemble des croyances qui cimentent le paradigme pro-État-providence commence à être sérieusement ébranlé par l'assaut « néo-libéral ». L'intérêt porté à l'introduction de mécanismes de marché au sein de la sphère publique est manifestement lié à ce qu'il faut bien appeler une crise de la légitimité de l'action publique ou des frontières de l'action publique, crise plus ou moins large, plus ou moins partagée mais qui, dans son ensemble, marque la rupture avec une période où la croyance en la capacité d'action des gouvernements et des États sur la société (en matière de croissance, d'égalité sociale...) justifiait la croissance des États-providences et des services publics. Le cœur du programme de la Nouvelle Gestion publique se fonde sur un jugement normatif négatif porté sur le fonctionnement des bureaucraties et sur la volonté d'imposer partout, dans les administrations régaliennes aussi bien que dans les administrations de service, les valeurs et les modes de fonctionnement de l'entreprise privée.

Le socle théorique de la Nouvelle Gestion publique

De ce point de vue, il est possible de distinguer entre les courants d'influence généraux et les influences plus directes. D'un point de vue général, le socle épistémologique de la nouvelle doctrine est constitué par le néo-libéralisme de Friedrich von Hayek et de Milton Friedman, soit la condamnation du rôle de l'État dans la vie économique, l'insistance sur l'offre, l'affirmation de la supériorité du marché sur tout système régulé (hiérarchique). Sur le plan pratique, les politiques de réforme administrative s'écartent du « consensus de Washington »¹ repoussant les mesures les plus révolutionnaires, comme la privatisation et la dérégulation. La démarche de la Nouvelle Gestion publique part d'une critique de l'administration publique pour aboutir à la nécessité d'introduire du marché au sein même des organisations de l'État-providence. La dénonciation de l'administration s'appuie sur des sources hétérogènes : la théorie économique de la bureaucratie, tout autant que la sociologie des organisations et les modèles de gestion en vogue dans les firmes privées.

De la sociologie des organisations, la Nouvelle Gestion publique retient essentiellement la notion de « cercle vicieux bureaucratique » (Merton, Gouldner, Crozier), c'est-

à-dire la tendance de chaque service à fonctionner pour et sur lui-même. L'influence de la théorie économique des choix collectifs (Buchanan, Tullock, Downs, Niskanen) est plus précise. Toute la Nouvelle Gestion publique est articulée sur le postulat théorique d'agents économiques cherchant à maximiser leur utilité (théorie de l'agence et théorie des coûts de transaction). Les responsables politiques ou administratifs seraient incapables d'opérer des choix rationnels, étant prisonniers du flux d'information qui leur est délivré par les niveaux inférieurs. Les responsables des différents services, pour leur part, chercheraient avant tout à maximiser leurs propres intérêts. L'augmentation de leur pouvoir et l'élargissement de leurs zones d'intervention compteraient davantage que la résolution des problèmes pour lesquels les administrations ont été créées. Ce comportement des « bureaucrates » et l'incapacité des responsables politiques de le maîtriser conduiraient à l'accroissement sans cause du secteur et des budgets publics. Ce travers serait renforcé par la capacité des groupes d'intérêts — minorités, classes moyennes — de faire fonctionner l'État en leur faveur en s'octroyant des rentes de situation. Dans cette perspective, l'État-providence est détourné de ses buts et offre des avantages indus aux classes moyennes. Il devient dès lors impossible pour les autorités politiques de savoir si les coûts administratifs sont justifiés et si les services ne pourraient se montrer plus efficaces dans l'exécution de leurs tâches. Il serait impossible d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services du fait du manque de signaux ou d'indicateurs de performance.

Cette situation serait d'autant plus grave que, selon les tenants de cette approche, la transformation du contexte international et la com-

pétition internationale croissante entre fournisseurs de services (la « globalisation ») rendent urgente la nécessité pour les entreprises et les services publics de répondre de manière plus rapide et flexible aux demandes de leur environnement (clients).

