HAL
open science

Le “ nouveau management public ” (ou New Public Management)

Yvon Pesqueux

▶ To cite this version:

Yvon Pesqueux. Le “ nouveau management public ” (ou New Public Management). 2006. hal-00510878

HAL Id: hal-00510878
https://hal.science/hal-00510878v1

Preprint submitted on 22 Aug 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L’archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d’enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Yvon PESQUEUX
CNAM
Professeur titulaire de la Chaire « Développement des Systèmes d'Organisation »
292 rue Saint Martin
75 141 PARIS Cédex 03
France
phone ++ 33 (0)1 40 27 21 63
FAX ++ 33 (0)1 40 27 26 55
e-mail pesqueux@cnam.fr
site web www.cnam.fr/lipsor

Le « nouveau management public » (ou *New Public Management*)

Parler de « *New Public Management* » comme on le fait aujourd'hui au lieu de nouveau management public, c'est indiquer une bifurcation par rapport au management public *stricto sensu* dont, avec A. Bartoli[1], on rappellera la définition : « *l'ensemble des processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leurs performances générales et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Et pourtant, avec le management public, il s'agissait déjà, depuis la thématique du PPBS (*Planning Programming Budgeting System)* – la RCB en français (Rationalisation des Choix Budgétaires) d'acter la prise en compte des catégories managériales dans le fonctionnement des administrations publiques en remplacement de la tradition « administrative » déclassée sur la base de l'argument péjoratif de la bureaucratie.

Qu'il s'agisse du « normal » ou du « *new* », le management public poursuit un objectif d'efficacité. Il marque l'entrée des catégories d'une régulation organisationnelle dans les administrations publiques, régulation définie comme « *un processus par lequel les actions anti-organisationnelles sont contrées par des forces antagonistes assurant le maintien du système ou de l'organisation* »[2]. Ces forces antagonistes actent l'existence des tensions qui opèrent entre la dimension institutionnelle de l'administration (sa vocation à remplir des missions indiscutables et

[1] A. Bartoli, *Le management des organisations publiques*, Dunod, Paris, 1997
[2] Y. Emery & T. Giauque in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duvilliers & J.-L. Genard & A. Piraux (Eds), L'Harmattan, collection « Logiques de gestion », Paris, 2003

permanentes de service public) et une dimension managériale conduisant à questionner le fonctionnement des services publics au nom des enjeux de flexibilité et des conditions de travail. Cette discussion est marquée par l'introduction de logiques de compétitivité dans les services administratifs du fait de systèmes d'évaluation et d'incitation applicables aux administrations publiques comme à leurs fonctionnaires. L'autonomie alors accordée aux services publics tend à faire passer le rôle managérial des agents publics devant les objectifs politiques du fonctionnement des services administratifs par référence à une stratégie qui doit alors être formulée explicitement.

Dans la perspective du management public (« normal » ou « *new* »), l'action publique doit considérer comme prioritaires les conditions de réussite de l'efficacité (cohérence gestionnaire) sans pour autant oublier le caractère public dans lequel s'inscrit cette action (cohérence politique). Cela suppose de réunir certaines conditions : la définition d'un objectif mesurable (et du résultat attendu à l'échéance), par référence à un moyen/long terme défini, pertinent, cohérent par rapport à la mission et à la vocation du service concerné, la cohérence des moyens engagés, l'évaluation de la satisfaction des citoyens, l'identification des effets pervers, la coordination entre les différents services de l'État étant alors constitutifs du *New Public Management*.

Le management public comprend classiquement :

- La gestion des agents publics qui repose sur des règles, des procédures et statuts constituant un référentiel pour les pratiques de GRH. Le *New Public Management* va mettre l'accent sur la notion de mérite, l'individualisation des rémunérations, l'appréciation du personnel sur la base des entretiens annuels d'évaluation.
- La gestion financière et comptable. Le *New Public Management* met l'accent sur le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances » des activités, en particulier avec une attention portée sur la réduction des effectifs (*downsizing* venant toucher et les effectifs en eux-mêmes en liaison avec les modes d'organisation).
- On ajoute aujourd'hui, dans une forme de débordement, par la prise en compte des thématiques débattues dans le cadre de la « responsabilité sociale de l'entreprise » (en particulier des attentes des « parties prenantes », du développement durable, etc.).

