

14) La nouvelle gestion publique

Les deux dernières décennies du siècle précédent ont été marquées dans de nombreux pays de l'OCDE, souvent anglo-saxons ou scandinaves, par d'importantes réformes de la gestion publique prenant exemple de la gestion des entreprises privées. Bien qu'elles aient pris des formes assez différentes d'un pays à l'autre, et que les méthodes adoptées soient parfois assez anciennes, elles présentent des caractéristiques communes qui ont permis de parler d'une « *nouvelle gestion publique* », traduction du « *new public management* »¹.

La loi organique relative aux lois de finances (la LOLF) du 1^{er} août 2001 s'en est fortement inspirée, sans toutefois en appliquer tous les principes.

Cette nouvelle gestion publique repose notamment sur une séparation des responsabilités entre le pouvoir politique, qui définit les politiques, et des « *agences* », qui les mettent en œuvre, ainsi que sur un pilotage de ces agences par la « *performance* ». Ces orientations permettent d'améliorer la gestion publique mais il ne faut pas en sous-estimer les limites.

A) Les principales caractéristiques de la nouvelle gestion publique

Il n'existe pas de modèle unique de nouvelle gestion publique mais seulement des caractéristiques communes, notamment les suivantes.

Ce mode de gestion des dépenses publiques repose sur des « *budgets de programmes* » regroupant les crédits de toute nature (rémunérations, investissements...) affectés à la réalisation d'objectifs particuliers.

La définition des objectifs et la répartition des crédits entre les programmes relève du pouvoir politique, Gouvernement et Parlement.

La deuxième caractéristique essentielle de la nouvelle gestion publique est une délégation de ces crédits à des agences juridiquement autonomes par rapport à l'Etat dont les dirigeants sont nommés par le pouvoir politique pour atteindre les objectifs qu'il a fixés. Les objectifs et les crédits font l'objet de contrats entre les représentants de l'Etat et les dirigeants des agences. Ceux-ci disposent d'une grande liberté dans l'usage de leurs crédits, notamment en termes de recrutement et de rémunération de leurs personnels. Ils sont évalués en fonction des résultats qu'ils obtiennent, au regard des objectifs fixés, et rémunérés en conséquence.

La nouvelle gestion publique est également associée à la mise en place d'une « *comptabilité patrimoniale* » ou « *d'exercice* » ou encore « *en droits constatés* », termes largement équivalents désignant une comptabilité proche de celle des entreprises, sous réserve des

¹ « Public management reform : a comparative analysis ; new public management, governance and the neo-weberian state » C. Pollitt, G. Bouckaert; Oxford university press ; 2011.

spécificités de l'Etat et des entités publiques. Comme dans les entreprises, une comptabilité analytique permet de déterminer les coûts des programmes.

B) La mise en œuvre de la nouvelle gestion publique dans les autres pays

Dans les pays scandinaves, les agences existent depuis très longtemps, la distinction entre ministres et autorités indépendantes remontant à 1809 en Suède. La constitution suédoise interdit même au gouvernement de chercher à influencer leur interprétation des lois.

La Suède est d'ailleurs un des pays qui est allé le plus loin dans la mise en œuvre de la nouvelle gestion publique à la suite de la crise de ses finances publiques des années 1993-1994. Chaque ministre y dispose d'un budget global qu'il répartit entre des agences autonomes placées sous son autorité qui disposent elles-mêmes d'un budget global et d'une grande autonomie de gestion. Les objectifs sont assignés par le Parlement aux ministres et par les ministres aux agences qui doivent rendre compte de leurs résultats. Chaque ministère et chaque agence ont une comptabilité patrimoniale et une comptabilité analytique.

En 1949, aux Etats-Unis, la commission Hoover recommandait de mettre en place des « budgets de performance » fondés sur « les fonctions, les activités et les projets ». Au cours des décennies suivantes furent développés le « *planning, programming budgeting system* », puis le management par objectif et les budgets base zéro². Une comptabilité d'exercice et une gestion budgétaire appuyée sur des indicateurs de performances ont été mises en place à partir des années quatre-vingt-dix.

Les agences indépendantes existent depuis longtemps aux Etats-Unis et les dirigeants de certaines d'entre elles, directement responsables devant le Congrès, ont un statut proche de celui d'un ministre dans d'autres pays.

En Nouvelle-Zélande, la réforme budgétaire et comptable de 1988-1989 a conduit à la mise en œuvre d'une comptabilité patrimoniale et d'une gestion par les performances des chefs de départements ministériels. Ceux-ci n'ont pas le statut juridique de directeurs d'agences mais bénéficient d'une grande liberté de gestion dans le cadre de contrats d'objectifs et de moyens passés avec leurs ministres pour la durée de leur mandat (souvent cinq ans).

