

Performance financière de l'entreprise publique à l'ère du new public management

Financial performance of public enterprises in the era of new public management

Salma BENJELLOUN, (Doctorante chercheuse)

*Laboratoire de Recherche et d'Etudes en Management, Entrepreneuriat et Finance
(LAREMEF)*

*Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Fès
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès*

Larbi TAMNINE, (Enseignant-chercheur)

*Laboratoire de Recherche et d'Etudes en Management, Entrepreneuriat et Finance
(LAREMEF)*

*Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Fès
Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès*

Adresse de correspondance :	Ecole Nationale de Commerce et de Gestion, Fès Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Fès Route D'Immouzer, B.P A81, 30000 Fès, Maroc.
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude et ils sont responsables de tout plagiat dans cet article.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	BENJELLOUN, S., & TAMNINE, L. (2025). Performance financière de l'entreprise publique à l'ère du new public management. <i>International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics</i> , 6(11), 541–555. https://doi.org/10.5281/zenodo.17435716
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

Received: 27/09/2025

Accepted: 30/10/2025

International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics - IJAFAME

ISSN: 2658-8455

Volume 6, Issue 11 (2025)

Performance financière de l'entreprise publique à l'ère du new public management

Résumé

L'entreprise publique a toujours été jugée dans la littérature moins performante que l'entreprise privée dû au modèle de gestion traditionnel anciennement adopté. De ce fait, plusieurs pays de l'OCDE, ainsi que certains pays en voie de développement - notamment le Maroc - ont opté pour la nouvelle gestion publique ou New Public Management visant l'amélioration de la performance du secteur public en général et de l'entreprise publique en particulier.

Ce travail est une revue de littérature narrative qui met le point sur le passage du management public du modèle classique, aussi nommé dans la littérature, modèle « wébérien », vers le nouveau modèle de gestion qui s'inspire du management privé. Ainsi, cet article met en avant les points de convergence et de divergence entre le management public et le management privé. En outre, notre travail met en lumière l'importance du New Public Management, visant à améliorer la performance financière de l'entreprise publique. Pour le cadre théorique, ce travail s'appuie sur la théorie d'agence, la théorie des droits de propriété et la théorie des choix publics, afin de rapprocher la performance des deux types de propriété (publique ou privée). Ces courants soutiennent principalement l'idée de la supériorité de performance de l'entreprise privée sur l'entreprise publique.

À cet égard, l'État marocain a mis en place un ensemble de réformes pour une meilleure performance des entreprises publiques marocaines, en s'inspirant des pratiques de gestion du secteur privé, notamment à travers la contractualisation entre l'État et les Établissements et Entreprises Publiques (EEP), la corporatisation, la mise en place de dispositifs de contrôle et d'audit, la responsabilisation et la réédition des comptes.

Mots clés : Nouvelle Gestion Publique, performance financière, management privé, entreprise publique, modèle wébérien.

JEL Classification : H32

Type du papier : Recherche Théorique

Abstract

Public enterprises have always been considered less efficient than private enterprises in literature due to the traditional management model previously adopted. As a result, several OECD countries, as well as some developing countries—notably Morocco—have opted for New Public Management, which aims to improve the performance of the public sector in general and public enterprises in particular.

This work is a narrative literature review that focuses on the transition from the classic public management model, also known in the literature as the “Weberian” model, to the new management model inspired by private management. Thus, this article highlights the points of convergence and divergence between public and private management. In addition, our work highlights the importance of New Public Management in improving the financial performance of public enterprises. The theoretical framework of this work is based on agency theory, property rights theory, and public choice theory, in order to compare the performance of the two types of ownership (public and private). These schools of thought mainly support the idea that private companies outperform public companies.

In this regard, the Moroccan government has implemented a series of reforms to improve the performance of Moroccan public enterprises, drawing inspiration from private sector management practices, notably through contractual agreements between the government and public institutions and enterprises, corporatization, the establishment of control and audit mechanisms, accountability and the reissuing of accounts, as well as the rationalization of resources.