Le *New Public Management* va insister sur la programmation, la coordination, la contractualisation, l'évaluation des décisions (*ex ante* et *ex post*). Plus concrètement, il se caractérise par la mise en œuvre d'indicateurs d'activité, d'outils de gestion budgétaire et comptable, d'outils de mesure des coûts dans la perspective de répondre à trois logiques d'action : celle de l'efficacité socio-économique (les objectifs énoncent le bénéfice attendu de

l'action de l'Etat), celle de la qualité de service (les objectifs énoncent la qualité attendue du service rendu à l'usager), celle de l'efficacité de gestion ou d'efficience (les objectifs énoncent, pour le contribuable, l'optimisation attendue dans l'utilisation des moyens employés en rapportant les produits ou l'activité obtenus des ressources consommées).

La performance résulte de l'alliance « efficacité – efficience » au regard d'un référentiel mais compte tenu de marges de manœuvre accordées aux administrations. Le *New Public Management* va conduire à redéfinir les modalités de l'action de la fonction publique, d'où ses conséquences en termes de gestion des ressources humaines appliquées aux fonctionnaires, une révision des organigrammes, l'instauration d'un nouveau rapport « administration – politique », le politique s'instaurant alors dans la thématique du contrôle (comprendre « contrôle de gestion ») par un face à face ainsi établi entre fonctionnaires et parlementaires.

Le projet du *New Public Management* est d'insuffler « l'esprit d'entreprise » dans l'appareil d'Etat en introduisant des logiques de marché dans son fonctionnement, perspectives de la gouvernance privée comprises[3], c'est-à-dire en faisant comme si la concurrence qui est toujours citée comme étant fondatrice de l'efficience du marché puisse tenir lieu de principe politique. Un tel projet s'est mis en place à partir de la décennie 80, d'abord en Grande-Bretagne, du fait des promesses politiques de réduire les impôts mais aussi du fait de la volonté de désengagement de l'Etat. Une troisième raison de son développement est apparue depuis avec la nécessité ressentie d'une plus grande responsabilité économique des services publics. Le *New Public Management* repose sur le fait de considérer l'aspect financier comme étant central et sur la volonté du « pouvoir central » de contrôler « à distance », d'où le slogan qui lui est propre et qui repose sur les trois « E »[4] : « Economie », « Efficacité » et « Efficience » et du très « thatchérien » *Best Value for Money* érigé comme « cauchemar » bureaucratique adressé à la supposée rigidité des services publics.

Un rôle particulier se trouve dévolu à l'Etat qui est de savoir comment organiser un Etat-minimal qui soit en même temps un Etat-organisateur et un Etat-stratège, en particulier des conditions de la fluidité du marché en en appliquant les catégories à lui-même, le développement des entreprises étant considéré comme étant la preuve matérielle du développement des sociétés (son *Welfare*). Avec le *New Public Management*, il y a donc passage du *Welfare State* à l'Etat-organisateur dont la flexibilité et l'efficience sont alors considérées comme métonymiques de l'efficience de la

[3] cf. O. Hughes, *Public Management and Administration : an Introduction*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2003 (3rd edn) ou encore L. M. Salamon (Ed.), *The Tools of Government : A Guide to the New Governance*, Oxford University Press, New-York, 2002

[4] M. Power, *La société de l'audit : l'obsession du contrôle*, Editions La Découverte, Paris, 2004