Pour cela, il convient de renverser les priorités affichées par l'administration. Au lieu de privilégier la légalité, le respect des procédures formelles, on choisit de privilégier les résultats et la satisfaction des clients. Il s'agit avant tout de préciser les objectifs à atteindre et de pouvoir contrôler les résultats ; de cette manière, on limite les effets pervers de la relation principal-agent. En mettant l'offre de prestations aux enchères, on interdit toute dérive budgétaire et on améliore l'efficience administrative. Du point de vue des recommandations, la Nouvelle Gestion publique s'inspire largement des procédures mises en œuvre dans le secteur privé : principe de qualité totale, de zéro défaut, recherche de l'excellence (G. Peters). Le passage d'un secteur à l'autre est d'autant plus aisé que ce sont les mêmes cabinets privés qui œuvrent dans les deux secteurs (Saint-Denis, 1998).

En pratique, l'application de la Nouvelle Gestion publique diffère d'un pays à l'autre et d'un secteur à l'autre. Quelques termes clés illustrent la révolution managériale dans l'administration publique : quasi-marchés, contrats, autonomie d'exécution, efficacité, efficience, évaluation, rendre des comptes.

La « doctrine » elle-même peut donc être résumée sous forme d'un ensemble de propositions :

1. Il est indispensable de créer des marchés ou quasi-marchés dans les secteurs définis autrefois comme appartenant à la catégorie économique des biens publics de nature monopolistique.

2. La Nouvelle Gestion publique impose la distinction du rôle du fournisseur de celui de décideur; phrase clé: «gouverner, non ramer» («steering not rowing»). Les pouvoirs politiques doivent se limiter à fixer les grands objectifs à atteindre. Ils laissent une plus grande marge de manœuvre au niveau des institutions. Les services se spécialisent dans l'octroi des prestations demandées au moindre coût. Les tâches des autorités sont réorientées vers une évaluation *ex post* et un réel suivi plutôt que vers une planification *ex ante* détaillée.

3. L'administration doit être décentralisée. On doit chercher à remplacer les services par des agences fonctionnelles autonomes. Les agences font l'objet de contrats de prestations et bénéficient de budgets globaux.

4. Les procédures contractuelles ou semi-contractuelles (contrats de prestations) doivent remplacer les procédures hiérarchisées à la fois entre les directions centrales et les agences et entre les unités des agences autonomes. Le contrat de prestations définit les orientations, les objectifs et le budget global alloué.

5. Les agences publiques ou privées peuvent et doivent rivaliser pour obtenir des commandes du pouvoir politique ou de l'administration centrale.

6. Les agences sont responsables face à leurs clients, mais aussi face à leurs financeurs publics directs (l'État) ou indirects (les contribuables) (c'est l'«accountability» au sens français d'«être comptable de»). Elles sont évaluées en permanence à l'aide d'indicateurs de performance. Il faut passer de la régulation *a priori* à la régulation *a posteriori*.

7. Les agents publics cessent d'être des fonctionnaires. Ils doivent être soumis à une mesure de leur performance. Leur rémunération ne

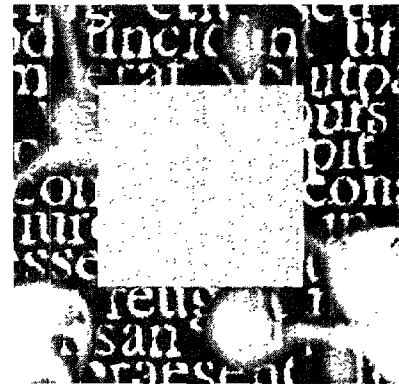
dépend plus de la règle de l'ancienneté, mais de l'évaluation de leurs compétences et performances. Le principe de commandement hiérarchique doit être remplacé par des incitations personnelles (rétribution-punition). Les organisations doivent avoir à leur tête des «managers» efficaces. Les directeurs d'agence sont responsables du succès ou de l'insuccès de leurs projets.