Key-words: New Public Management, financial performance, private management, public enterprise, Weberian model.

Classification JEL : H32

Paper type : Theoretical Research

1. Introduction

L'entreprise publique est créée généralement pour répondre à des objectifs spécifiques, notamment la mise en exergue des politiques publiques, la réalisation de projets structurants, l'amélioration des conditions de vie des citoyens, la création d'opportunité d'emplois et la mise à disposition d'infrastructures devant promouvoir l'attractivité économique au niveau national et international. Ces objectifs, souvent en contradiction avec la rationalité économique, sont également désignés dans la littérature sous les termes d'objectifs non commerciaux ou extra-entreprises (Christiansen, H. 2013 ; Ramanadham, 1991). De ce fait, la nature et la fonction de l'entreprise publique restent différentes de l'entreprise privée, qui à son tour cherche la réalisation de profit. D'après la littérature, les objectifs politiques et sociaux de l'entreprise publique engendrent des coûts supplémentaires. À cet égard, les théoriciens affirment que l'entreprise privée peut être plus performante que l'entreprise publique. Cependant, de nombreuses études empiriques suggèrent le contraire. En effet, les deux types d'entreprises peuvent réaliser des niveaux de performances comparables lorsque l'entreprise publique poursuit des objectifs commerciaux (maximisation de profit) hors des objectifs non commerciaux (sociaux, politiques...) (Bozec, Breton et Côté, 2002). Ces dernières années, avec l'émergence de la corporatisation (Brown, 1995 ; Andrews, R., et al., 2022), les entreprises publiques ont vu leur mission évoluer, étant désormais appelées à générer des profits (profit-seeking). Ce phénomène vise à accroître l'efficacité et la rentabilité des organisations, tout en maintenant une certaine influence du gouvernement. Bruton et al., (2015) évoquent également la commercialisation des entreprises publiques. De nos jours, on parle de manière plus générale du Nouveau Management Public (Hood, 1991, 1995 ; Lau, E., & Manning N., 2023)

Pour atteindre l'objectif d'amélioration de la performance, de nombreux pays de l'OCDE ont entrepris des réformes visant à moderniser la gestion publique. Ces réformes ont fait passer le secteur public d'un paradigme traditionnel d'administration publique à un nouveau paradigme de gestion publique. Ce nouveau modèle, surnommé le Nouveau Management Public (NMP) ou de nouvelle gouvernance publique, est devenu une norme internationale pour la réforme de l'administration publique. Ce nouveau modèle s'appuie sur des bases théoriques provenant des théories d'agence, des coûts de transaction, des droits de propriété et de la théorie des choix publics.

Les dispositifs du New Public Management visent à améliorer la performance des entreprises publiques en se concentrant sur cinq axes : la planification stratégique, la gestion participative, l'assurance qualité, l'intégration des technologies de l'information et de la communication, ainsi que le contrôle de gestion. Historiquement, le NPM a d'abord émergé au Royaume-Uni avant de se propager à tous les pays de l'OCDE et à plusieurs pays en développement, y compris le Maroc. En effet, les premières réformes de l'administration publique au Maroc ont commencé dans les années 1980, dans le but de mettre en place une gestion publique moderne et efficace. L'une des réformes phares qui a marqué le secteur public récemment est la réforme des établissements et entreprises publics (loi-cadre n°50-21), ainsi que la loi n° 82-20 relative à la création de l'Agence Nationale de Gestion Stratégique des Participations de l'État (ANGSPE) qui représente la fonction de l'État actionnaire et se charge du suivi et d'appréciation de la performance des entreprises publiques de son périmètre. La contribution de l'Agence à la réforme d'un secteur public exemplaire et d'amélioration de performance des entreprises publiques inclut le dimensionnement du secteur et l'encadrement de son élargissement, la modernisation de sa gouvernance, de sa performance et de son contrôle, l'accès à l'information pour le plus grand nombre pour plus de transparence, ainsi que la production des comptes consolidés de l'État actionnaire selon les normes comptables internationales (IFRS).