Au Royaume-Uni, depuis une réforme de 1988, les trois quarts des agents publics travaillent dans des agences, sans personnalité juridique, consacrés à une mission particulière, disposant d'un budget global et dont les dirigeants sont évalués sur la base des résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés dans des contrats de service par les ministres. Une comptabilité patrimoniale a aussi été mise en place.

Au Royaume-Uni, la fourniture de nombreux services publics, notamment la gestion d'infrastructures, a également été confiée à des sociétés privées dans le cadre de « *partenariats publics privés* ».

Des réformes semblables, inspirées par la nouvelle gestion publique, ont été réalisées dans d'autres pays, comme le Canada, les Pays-Bas et l'Australie³.

² Qui consistent à reconstruire complètement les budgets sans partir de ceux de l'année précédente.

³ Cf. « [Economie politique de la LOLF](#) », rapport du conseil d'analyse économique, 2007.

C) La nouvelle gestion publique et la LOLF

Les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (la LOLF) font l'objet d'une [fiche spécifique](#).

1) Les dispositions relevant de la nouvelle gestion publique

Avant qu'ils ne soient mis en application en 2006, les crédits budgétaires étaient ventilés entre environ 800 chapitres, par nature de dépenses (entretien, frais de personnel, loyers...). Désormais, ils sont répartis entre des « *programmes* » (aide au développement, enseignement scolaire du 1^{er} degré...), associés à des objectifs de politiques publiques. Les « *responsables de programme* »⁴ sont des directeurs de services ministériels qui gèrent les crédits d'un programme. Ces crédits sont, pour l'essentiel, fongibles et un programme constitue donc une forme de budget global. Les responsables de programmes peuvent ainsi choisir entre acheter ou louer, réparer des équipements ou investir dans des matériels neufs pour atteindre leurs objectifs.

Pour chaque programme, un « *projet annuel de performances* » est annexé au projet de loi de finances et précise le montant des crédits, les objectifs poursuivis, la répartition prévisionnelle des emplois rémunérés, les résultats obtenus dans le passé et attendus pour l'année à venir. Ces résultats sont mesurés à travers des « *indicateurs de performance* » relatifs à la qualité, à l'efficacité et à l'efficience des services et des politiques publics.

Des « *rapports annuels de performances* » (RAP) sont annexés, pour chaque programme, à la loi de règlement. Ils précisent notamment les dépenses payées dans l'année et les résultats obtenus, pour chaque indicateur de performances, en les comparant aux objectifs.

La LOLF a aussi imposé la tenue d'une comptabilité patrimoniale, certifiée par la Cour des comptes, dont les règles ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'à raison des spécificités de l'Etat. Elle a enfin prévu la mise en place d'une comptabilité analytique.

2) Les dispositions manquantes au regard de la nouvelle gestion publique

La LOLF est en retrait par rapport aux principes de la nouvelle gestion publique dans la mesure où elle ne prévoit pas la délégation des crédits à des agences autonomes. Toutefois, la gestion de services publics, administratifs ou industriels et commerciaux, a souvent été confiée en France, depuis des dizaines d'années, à des établissements publics contrôlés par l'Etat et disposant d'une certaine autonomie, notamment parce qu'ils ont une personnalité juridique.

Ceux dont les charges de service public sont majoritairement financées par des subventions de l'Etat sont désignés par l'appellation « [opérateurs](#) »⁵. Ils disposent d'un budget global, d'une

⁴ Cette notion de responsable de programme ne figure pas dans la LOLF mais a été utilisée dès le début de sa mise en œuvre.

⁵ Cette notion d'opérateurs ne figure pas dans la LOLF mais a été utilisée dès le début de sa mise en œuvre

assez grande autonomie de gestion et, en principe, passent des contrats avec leurs ministres de tutelle déterminant leurs objectifs et leurs moyens, sur la base desquels leurs performances sont ensuite appréciées. Outre les opérateurs, existent aussi des « *autorités administratives indépendantes* » et des « *services à compétence nationale* » qui ont également les caractéristiques des agences de la nouvelle gestion publique, sans avoir de personnalité juridique. [Un rapport](#) de 2012 de l'inspection générale des finances recensait au total 1 244 « agences » en 2010, nombre qui a probablement un peu diminué depuis.