8. Les usagers sont des clients. Assimilés à des consommateurs individuels, ils doivent pouvoir orienter leurs choix en fonction de la qualité et du prix. Ils peuvent se procurer les biens dont ils ont besoin auprès d'offres publics ou privés.

La Nouvelle Gestion publique et ses conséquences : la fin d'une illusion

Ces principes sont appliqués tout aussi bien pour réformer le statut des personnels, qui cessent d'être des fonctionnaires pour devenir des employés contractuels rémunérés en fonction de leur performance évaluée (réformes britannique, néo-zélandaise, australienne et suédoise des années 1980, réformes allemande et suisse des années 1990), que pour introduire des contrats de prestations précisant la quantité et la qualité des productions d'unité (budget global au lieu d'un budget détaillé poste par poste et évaluation des résultats au lieu du contrôle administratif traditionnel). Enfin, dans nombre de cas (très souvent au sein des systèmes nationaux de santé), on introduit des contrats internes à l'institution, décomposée dès lors en unités d'offres et d'acheteurs de biens déterminés (Altenstetter et Bjorkman, 1997; ENSP/MIRE, 1995)

Les réformes introduites en Grande-Bretagne — même si leurs résultats sont à maints égards



moins révolutionnaires qu'en Nouvelle-Zélande (Hood, 1998) — sont un cas exemplaire de mise en œuvre des réformes managériales (Clarke et Newman, 1997).

Au niveau global, la première grande réforme (programme Next Steps, 1989), poursuivie en 1994 selon les recommandations du «White Paper» intitulé *The Civil Service: Continuity and Change*, s'applique à l'ensemble de la fonction publique (*civil service*) britannique. Elle vise, selon les recommandations de la nouvelle doctrine managériale, à mettre fin au statut traditionnel des agents publics (carrière, titularisation, avancement selon des règles), à le remplacer par des contrats à durée déterminée, sur objectifs, et à fixer la rémunération et l'avancement en fonction des performances. En outre, le gouvernement met en place la nouvelle technique budgétaire du budget global.

La seconde grande vague de réforme s'applique aux grands services sociaux, d'éducation et de santé (Pollitt, 1993; Clarke et Newman, 1997). La réforme du NHS (1991) est emblématique du nouveau courant. À partir de 1991, les autorités sanitaires régionales reçoivent un budget fondé sur un calcul complexe intégrant la taille et les caractéristiques de la population. Dotées de ce budget, elles ont la responsabilité de se pourvoir en

bien médicaux de toute nature auprès des institutions publiques et privées. Les autorités de santé de district fixent par contrat les services (en qualité et en quantité)² qu'ils attendent des hôpitaux ou des services de santé. Les directions des hôpitaux sont renforcées au détriment du pouvoir médical. Les hôpitaux ne perçoivent plus de dotation budgétaire globale, mais sont dans la situation de vendre leurs prestations aux autorités sanitaires et aux médecins généralistes. Chargés de rechercher des mandats de prestations, les gestionnaires sont en mesure d'exercer leur influence sur les services.

Les conséquences de la NGP

Il existe deux niveaux d'évaluation négative des effets réels de la Nouvelle Gestion publique. Le premier 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 de quinze années d'expérimentations a déjà produit des résultats nuancés. Les nouvelles techniques de management ont souvent été proposées au nom de l'efficacité. Nombre d'analystes estiment pourtant qu'il existe une nette tendance

à l'exagération des capacités de la Nouvelle Gestion publique comme outil d'amélioration de l'efficacité. De toute évidence, l'introduction de techniques inspirées du marché n'est pas une garantie. Dans certaines circonstances et dans certains contextes, les résultats sont positifs, dans d'autres, beaucoup moins. Et même lorsqu'ils sont positifs, la prise en considération d'effets pervers impose de nuancer cette affirmation. Ainsi, par exemple, la soustraction de services précis faisant appel à des techniques simples (entretien des bâtiments, buanderie, enlèvement d'ordures etc.) produit généralement des économies substantielles. Par contre, la soustraction de services informatiques peut avoir des effets négatifs sur le moyen et le long terme, si elle se traduit par une perte d'expertise et donc par une réduction de la capacité d'adaptation de l'organisation (Lacasse, 1995). Et même dans le premier cas, les résultats sont discutables, comme le montrent certaines évaluations américaines.