Ce travail vise à mettre la lumière sur le Nouveau Management Public en tant que locomotive d'amélioration de la performance financière des entreprises publiques : et de tenter de répondre

à la question suivante : comment le Nouveau Management Public impacte-t-il la performance financière de l'entreprise publique ? Pour mener ce travail, nous allons traiter dans un premier point l'évolution du management public et son rapprochement avec le management privé. Puis dans un deuxième point, nous allons aborder l'apport du New Public Management à la performance financière de l'entreprise publique.

2. Evolution du management public et rapprochement avec le management privé

2.1 Contextualisation historique et théorique du NPM

Tout d'abord, il est primordial d'expliquer le concept de « management public », qui peut sembler paradoxal. Ce terme associe « management », souvent associé au secteur privé, à « public », qui fait référence aux organisations et politiques publiques au sens large.

Les fondements du management remontent au début du 20ème siècle, le pionnier du management Henri Fayol la définit comme « fonction administrative ». Raymond-Alain Thiétart, qui pour lui le management peut être appliqué aux organisations publiques comme privées, le définit comme « *l'action, l'art ou la manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler* » (R.A. Thiétart, 2014). En se référant à l'approche de (Blatrix & Bartoli, 2015), ils considèrent le nouveau management public comme étant : « *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* ». Cette définition révèle que la performance est fortement liée au concept de NPM.

2.1.1. Passage de l'administration publique traditionnelle (modèle Wébérien) au NPM

Dans un environnement en mutation rapide, le secteur public est jugé inefficace selon le modèle de gestion publique traditionnel qui est excessivement bureaucratique, coûteux, rigide, peu créatif et présentant une structure hiérarchique très centralisée.

Bien que la conception de Max Weber -qui se base sur la bureaucratie-, et qui pour lui, satisfaisait les attentes de la société. La bureaucratie, selon Weber, représente une forme d'organisation caractérisée par une rationalité optimale et une efficacité maximale dans son fonctionnement. (Weber, 1978).

Selon Weber, la bureaucratie se réalise grâce à la division du travail et une responsabilité clairement définie. De plus, l'autorité est hiérarchisée, formant une chaîne de commandement où chaque niveau est responsable de prendre des décisions et de donner des instructions aux niveaux inférieurs.

Néanmoins, cette approche axée sur l'ordre et la hiérarchie a vite révélé ses faiblesses. À partir des années 1940, plusieurs auteurs comme Merton (1940), Selznick (1949), Guldner (1954), March et Simon (1958), Thompson (1961), Harald (1996) ainsi que Blatrix et Bartoli (2015) ont critiqué la structure organisationnelle de Weber, notamment face aux mutations et aux changements de l'environnement, ainsi qu'aux effets des approches bureaucratiques sur les organisations publiques.

Les approches traditionnelles de commandement et de contrôle des dirigeants ne conviennent plus pour garantir le succès des organisations, particulièrement dans un contexte de libéralisation des marchés, ce qui nécessite le remplacement des méthodes traditionnelles par de nouvelles pratiques dans la sphère publique. D'où l'apparition du concept « Nouvelle Gestion Publique » ou « New Public Management », qui parmi ses fondements, la transposition des méthodes de management du secteur privé, jugées meilleures à celles du secteur public.

Ce nouveau modèle de gestion du secteur public, fondé sur les trois E - « Économie, Efficacité, Efficience » (Urio, 1998) - contraste fortement avec celui de Weber, qui considère la

bureaucratie comme la clé de l'efficacité grâce à son approche rationaliste. Il s'agit d'une approche innovante, inspirée du secteur privé, qui s'inscrit dans les récentes transformations visant à réformer le secteur public (Amar & Berthier, 2008, p. 2). En conséquence, ce modèle cherche à corriger spécifiquement les faiblesses de l'administration publique, comme l'affirme Behn (2001, p. 30) : "(...)le nouveau paradigme de la gestion publique est une réponse directe aux insuffisances de l'administration publique traditionnelle - en particulier aux insuffisances des bureaucraties publiques".