« société d'entreprises » dont il est considéré comme étant un des aspects. Les contours de l'Etat-stratège ont été définis dans un rapport de 2004[5]. Il y est acté la reconnaissance du fait que l'Etat n'est plus et n'a plus à être le seul détenteur de la légitimité politique, au moins du fait de la supra-nationalité d'organisations internationales (délégation de souveraineté à des entités telles que l'union Européenne par exemple) et de l'existence d'entités telles que les ONG, entités participant elles aussi à la réalisation du « Bien Commun ». C'est ce qui conduit, du fait de l'indépendance de la justice, à l'injonction de placer les citoyens au cœur de l'action publique afin d'éviter le développement d'une société contentieuse, d'où l'appel à la disparition d'un Etat-opérateur et à la transformation de l'Etat-providence en Etat régulateur. Les contours de l'Etat-stratège vont se réclamer de la défense du temps « long », de la déconcentration en matière d'organisation. Les contours proposés à l'Etat-stratège sont alors les suivants : être visionnaire en concertation avec la société civile, être garant de l'intérêt général (services publics, régulation des activités, utilisation des fonds publics), assurer la cohésion sociale par une décision publique rationnelle et transparente, s'organiser pour atteindre ses objectifs (adaptation des structures administratives) et rendre l'initiative aux citoyens (démocratie participative).

L'activité publique est considérée comme consistant principalement dans la fourniture de services. Elle comporte toutes les caractéristiques de l'activité de services à savoir : l'immatérialité de la prestation, la simultanéité de la production et de l'utilisation, le contact direct entre prestataire et utilisateur donc l'importance de l'individualisation de la relation « fonctionnaire – usager » et la participation de l'utilisateur à la production de la prestation.

La démonstration qui sera proposée ici va successivement aborder les modalités du *New Public management* et quelques conclusions critiques.

Les modalités du *New Public Management*

Les dispositifs du *New Public Management* ont pour finalité la recherche d'amélioration de la performance publique au travers de cinq axes : la planification stratégique, le management participatif, le management de la qualité, l'introduction des TIC, le contrôle de gestion.

Le *New Public Management* possède pour ambition d'assurer l'articulation entre un *Missions Statement* (les buts généraux du service concerné) et des principes de fonctionnement :

[5] J. Picq (dir.), *L'Etat en France – servir une nation ouverte sur le monde*, Documentation Française, Paris, 2004

- Le principe de *stewardship* (être « au service de… ») qui constitue le pendant de l'*ownership* des logiques d'entreprises. Le « manager public » doit donc se considérer comme étant « au service de… » dans les mêmes catégories que celles des managers privés qui sont au service de la propriété (des actionnaires), à la référence à la propriété près.
- Le principe de transparence qui concerne aussi bien le contrôle externe des citoyens que le contrôle interne de l'activité en établissant un continuum entre les deux au regard d'une performance. L'importance accordée au contrôle citoyen y est présentée comme une innovation et pose pourtant la question de l'existence de compétences adéquates chez les citoyens en question (question du même ordre que celle qui concerne la capacité des actionnaires à lire et à comprendre un rapport annuel), d'où la validité de notions telles que celles de *best practices*, de *Knowledge Management*, d'apprentissage organisationnel, de changement organisationnel et de conduite du changement.
- Le principe *d'accountability* (responsabilité) où il s'agit de rendre compte de façon croissante et qui repose sur l'existence d'une performance mesurable à la fois pour être mesurée mais aussi pour être communiquée et comparée (*benchmarking*).

Les changements principaux induits par les catégories du *New Public Management* peuvent ainsi être listés :

- Usage systématique des TIC qui vient poser la question de la participation des fonctionnaires à la conception, au choix et à l'usage des outils correspondants, compte tenu de l'existence d'une industrie logicielle et informatique et de l'importance (en volume et en valeur) de la commande publique. Il vient aussi poser la question de la croyance en la performance de ce type d'outil pour accroître la qualité du service et développer une image « positive ».
- Réponse à des besoins et des attentes à rechercher et à préciser, « comme » dans une étude de marché.
- Marchandisation systématique (communication commerciale au minimum). Le *marketing* public est considéré comme devant permettre de développer des stratégies d'adaptation aux besoins du public et de promouvoir la légitimité et la valeur ajoutée des organisations publiques. Les organisations publiques s'engagent dans des démarches *marketing via* des études de besoin et des enquêtes de satisfaction, des démarches de qualité des prestations souvent intégrées dans des projets de service ou d'établissement, des actions de communication externe (explicitation du positionnement c'est-à-dire information sur les missions, les valeurs, les prestations, les spécificités et les différences par rapport à d'autres offreurs).
- Validation des catégories de l'économie des services : accessibilité au service par segmentation et tarification différenciée et évaluation de la qualité de la prestation de service.