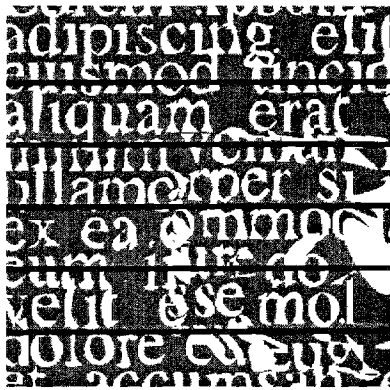
Par ailleurs, l'efficacité de l'introduction des techniques de la Nouvelle Gestion publique est largement fonction de facteurs organisationnels. Toutes les expériences menées à ce jour montrent que les changements organisationnels introduits entraînent des réactions et des comportements d'adaptation qui compromettent les objectifs visés et parfois même détériorent la capacité de répondre correctement aux finalités initiales de la fonction. Là où les tentatives de changement ont échoué, les fonctionnaires ne veulent plus en entendre parler. De ce point de vue, en entraînant un scepticisme généralisé sur la possibilité de conduire le changement au sein de l'administration, elles ont eu des effets extrêmement négatifs. Au-delà, elles ont contribué et contribuent encore à saper le fondement moral de la fonction publique.

Certains auteurs ajoutent que si on additionne les coûts organisationnels, le prix des études, les délais d'adaptation et les incertitudes pour ce qui est de mesurer totalement les effets induits, alors les économies annoncées sont pure illusion.

Enfin, même si les résultats dont nous disposons actuellement sont encore trop peu fiables, il apparaît néanmoins que la garantie d'équité n'est pas toujours absolue.

Il est bon de se souvenir que le client sur le marché économique n'est pas l'usager de l'administration. Hirschman (1970) a mis en évidence ce qui sépare les deux comportements, et les conséquences qui doivent en être tirées, notamment du point de vue de l'équité. Dans le monde économique, le bien public dépend en grande partie de l'existence de situations de concurrence. C'est la concurrence sur les prix ou sur la qualité qui permet au consommateur de parvenir à sa satisfaction. Le mécontentement s'exprime par le rejet et le choix d'un autre objet ou d'un autre vendeur. C'est ce que Hirschman appelle l'*exit*. Et nous savons depuis Adam Smith que c'est la généralisation des comportements individuels en situation de concurrence aussi pure et parfaite que possible qui conduit à la satisfaction de tous (la main invisible).

L'administration, en revanche, monopolise l'offre de certains biens (en théorie, les biens publics). Il n'est pas possible ou il est très difficile de choisir un autre fournisseur. Dans le domaine politique, donner de la voix, sous forme de protestation ou de réclamation, est la manière normale de produire une rectification des situations insatisfaisantes. Certes, on peut penser que ce type d'action a moins d'efficacité que la première et que la création d'un marché des biens publics serait à maints égards plus efficace. Les expériences ne manquent pas.



On a créé des routes en concurrence avec le rail, subventionné des écoles privées au même titre que les écoles publiques, etc. Que constate-t-on ? On constate en général que la situation globale ne s'améliore pas ; que les anciens services publics s'étiolent alors que les services privés prospèrent, et qu'enfin la population la plus défavorisée, souvent captive du service public, voit sa situation se détériorer. Selon Hirschman, la raison en est que les services publics perdent le moteur de leur amélioration : la protestation des personnes les plus cultivées et les plus influentes, qui désormais trouvent leur satisfaction ailleurs, c'est-à-dire sur le marché privé.