Le tableau ci-dessous présente les principales distinctions entre une administration de type wébérienne et une administration reposant sur le Nouveau Management Public (NMP).

Tableau 1 : Différences clés entre une administration de type wébérien et une administration fondée sur le Nouveau Management Public (NMP).

	Administration Wébérienne	Administration NMP
Objectifs	Conformité aux règles et aux procédures	Réalisation des objectifs, satisfaction des attentes des clients
Organisation	Centralisée (hiérarchie fonctionnelle, gestion autoritaire)	Décentralisée (gestion participative, délégation)
Partage des responsabilités politiciens/administrateurs	Confus	Clair
Exécution des tâches	Division, spécialisation	Autonomie
Contrôle	Indicateurs de suivi	Indicateurs de performance
Budgétisation	Axé sur les moyens	Axé sur les objectifs

Source : Auteurs.

Le mouvement de la nouvelle gestion publique a été initié durant les années 1970 et 1980 au Royaume-Uni et après aux Etats-Unis qui ont souffert de la récession économique et de la révolte fiscale à l'époque. Ainsi, la Nouvelle-Zélande et l'Australie, ont suivi la tendance. Suites à de nombreux succès de ce NMP et de réformes administratives associées, plusieurs pays de l'OCDE l'ont également adopté ainsi que les pays en développement. Le NMP a influencé de nombreux autres pays (Pollitt et Bouckaert, 2000).

En effet, le NPM est venu faire face à certain nombre de contraintes externes que les gouvernements ont confronté durant ces dernières années. Premièrement, la récession et la concurrence économique mondiale amenant à l'aggravation de l'endettement public qu'il fallait maintenir. Deuxièmement, l'expansion de la technologie de l'information a été une belle opportunité pour le secteur public d'accroître son efficacité. Troisièmement, les consommateurs (citoyens) ont progressivement accru leurs exigences envers la qualité du service que ça soit de la part du secteur public ou privé. Quatrièmement, les employés actuellement cherchent un emploi dans les secteurs public ou privé qui offre des opportunités de croissance et d'épanouissement personnels au-delà de la simple rémunération. Pour l'améliorer, il est essentiel d'élargir les marges de manœuvre et l'autonomie des gestionnaires, en les considérant comme de véritables managers. Cela implique également de leur fournir les ressources nécessaires (humaines, technologiques, etc.) afin qu'ils puissent répondre efficacement, à coût faible, aux exigences croissantes des citoyens.

Borins (1995) appui son idée que le NMP comporte des éléments clés pour qu'il soit plus efficace et qui sont au nombre de trois : l'autonomie, la responsabilisation et l'enthousiasme. En effet, pour les fonctions qui peuvent être autonomes, la solution évidente est une plus grande autonomie de gestion. Alors qu'il existe certaines activités du gouvernement sont qui interdépendantes, les praticiens du NMP suggèrent, la sollicitation de la coordination informelle et les partenariats constituant une meilleure alternative à la coordination centrale. Cela permettra aux organisations de conserver leur autonomie de gestion tout en leur allouant la coordination nécessaire au bon fonctionnement des activités. Pour que le NMP renforce la responsabilisation, il est nécessaire de favoriser la spécificité des objectifs et de réduire

l'anonymat. Les recherches de Borins montrent que jusqu'à soixante-dix pour cent des innovations ont été initiées au niveau des gestionnaires fonctionnels, plutôt que par les députés et les ministres.

2.1.2. Cadre théorique

Sur le plan théorique, le Nouveau Management Public (NMP) s'appuie sur divers courants de réflexion, comme le néoclassicisme, la théorie des choix publics, la théorie des organisations, la théorie de l'agence et la théorie des droits de propriété. Ces courants soutiennent principalement l'idée que la propriété privée est supérieure à la propriété publique.