- Validation des catégories de l'économie de la qualité : qualité et amélioration continue. La politique « qualité » est classiquement considérée comme le choix explicite d'une entité dans le but de développer ses aptitudes à satisfaire certains besoins (exprimés ou implicites) de ses « clients »[6] même si la notion de « client » dans le secteur public présente des différences fondamentales (et reconnues comme telles) par rapport au client de l'organisation privée à savoir :
  1. Le client d'un service public est à la fois consommateur et « actionnaire » *via* la fiscalité.
  2. Le client du service public ne correspond pas à un agent unique : on retrouve notamment des figures de « l'usager – citoyen » : les usagers qui passent commande ou décident directement de la prestation, les prescripteurs qui recommandent l'utilisation de tel produit, service ou fournisseur, les usagers directs, les usagers indirects qui bénéficient ou pâtissent des prestations sans être forcément les destinataires directs, les payeurs qui financent ou subventionnent la prestation sans en bénéficier directement. C'est cette multiplicité des figures qui conduira à la référence à la notion de « partie prenante ».
  3. L'usager du service public est dans un rapport de dépendance plus fort que dans la relation « client - fournisseur » classique.

  L'ancienne terminologie bannie est celle d'« assujetti ». La recherche de la qualité passe par l'écoute des agents « externes », l'évaluation de la satisfaction des « usagers – citoyens », un engagement de service et un engagement sur la simplification des démarches administratives (où l'on retrouve le simplisme de l'idéologie managériale). Il faut cependant souligner que, dans l'exercice de ses missions régaliennes, il est impossible que l'action de la puissance publique considérée en termes de prestations de base satisfasse « l'usager » (cf. la prison !). Les objets de la qualité à considérer selon les contextes sont alors la prestation de base, le service associé (relation avec l'usager), les processus de réalisation, de soutien, de management et les démarches de conception.

  La version française du *New Public Management* est qualifiée de Nouvelle Gestion Publique et reprend les principes récurrents du domaine : introduction d'une forme de concurrence entre les services administratifs afin de bénéficier des bienfaits supposés de celle-ci, utilisation des « mécanismes » de marché comme mode de régulation interne, délégation maximale et encouragement à la gestion participative, redéfinition du bénéficiaire ou de l'usager comme client, conduite des administrations publiques au regard de missions stratégiques, attitude « pro-active » et non réactive, volonté de gagner de l'argent en rentabilisant les prestations quand c'est possible, séparation stricte entre le niveau politique

[6] Définition se rapprochant de celles des certifications ISO

(celui de la formulation de la stratégie) et le niveau opérationnel (celui de l'organisation). Les référents en sont donc l'efficience, la décentralisation par *downsizing* (dégraissage), l'idéologie progressiste de l'excellence, le volontarisme managérial.