Les limites de la Nouvelle Gestion publique

D'autres études ont montré, en outre, que l'introduction de la Nouvelle Gestion publique a des effets inattendus particulièrement pervers (Pollitt, 1993 ; Hufty, 1998). En confiant le pouvoir d'agir à des agences autonomes, les autorités publiques se privent de la capacité de coordonner et de planifier l'action publique.

— Les agences deviennent de plus en plus indépendantes. Elles génèrent leur propre culture organisationnelle, monopolisent l'expertise légitime dans leur secteur et

deviennent rétives face aux directives centrales ;

— la réforme affaiblit également le principe de devoir rendre des comptes. En dépit de toutes les enquêtes de satisfaction, les clients sont bien incapables d'influer réellement sur les décisions.

En définitive, les autorités sont désarmées pour s'attaquer aux problèmes nouveaux, puisque les unités autonomes restent obstinément fidèles à leur mandat.

L'erreur fondamentale de la Nouvelle Gestion publique est de porter les responsables à s'intéresser prioritairement à l'efficacité de leur organisation en négligeant la réponse aux besoins de la société. Un grand nombre de dirigeants locaux considèrent que la réforme a conduit à privilégier les produits des organisations spécifiques en se désintéressant des résultats visés par l'action publique. Alors que la performance de chacune des institutions concernées semble s'améliorer, l'intensité de la question sociale est tout aussi grande. Pour contrecarrer cette dérive, les responsables locaux cherchent à réintroduire de la coordination et de la planification, mais la tâche est difficile.

La raison tient peut-être au fait que la Nouvelle Gestion publique repose sur une erreur manifeste d'appréciation. En effet, la quasi-totalité des experts concluent à un échec relatif.

— Après 17 ans d'application de la Nouvelle Gestion publique au Royaume-Uni (1979-1986), les services de l'État ne sont pas plus performants. Le changement dans le statut organisationnel n'a pas toujours un effet positif sur les performances (Cox, 1993). Les économies budgétaires ont parfois même rendu l'administration moins efficace. Les services officiels eux-mêmes (rapports officiels de l'*Efficiency Unit*) portent un diagnostic plutôt pessimiste.

— De manière plus générale, se fondant sur une évaluation générale des effets de l'introduction de mécanismes de type marché (MTM) dans les pays développés, François Lacasse (OCDE, 1995) estime qu'il existe une tendance nette à « l'exagération des capacités de ces mécanismes comme outil d'amélioration de l'efficacité ».

Pour comprendre les raisons de cet échec relatif, il ne suffit pas de mettre en évidence la sous-estimation des facteurs organisationnels. Les raisons de l'échec sont plus sérieuses.

Le postulat du programme fort de la Nouvelle Gestion publique est que l'introduction de mécanismes de marché est la meilleure manière de produire de l'efficacité et de l'efficacité au sein des États-providences.

Cela repose sur un présupposé discutable, selon lequel le marché produit toujours une solution optimale et supérieure aux autres. Or, selon Williamson (1975), le marché n'est la meilleure solution que dans certaines conditions. S'il existe un nombre insuffisant de parties contractantes, si les conditions de production du service sont trop complexes et trop incertaines, si la structure des investissements est rigide, si les éventualités qui conditionnent la réalisation du contrat sont trop nombreuses et si l'opportunisme des agents économiques risque d'augmenter considérablement ses coûts de réalisation, l'organisation hiérarchique produit de meilleurs résultats. L'évaluation de la réforme du système national de santé est de ce point de vue éloquent. Les effets ne vont pas dans le sens anticipé (Klein, 1995). En théorie, la réforme aurait dû introduire plus de compétition entre les différents acteurs. On constate, au contraire, un renforcement de la planification sanitaire. Fréquemment, les autorités sanitaires établissent des contrats de longue

durée avec certains fournisseurs privilégiés. Cette évolution ne tient pas principalement au caractère récent de l'innovation institutionnelle, mais à deux raisons plus fondamentales. Tout d'abord au fait que dans les domaines de haute technicité, on diminue les coûts de transaction en établissant une relation de long terme avec un fournisseur plutôt que de laisser jouer la concurrence. En outre, de la sorte, il est possible de planifier les demandes futures et les moyens d'y répondre.