- ***Théorie de l'agence :***

La théorie de l'agence trouve ses fondements dans les travaux de Jensen et Meckling (1976), qui décrivent la relation d'agence comme une relation contractuelle par laquelle une ou plusieurs personnes (le principal) mandatent une autre personne (l'agent) pour réaliser une tâche en leur nom, ce qui signifie qu'il y a une attribution d'un certain pouvoir de décision à l'agent. Lorsqu'une entreprise est sous la direction d'un propriétaire-gérant, il n'existe généralement pas de conflits d'intérêts. Cependant, lorsque la propriété et le contrôle sont dissociés, des problèmes d'agence peuvent émerger, en particulier en raison de l'asymétrie d'information entre les deux parties. Si dans le secteur privé la relation d'agence se joue entre actionnaire/dirigeant, cette relation est beaucoup plus complexe dans le secteur public, et se joue entre trois qui sont : les citoyens qui représentent le principal, les dirigeants des entreprises publiques en tant qu'agent et le gouvernement ou l'État qui joue le rôle de l'intermédiaire entre les deux. La théorie de l'agence postule que les citoyens/propriétaires élisent démocratiquement leurs représentants, tandis que le gouvernement se charge ensuite de nommer les gestionnaires publics. Chaque partie impliquée possède une fonction d'utilité distincte et cherche à maximiser la sienne, ce qui peut entraîner des coûts d'agence importants, notamment des coûts de surveillance visant à contrôler le comportement des gestionnaires publics. Cela inclut les frais liés aux vérifications comptables et à l'élaboration des états financiers. Dans cette optique, la théorie de l'agence a pour but de définir des méthodes de contrôle et des incitations pour aligner les intérêts des différentes parties et réduire les coûts d'agence. Cela favorise ainsi une gestion efficace au sein des organisations publiques (Albouy, 2002 et Begne, 2012). Les structures organisationnelles qui parviennent à réduire les coûts d'agence semblent être les plus efficaces, impliquant ainsi que les entreprises privées sont susceptibles de surpasser les performances économiques et financières des entreprises publiques. En effet, les entreprises privées bénéficient d'un système de contrôle jugé adéquat, soutenu par une diversité de mécanismes de contrôle à disposition de leurs actionnaires.

- ***Théorie des droits de propriété :***

Cette théorie s'inspire du courant néoclassique, qui favorise l'intervention du marché et de la concurrence. Dans cette théorie, le type de propriété, publique ou privé, est essentiel pour améliorer l'efficacité organisationnelle. D'après les chercheurs tels que Furubotn et Pejovich (1972) et Amann (1999), la forme de propriété a un impact significatif sur la performance de l'entreprise. Pour les entreprises publiques, la forme de propriété est un peu particulière, car les citoyens n'ont pas vraiment de poids pour exercer leurs droits de propriété sur les organisations publiques (Albouy et Obeid, 2007). Ainsi, ils ne peuvent ni vendre leurs parts d'actifs ni exercer un droit de décision. En effet, la propriété dans le secteur public est caractérisée par son absence de volontariat, son intransférabilité, et des restrictions concernant la distribution des bénéfices. Par conséquent, les citoyens et les contribuables ne sont pas incités à surveiller les dirigeants (Alchian, 1965). De plus, la chaîne de délégation des pouvoirs est complexe en raison de la diversité des intervenants dans le secteur public, tels que les ministères de tutelle, les dirigeants, l'État, le parlement, le conseil d'administration et les actionnaires. Dans ce contexte, il devient

difficile d'identifier clairement les responsabilités, ce qui peut entraîner des conflits d'intérêts internes. Chaque partie prenante ayant la possibilité de prendre des décisions favorisant ses propres intérêts au détriment de l'intérêt général (Bozec, 2004 ; Albouy et Obeid, 2007). Les théoriciens suggèrent que la forme de propriété publique est moins performante que la forme de propriété privée à cause de la faible influence des droits de propriété et le manque de risque de faillite ce qui n'incite pas les dirigeants des entreprises publiques à rester motivés.