La LOLF est aussi en retrait par rapport aux principes de la nouvelle gestion publique dans la mesure où elle ne précise par les responsabilités respectives des divers acteurs de la gestion publique. La notion de responsable de programme est apparue après sa promulgation parce qu'il a fallu en pratique désigner les « *ordonnateurs* » des crédits des programmes, c'est-à-dire ceux qui engagent les dépenses. Elle n'a été consacrée dans le droit budgétaire que par le [décret du 7 novembre 2012](#) relatif à la gestion budgétaire et comptable publique. Or celui-ci prévoit aussi que les ministres restent les seuls ordonnateurs principaux des crédits des programmes de leur ministère et crée une nouvelle fonction de « *responsable de la fonction financière ministérielle* » placé entre le ministre et les responsables de programme. La LOLF n'a pas conduit à une séparation claire des responsabilités.

D) Les avantages et les limites de la nouvelle gestion publique

1) [Les avantages](#)

La nouvelle gestion publique est d'abord beaucoup plus transparente, ce qui concourt à renforcer la démocratie et à répondre aux obligations posées par les articles 14 et 15 de la déclaration des droits de l'Homme⁶. En effet, les objectifs des politiques publiques sont affichés et les résultats en sont mesurés, de même que les coûts. Les responsables de ces politiques peuvent donc être jugés objectivement. La comptabilité d'exercice permet de connaître la situation patrimoniale de l'Etat et ses résultats annuels.

La nouvelle gestion permet aussi d'obtenir une plus grande « *efficience* » des dépenses publiques, c'est-à-dire une amélioration du rapport entre le volume et le coût des services publics, en accordant une plus grande liberté aux gestionnaires, matérialisée par des budgets globaux et l'autonomie des agences, en contrepartie d'une plus grande responsabilité, objectivement mesurable en comparant les résultats obtenus et les objectifs assignés. Les écarts entre résultats et objectifs peuvent être utilisés pour gratifier ou sanctionner les dirigeants et pour mieux répartir les crédits. Cet accroissement de l'efficience des dépenses publiques est bénéfique aux ménages et entreprises en tant que contribuables ou usagers.

2) [Les limites](#)

La diversité des pratiques nationales et les limites de la nouvelle gestion publiques sont apparues dès le début des années deux mille⁷. Il a ainsi été observé que les résultats obtenus,

⁶ « Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique... ». « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

⁷ « Gestion publique : l'Etat et les performances » G. Dureau, H. Guillaume, F. Silvent ; presses de Sciences-Po et Dalloz ; 2002.

mesurés à l'aune des objectifs et indicateurs de performance, ne sont utilisés dans aucun pays pour allouer les crédits, du moins systématiquement, mais seulement pour éclairer les débats budgétaires, à condition que les parlements s'y intéressent, ce qui n'est pas souvent le cas.

L'OCDE a procédé à partir de 2005 à des enquêtes sur les exemples de nouvelle gestion publique dans plusieurs pays membres dont il ressort que les objectifs des politiques publiques ne sont pas toujours clairement affichés, que la mesure de leurs résultats pose de difficiles problèmes méthodologiques et que la mise en cause de la responsabilité des dirigeants d'agences ou de service ministériels est en conséquence assez théorique. Ces études montrent aussi que la rémunération individuelle à la performance dans la fonction publique n'a pas toujours obtenu les résultats attendus sur la productivité des agents.

L'institut de la gestion publique et du développement économique (ministère des finances) a publié en 2010 [un bilan des réformes](#) menées dans les autres pays qui rappelle ces avantages et ces limites. Il souligne également que les réformes s'inscrivent dans un temps long, au-delà des cycles électoraux, et que les obstacles culturels sont souvent très importants. L'efficacité d'une organisation tient pour beaucoup à des valeurs partagées et des réformes qui les heurtent trop fortement risquent de se traduire par un échec.

Ces observations sur les limites de la nouvelle gestion publique ne remettent pas en cause ses avantages par rapport aux modes antérieurs de gestion qui conduisaient à ne jamais se poser la question des objectifs et des résultats de l'administration. Elles reflètent le fait que les organismes publics ne sont pas des entreprises privées, où les objectifs, les résultats et les responsabilités sont relativement faciles à définir et à mesurer puisqu'il s'agit essentiellement de « créer de la valeur », c'est-à-dire de dégager des bénéfices.

A supposer même que l'objectif défini par le pouvoir politique soit clair et que le résultat obtenu par l'agence soit mesurable, les travaux de J.J. Laffont et J. Tirole sur les contrats, explicites ou non, entre un « *principal* » qui fixe un objectif et un « *agent* » chargé de le réaliser montrent que ces contrats sont difficiles à établir. En effet, le principal ne sait pas quels efforts doit réellement faire l'agent pour atteindre cet objectif en raison des « *asymétries d'information* » entre eux. Pour que les agents fassent suffisamment d'effort, il est nécessaire de laisser aux plus efficaces d'entre eux une « *rente* » qui peut apparaître excessive mais qui est inévitable.