Le *New Public Management* postule la légitimité d'un consumérisme applicable aux services publics qui tend donc à privilégier le client sur l'usager et l'usager sur le citoyen. Il repose donc sur la création et la mise en œuvre de différents instruments destinés à mesurer la satisfaction (sondages, baromètres, « usager-mystère », etc.), la mise en œuvre de logiques promotionnelles destinées à rendre plus visible la volonté de prendre en compte les besoins (chartes d'engagement, centres d'appel, etc.). La légitimité de cette perspective repose sur l'argument d'une expérience d'achat accumulée au travers des relations marchandes (en particulier des relations d'achat de service) qui conduirait à une exigence d'individualisation et donc à l'ouverture de l'éventail des choix. Mais ceci possède des conséquences sur la définition des relations entre fonctionnaires et « usagers – clients ». En particulier, la notion de client est assez contingente aux territoires géographiques et institutionnels concernés. L'ensemble de cette problématique interfère d'une part avec les modalités de la construction de l'offre (cf. la notion de « guichet unique ») et avec l'usage des TIC comme fondateur des processus de production des services administratifs dans le cadre de la « e-administration » et du « e-marketing » à l'adresse des « clients – usagers », voire d'une « e-gouvernance ». C'est ainsi que l'on pourrait parler du développement d'un consumérisme public venant poser la question de la place de l'« usager – client » dans les processus de contrôle et d'évaluation des politiques publiques.

- Le *Benchmarking* comme pratique d'évaluation comparative, régie en particulier par des normes émises par des entités « supra-nationaux » (UE, OCDE, FMI, Banque Mondiale, etc.) dans la perspective de la référence à un critère de compétitivité internationale conduisant en fait à un pouvoir normatif autonome des points d'évaluation comparative choisis, ce qui dépasse largement son aspect de technique d'étalonnage et ce qui modifie les contours de l'Etat-administratif en le menant vers celles d'un Etat-*reporting*. Les logiques financières tendent à conférer au fonctionnaire en charge de ces questions une importance tout à fait particulière, c'est-à-dire des responsabilités assimilables à celles d'un DAF d'entreprise (Directeur Administratif et Financier). On se situe ici face à un des aspects du « moment libéral » qui est d'exposer les modalités de fonctionnement des services publics à un « tribunal permanent » qui passe son temps à instruire (la comparaison, toujours évolutive dans le sens de la recherche d'une « meilleure » référence) mais qui ne statue jamais. Le *benchmarking* est considéré comme palliatif de l'opportunisme des fonctionnaires, opportunisme constitutif d'une asymétrie d'information. A défaut de pouvoir entrer dans les

processus, l'évaluation sur la base des résultats semble un palliatif acceptable dans la mesure où la comparaison est considérée comme permettant de laminer cet opportunisme.

- La mise en œuvre d'une politique de gestion des ressources humaines, c'est-à-dire la remise en cause de l'emploi à vie et la primauté accordée à des contrats d'objectifs.
- La mise en place de mécanismes institutionnels de résolution des conflits et de dispositifs destinés à minimiser l'impact de la grève auprès des usagers du service public (service minimum).
- L'importance accordée aux outils qui est l'aspect le plus visible de la managérialisation du système public.
- La création de partenariats durables avec d'autres organisations qu'elles soient publiques, quasi-publiques (les ONG, par exemple) ou privées (les entreprises).
- La contractualisation des relations entre sous-unités, sous-unités et partenaires, contractualisation devant d'autant plus facilement permettre le contrôle des coûts, l'obtention d'une transparence financière dans le droit-fil de la « machinerie » du contrôle financier d'entreprise. On retrouve, là encore, une autre des modalités du « moment libéral », celle du contractualisme, qui tend à vouloir faire du contrat un « fait social total », donc applicable également au fonctionnement de l'Etat.

Conclusions critiques

La primauté accordée au pragmatisme par le *New Public Management* conduit à privilégier les modes de résolution des problèmes par les instruments qui fondent ainsi un fonctionnalisme rassurant. La problématique centrale tend alors à devenir celle de l'efficacité des instruments et d'un changement lié à leur usage adéquat. Ils constituent donc non seulement le masque du fonctionnalisme, mais aussi celui de la standardisation et du simplisme inhérents au « vieux » projet du « management scientifique » et constituent bien, à ce titre, une véritable doctrine de l'action publique, mais sans être obligé de le dire. Ceci « boucle » d'ailleurs avec le supposé « bénéfice » de l'instrumentation managériale qui va justifier tous les efforts de l'inventaire de sa mise en oeuvre… et l'imputation de son inexistence ou de son mauvais usage aux agents administratifs (et non aux instruments ou bien aux « politiques »). C'est aussi à ce titre qu'il se produit une « collision » entre les cultures professionnelles des fonctionnaires du secteur public et les conséquences opérationnelles de la mise en oeuvre de tels instruments.