Ce que montrent ces exemples est le décalage entre l'importance des promesses et la faiblesse des résultats. Malgré des échecs patents et des effets pervers, la Nouvelle Gestion publique continue à être un mythe mobilisateur de cette fin de siècle. Les expériences se multiplient dans tous les pays de l'OCDE. L'une des raisons principales est sans doute que les politiques frontales de la révolution néolibérale risquent de provoquer la contre-mobilisation des groupes intéressés au maintien des arrangements antérieurs (Pierson, 1994). Les effets des réformes managériales au sein de l'État sont moins immédiatement visibles et présentent l'avantage de limiter le blâme politique (Weaver, 1993).

La notion de Nouvelle Gestion publique est l'une des croyances fortes des réformateurs de l'État-providence. Elle constitue le cœur de l'idéologie diffusée par une véritable communauté épistémique. Elle impose une manière de voir le monde des États-providences et des solutions présentées comme naturellement supérieures aux solutions traditionnelles. Elle repose sur le recours massif aux cas exemplaires de succès (les réformes communales de Tilburg, Phoenix, ou Christchurch font partie des cas exemplaires les plus souvent évoqués). La force du mouvement Nouvelle Gestion publique est d'avoir magnifiquement su tirer parti des mots : management, réinventer le gouvernement, mettre l'administration au service de ses clients... Tous ces slogans ont la force des publicités réussies et dix fois plus d'impact que les formules traditionnelles de fonction publique, d'administration, ou de service public.

Comme toute pensée mythique, la Nouvelle Gestion publique ne cherche pas à établir scientifiquement le vrai et le faux. Elle cherche à donner sens au monde. Le nouveau mythe administratif apporte des réponses aux angoisses des politiques : pourquoi j'existe, comment expliquer le malheur et la souffrance, que puis-je faire ? À toutes ces questions, les grands prêtres de l'expertise apportent des réponses réconfortantes : oui, la solution existe, oui, vous avez raison d'espérer et de croire en nous.

En déboulonnant l'État de son piédestal, le nouvel évangile de gestion publique mobilise avec succès les oppositions mythologiques entre le pur et l'impur, le noble et le vulgaire, le sacré et le profane, qui prennent ici les figures modernes des oppositions entre le nouveau et le vieux, le client et

l'utilisateur, le manager et le fonctionnaire, l'efficace et le routinier.

La Nouvelle Gestion publique s'inscrit dans l'ordre de l'imaginaire. Elle réactive la quête de l'unité originelle. Elle évoque une société enfin réconciliée avec elle-même, un temps d'avant la séparation entre le public et le privé, une société autorégulée. La Nouvelle Gestion publique s'inscrit dans la symbolique du dépérissement de l'État. Elle suscite la référence à un paradis perdu ou à venir : un monde dans lequel les problèmes trouveront magiquement une solution, un monde dans lequel les besoins seront satisfaits à moindre coût. La Nouvelle Gestion publique signifie l'évanouissement de l'État.

François-Xavier Merrien
Université de Lausanne, Suisse

Notes

- ¹ Le « consensus de Washington » est une manière de désigner les politiques néolibérales d'ajustement préconisées par l'Institut monétaire international et la Banque mondiale.
- ² Par exemple, le nombre maximum de traitements qu'ils sont disposés à financer, en quelles spécialités, le temps maximal que peut attendre un patient avant d'être examiné ou opéré, la nature des opérations de contrôle et d'évaluation que les hôpitaux doivent mettre en place (ENSP/MIRE, 1995 ; Altenstetter, 1997).