- ***Théorie des choix publics :***

Selon la théorie des choix publics, l'inefficience des entreprises publiques est dû à l'interférence politique des politiciens et gouvernements qui impose aux dirigeants des objectifs non commerciaux en privilégiant leurs propres intérêts notamment des intérêts électoraux (Niskanen, 1971 ; Tullock, 1976) et engendrant ainsi des coûts supplémentaires d'inefficacité. Cette perspective théorique propose de réduire l'intervention étatique et de permettre au secteur privé de prendre la relève (Niskanen, 1973 ; Lane, 1997) et d'introduire des mécanismes de marché dans le système du management public (Friedman, 1962 ; Tullock et al., 2000 ; Jackson, 2003 ; Pesqueux, 2020) afin d'améliorer la productivité et l'efficacité dans le but de défendre l'intérêt général.

Bien que l'ensemble de ces théories évoquent des points clés, cependant elles ne prennent pas en considération la nature hybride des entreprises publiques, qui doivent concilier efficacité économique et mission d'intérêt général. Notamment, la théorie d'agence s'avère partiellement applicable car elle ne prend pas en compte la vocation publique et les objectifs multiples qui sont parfois contradictoires du secteur public, qui diffèrent des seules finalités financières du secteur privé. De plus, les motivations des agents publics incluent souvent des dimensions non financières et politiques, rendant les mécanismes d'incitation traditionnels moins efficaces. En outre, elles ne tiennent pas compte de la modernisation des mécanismes de gouvernance publique qui réduisent justement les asymétries et les coûts d'agence. Ainsi, elles n'intègrent pas le rôle des réformes institutionnelles récentes (loi-cadre n°50-21, loi n°82-20) qui traduisent une nouvelle forme de propriété publique plus responsable et stratégique.

2.2 Rapprochement managérial entre secteur public et secteur privé

2.2.1. Convergence ou divergence entre management public et management privé

Le concept de management public soulève divers paradoxes, car il se situe entre deux réalités opposées : le secteur public et le secteur privé, représentant respectivement le libéralisme et le socialisme. Selon Laufer et Burlaud (1980), « le management public n'est pas simplement l'application des principes du management dans le secteur public, mais plutôt le reflet d'une crise dans la délimitation entre ces deux secteurs ». Cela signifie que le management public s'inspire des méthodes de gestion du secteur privé tout en les intégrant dans la sphère publique. En d'autres termes, il combine les pratiques managériales des deux mondes.

Certes, les entreprises publiques et privées sont gérées par deux approches largement différentes, les entreprises privées suivent les critères de marché et se focalisent principalement sur la maximisation du profit comme finalité primaire, tandis que les entreprises publiques considérées comme moyen de mise en avant des politiques publiques et prennent en considération des objectifs sociaux et politiques nommés dans la littérature « objectifs non commerciaux » afin de défendre l'intérêt général comme la stabilité politique et le pouvoir d'achat, la diminution du taux de chômage générant souvent des coûts supplémentaires impactant la performance des organisations publiques (Ramanadham, 1991).

Bien qu'avec la nouvelle gestion publique les entreprises publiques et privées sont plus ou moins comparables et adoptent des pratiques managériales convergentes. Thietart affirme que les principes du management tels que la planification, l'organisation, la direction et le contrôle,

sont applicables aussi bien au secteur public qu'au secteur privé et met en évidence l'importance de la performance, de la compétitivité et de la recherche de l'efficacité économique dans les deux secteurs. Toutefois, la divergence des objectifs et des contraintes spécifiques de chaque secteur rend les pratiques de gestion différentes. En effet, le management privé privilégie davantage la rentabilité financière, la concurrence sur le marché, la gestion des risques, tandis que le management public accorde une importance à la légitimité politique, la transparence et la responsabilité. De nombreux chercheurs jugent insignifiant d'aligner complètement deux modèles de management différents, car cela ne peut qu'engendrer des tensions et des contradictions.