C'est au travers de cette idéologie à la fois fonctionnaliste et instrumentaliste que se fonde la légitimité d'un volontarisme managérial permettant l'assujettissement des missions (du *Missions Statement*) au contrôle de type managérial. Le *New Public Management* se trouve ainsi être un

nom donné à un ensemble de pratiques de gestion outillées tirées des techniques de gestion des entreprises, venant constituer en même temps le support du managérialisme[7] du domaine (son idéologie), la gouvernance des organisations publiques ainsi instituée étant en quelque sorte une gouvernance sans « gouvernement ». Au-delà même de l'Etat-administratif, le *New Public Management* ouvre l'idée d'une société « post-libertaire » qui puisse se passer du « gouvernement ». Or, pour que la gouvernance existe, il faut tout de même bien que l'Etat existe antérieurement d'où, en quelque sorte, son impossibilité ontologique. Sauf à penser qu'il s'agit, au travers de la concurrence érigée en principe, de faire du marché la « forme ultime » de l'organisation politique et sociale, en particulier en tant que forme supérieure à celle de l'Etat.

Le *New Public Management* a introduit la question de la motivation des agents publics dans la mesure où elle met en avant d'autres valeurs professionnelles telles que l'initiative individuelle et la flexibilité, ce qui crée de l'incertitude pour des fonctionnaires recrutés dans les services publics qui valorisaient des aspects tels que le respect des procédures, la continuité du service public, l'égalité de traitement des usagers. Les politiques de gestion de la motivation inspirées des logiques d'entreprises mettent alors en avant des modalités de gestion extrinsèque des rémunérations et des avancements au regard de la réalisation d'objectifs sur la base d'une gestion par les résultats de portée « courte » dans le temps par rapport à celles de la motivation intrinsèque qui prévalaient jusqu'ici et de portée « longue ». C'est le principe même de la stabilité de l'emploi qui se trouve mis en question. De plus, dans les conditions de fonctionnement des services publics, de tels modes de rétribution tendent à être perçus comme peu « transparents », suscitant un sentiment d'injustice. Les modalités de la gestion de la motivation modifient donc les fondements de l'implication des fonctionnaires car elles visent à développer la confiance et l'autonomie sur des bases différentes du classique « sens du service public ». L'organisation du travail qui en découle tend à multiplier les contrôles et les évaluations qui entrent en tension avec l'organisation traditionnellement compartimentée des services publics. L'intéressement entre en quelque sorte en collision avec la considération, liée à la traditionnelle « omniscience » des pouvoirs publics et à la position « indiscutable » qui fonde le statut des fonctionnaires, ces aspects donnant sens à la citoyenneté dont les services publics sont l'expression. Les dispositifs de contractualisation laminent en quelque sorte les bases de la confiance par la tension ouverte entre l'évaluation procédurale et impersonnelle et l'évaluation personnalisée liée aux logiques de contractualisation. Les fondements de l'effort collectif se trouvent ainsi remis en cause. Les trajectoires de différenciation des rémunérations viennent laminer les solidarités collectives. Ceci

[7] J.-F. Chanlat in *La motivation au travail dans les services publics*, T. Duvilliers & J.-L. Genard & A. Piraux (Eds), L'Harmattan, collection « Logiques de gestion », Paris, 2003, définit le managérialisme comme un « *système de description, d'explication et d'interprétation du monde à partir des catégories de la gestion privée* »

a donc des conséquences sur l'identification des fonctionnaires aux entités dans lesquelles ils travaillent alors que la question ne se posait que dans les termes de l'identification à des « grands » services publics (par exemple l'éducation, l'armée, etc.). La question du stress, des conflits, de l'ambiguïté des tâches à accomplir face à la variété des compétences requises se trouve ainsi posée face à des éléments tels que le niveau de positionnement dans un corps, les possibilités de promotion, les rémunérations, l'âge, etc.