Bibliographie

- ALTENSTETTER, C., et J. BJÖKMAN. 1997. *Health Policy Reform, National Variations and Globalization*. Londres, McMillan/IPSA.
- AUCOIN, P. 1990. « Administrative reform in public management : Paradigms, paradoxes and pendulums », *Governance*, 3 : 115-137.
- BAROUCH, Gilles, et Hervé CHAVAS. 1993. *Où va la modernisation ? Dix années de modernisation de l'administration d'État en France*. Paris, L'Harmattan.

- CLARKE, J., et J. NEWMAN. 1997. *The Managerial State*. Londres, Sage.
- COX, A., et F. LAMONT. 1993. « L'amélioration du management dans l'État : effet de l'initiative dite des étapes suivantes sur l'efficience de l'administration au Royaume-Uni », *Politiques et management public*, 11, 2.
- DUNLEAVY, P. J. 1991. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Londres, Harvester.
- ENSP/MIRE. 1995. *Les Transformations des systèmes de santé en Europe. Vers de nouveaux contrats entre prestataires, payeurs et pouvoirs publics ?* Rennes, éditions ENSP.
- HIRSCHMAN, A. O. 1970. *Exit, Voice and Loyalty : Response to Decline in Firms, Organizations and States*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- HOOD, C. 1996. « Exploring variations in public management reform of the 1980s », dans H. BEKKE, J. PERRY et T. TOONEN, éd. *Civil Service Systems in Comparative Perspective*. Bloomington, Indiana University Press.
- HOOD, C. 1998. « Individualized contracts for top public servants », *Governance*, 4 : 443-461.
- HUFTY, M., éd. 1998. *La Pensée comptable. État, néo-libéralisme, nouvelle gestion publique*. Nouveaux Cahiers de l'IUED, Paris, PUF.
- JOBERT, B., éd. 1995. *Le Tournant néo-libéral en Europe*. Paris, L'Harmattan.
- KLEIN, R. 1995. *The New Politics of the NHS*. Londres, Longman.
- LACASSE, F. 1993. « Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation : problématique et perspectives internationales », *Politiques et management public*, 11, 2.
- LACASSE, F. 1995. *La Gestion publique en mutation. Les réformes dans les pays de l'OCDE*. Paris, OCDE.
- LANE, J. E., éd. 1997. *Public Sector Reform. Rationale, Trends and Problem*. Londres, Sage.
- MERRIEN, François-Xavier. 1998. « De la gouvernance des États-providence contemporains », *Revue internationale des sciences sociales*, mars, Paris, UNESCO : 61-71.
- MERRIEN, François-Xavier. 1998. *L'État-providence*. Paris, PUF.
- MERRIEN, François-Xavier. 1999. « Les figures de l'État-providence. L'État-providence entre marché et service public », dans S. DECRETON, éd. *Service public et lien social*. Paris, L'Harmattan : 143-165.
- OSBORNE, A., et T. GAEBLER. 1992. *Reinventing Government : How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. Reading, MA, Addison-Wesley.
- PIERSON, P. 1994. *Dismantling the Welfare State ? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press.
- POLLITT, C. 1993. *Managerialism and the Public Service*. Oxford, Blackwell, 2e éd.
- SAINT-MARTIN, D. 1998. « The new managerialism and the policy influence of consultants in government », *Governance*, 3 : 319-356.
- SAVOIE, D. J. 1994. *Thatcher, Reagan, Mulroney in Search of a New Bureaucracy*. Pittsburgh University Press.
- SCHWARTZ, H. 1994. « Small states in big trouble. State reorganization in Australia, Denmark, New Zealand and Sweden in the 1980s », *World Politics*, 46 : 527-555.
- SHAPIRO, D. 1997. « Can old-age social insurance be justified ? », dans E. FRANKEL et F. MILLER, éd. *The Welfare State*. Cambridge, Cambridge University Press.
- WEAVER, K., et B. ROCKMAN, éd. 1993. *Do Institutions Matter ? Government Capacities in the US and Abroad*. Washington, D. C., The Brookings Institution.
- WILLIAMSON, O. 1975. *Markets and Hierarchies*. New York, The Free Press.