2.2.2. Cas du Maroc : application de pratiques managériales du secteur privé dans la gestion du portefeuille public

Aujourd'hui, les entreprises publiques évoluent de plus en plus dans un environnement concurrentiel, d'où la nécessité d'opter pour des pratiques managériales modernes inspirées du secteur privé, les rendant plus compétitives.

Au Maroc, le secteur des EEP commence à adopter une approche axée sur les résultats, similaire à celle du secteur privé, en fixant des objectifs clairs et mesurables pour mesurer leur performance financière et opérationnelle. Cette transformation de gestion est marquée par le New Public Management, que le secteur public marocain incarne depuis ses dernières décennies. Cette transition est traduite à travers une chaîne de réformes importantes. Celle qui concerne la réforme des établissements et entreprises publiques et qui est la plus récente a été promulguée sous la loi-cadre n°50-21. Cette réforme met la lumière sur la fonction d'actionnaire de l'État marocain. Parmi les principaux objectifs de l'État actionnaire, la recherche d'une bonne gouvernance et d'une meilleure valorisation du portefeuille public, lui permettant en conséquent de générer des dividendes et des plus-values de cession ainsi que d'exercer un contrôle sur les entreprises publiques - via notamment le conseil d'administration. Évidemment, le principe de bonne gouvernance des EEP suscite la suppression des subventions pour les entreprises publiques à caractère marchand opérant dans un secteur concurrentiel et les incitant à la réalisation de performance financière et à la contribution (dividendes) au budget général de l'État. Nous commençons alors de parler de moins en moins du rôle traditionnel de l'État dans la protection sociale à travers les principes de l'État-providence ou à moins de séparer ses fonctions entre État régulateur et actionnaire. Au Maroc, l'État actionnaire est représenté à travers l'agence responsable de la gestion des participations de l'État et de suivi de performance en application de la loi n°82-20. Comme Varone (1998) l'a mentionnée : « *La délégation opérationnelle de services à des agences permet d'atteindre une plus grande transparence, de clarifier les procédures et de diminuer l'asymétrie d'information entre les politiciens et les administrateurs* ». En effet, la décentralisation des responsabilités préconisée par le NPM, contribue à renforcer la corrélation entre responsabilité et reddition des comptes, tout en limitant l'influence de la sphère politique et bureaucratique. Ainsi, l'autonomie de gestion à travers cette agence garantit plus au moins une prise de décision plus adaptée et rapide, ainsi qu'une gestion plus flexible des EEP.

Comme la gestion privée est axée sur les résultats et la performance, cette nouvelle agence marocaine assure le suivi de performance financière et la production des états financiers consolidés en normes internationales IFRS permettant de mieux connaître la situation financière de ses entreprises publiques, de réduire l'asymétrie de l'information et d'insérer la confiance et la transparence au niveau international.

3. Apport du NPM à la performance financière de l'entreprise

Dans le cadre de la modernisation de la gestion publique et avec l'apparition du NPM et des nouvelles réformes adoptées notamment par les pays de l'OCDE, les chercheurs s'intéressent

d'avantage au management par la performance. « L'application du concept de management aux administrations est indissociable de la prise en considération de la performance » (Greffé, 1999).

3.1 Conceptualisation de la performance financière de l'entreprise publique

3.1.1. Cadre conceptuel de la performance financière de l'entreprise publique

Si dans le secteur privé nous associons généralement le concept de performance à une seule dimension qui est le profit, ce concept reste complexe et multidimensionnel, il est subjectif et dépend des cibles et des buts. (Bourguignon, 1995). Nous ne pouvons pas donc référer la mesure de la performance publique à un modèle prédéfini et exemplaire. La littérature multidimensionnelle (HOOD (1995), BOUCKAERT et POLLITT (2004), DEMEESTERE (2005), GIBERT (1980) et MOULLIN (2006), EFQM (1998)) affirme que la performance publique peut être interprétée sous différentes dimensions et qui sont : financières, organisationnelles, territoriales, humaines, etc.