Le *New Public Management* acte le passage de l'inspection au contrôle du fait de l'importance accordée au « tiers auditeur » considéré comme omniscient au nom d'un *public watching* « indépendant ». Ce *public watching* se trouve en outre fondé par la référence à une « mise sur agenda », cette logique étant considérée comme valant celle qui consiste à « rendre public » au nom de la « stratégisation » de l'action administrative impliquant la référence à un plan stratégique. Cette primauté accordée au « tiers auditeur » au nom du « principe » d'indépendance pose, comme on l'a déjà vu, la question de la qualité de l'auditeur. Mais en supposant qu'elle soit résolue (car la question de la qualité éventuelle du « tiers auditeur » ne peut être opposée comme cela à celle de la non-qualité supposée du fonctionnaire public), il s'agit aussi, au travers de l'efficience auditée, de marquer la légitimité accordée à un projet d'hyper rationalisation qui se situe dans le droit-fil du « management scientifique » et, en contrepartie, la très discutable remise en cause de l'omniscience des Pouvoirs Publics. On peut donc, à ce titre, parler du développement d'une véritable « libéral-bureaucratie » qui consomme des ressources (en particulier de considérables frais d'audit) sans rien créer en échange. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer l'impasse qui est faite sur les coûts de gestion propres à la mise en œuvre de telles catégories qui, bien au-delà de la diminution des coûts directs du service public, induisent aussi une migration des structures de coûts des services vers un alourdissement des frais de gestion.

Pour ce qui concerne la « marchandisation », voire le « client-centrisme » du service public, de nombreuses questions se trouvent ouvertes :

- Peut-on parler comme cela d'une forme de consumérisme adressé aux services publics ? La mise en œuvre d'instruments d'évaluation de la satisfaction des usagers (sondages, baromètres, enquêtes de satisfaction, etc.) vont dans ce sens. Les actions promotionnelles d'engagement des services publics à satisfaire les usagers (chartes, centres d'appels, etc.) en constitue l'autre versant.
- Cette perspective *marketing* acte l'idée que l'usager du service public a accumulé une expérience d'achat des services privés qu'il voudrait retrouver dans le service public. C'est qui justifierait les exigences supposées en matière d'individualisation de la prestation ou de la relation avec le service public, exigence corroborée par la pression croissante de l'usager à

faire valoir ses droits. En d'autres termes, la relation avec le service public se serait professionnalisée du fait de l'expérience accumulée dans la relation de service privée. Mais cette pression n'est-elle pas non plus la résultante de la légitimité croissante accordée à la *soft law* par rapport à la *hard law* ?

- Que peuvent faire les services publics ainsi marchandisés des « mauvais clients » ?
- En quoi les fonctionnaires sont-ils habilités à segmenter les clientèles ?

C'est ainsi que le *New Public Management* conduit à la désinstitutionnalisation de l'Etat et à la confusion entre « individu – citoyen – consommateur – client », faisant de la gouvernance une concrétisation de la démocratie, mais conduisant aussi à faire de l'individu un « otage » des catégories managériales et non plus un citoyen d'autant que le *New Public Management* constitue le cœur de ce qui est qualifié de « réforme de l'Etat » par les dirigeants politiques qui en défendent la mise en œuvre. Comme pression sur les fonctionnaires, il construit une fracture entre les élus issus de la représentation et la continuité du service public qui fonde le statut des fonctionnaires. C'est à ce titre que les dirigeants politiques « se retrouvent » plus à l'aise dans la figure des dirigeants d'entreprise inhérente au *New Public Management*, semant ainsi le trouble sur la mission même des services publics tout comme sur la figure de référence qui est la leur. S'agit-il alors d'un accroissement d'efficience ou de la diminution des droits des citoyens ?