Cependant, la performance financière reste l'une des dimensions les plus importantes à ne pas négliger puisqu'elle nous permet d'évaluer la santé financière de l'entité, sa survie ainsi que sa capacité à créer de la valeur. Les chercheurs s'intéressent plus à cette dimension dans le secteur privé, puisqu'on associe souvent la performance financière à l'entreprise privée qui génère des profits. Bien que l'entreprise publique puisse avoir des priorités autres que financières, la rentabilité reste quand même l'une des objectifs préoccupants de l'entreprise publique à but lucratif. Belfellah et Carassus (2017) soulignent que les entreprises publiques sont passées d'un modèle d'opérateur d'État qui a une mission d'intérêt public à une organisation plus complexe axée sur la production de biens ou de services marchands à l'échelle nationale ou internationale. La dimension « financière » de la performance publique se distingue par l'optimisation des dépenses qui sont définies de façon appropriée, économiquement et conformément aux normes (PSS, MOULLIN, 2000). Elle inclut également l'optimisation des recettes et le respect des réglementations en vigueur (modèle de HOOD, 1995 ; modèle P-E-E, DEMEESTERE, 2005). Selon BPP Learning Media (2016), la performance financière évalue dans quelle mesure les objectifs financiers ont été atteints ou sont en cours d'atteinte. En d'autres termes, cela reflète la capacité d'une entreprise à réaliser ses objectifs financiers.

La performance financière d'une entreprise publique à caractère marchand lui permet de générer des revenus qui lui permettra par la suite de réaliser de nouveaux investissements sans forcément recourir à l'endettement public, d'être autonome et de contribuer au budget de l'État actionnaire sous forme de dividendes ou de parts de bénéfice.

Grâce à la performance financière, l'entreprise publique pourrait être autonome financièrement et l'intervention de l'État à chaque fois pour préserver la survie ou la croissance de l'entreprise publique n'est pas nécessaire. Autrement dit, l'État pourrait plus jouer son rôle d'actionnaire que de protecteur.

3.1.2. Principaux aspects de mesure de la performance financière de l'entreprise publique

Les aspects de mesure de la performance financière diffèrent selon le contexte et le but. Contrairement au secteur privé, qui se focalise principalement sur la rentabilité financière. L'entreprise publique ne peut réaliser sa performance financière sans faire appel à une multitude de dimensions. Borins et Boothman (1986) montrent que la rentabilité peut être une mesure biaisée de la performance en raison des objectifs non commerciaux exigés des entreprises publiques. Bien que dans les études empiriques récentes, la performance des entreprises privées et publiques est principalement mesurée à l'aide d'indicateurs de rentabilité. Le retour sur ventes (ROS) et le retour sur actifs (ROA) (D'souza et al., 2000 ; et D'souza et Megginson, 1999).

Alors que la création de la valeur est associée à la maximisation du profit dans la sphère des entreprises privées, le secteur public se réfère à l'optimisation des services rendus aux citoyens ainsi que le degré de réalisations des objectifs publics comme mesure de création de valeur. Selon Heinrich (2003), l'efficacité organisationnelle est atteinte lorsqu'elle contribue à l'amélioration de la performance externe des actions et politiques publiques, ainsi qu'à la création de valeur publique pour les citoyens et les groupes sociaux.

R. S. KAPLAN et D P. NORTON (1997) ont élaboré le tableau de bord prospectif ou Balanced Scorecard qui est un système de mesure de la performance dans le secteur public qui s'intéresse non seulement à la performance financière, mais qui rassemble les deux dimensions "financières" et "non financières", entre et court terme et long terme, et qui englobent un ensemble d'aspects de mesure jugés pertinents. Ces aspects de mesure se déclinent en plusieurs axes. Le premier, axé sur "la finance", se mesure par la sécurité financière et la capacité de l'entreprise à réaliser ses projets, l'autonomie financière (relation entre fonds propres et passif), ce qui reflète sa capacité à financer ses activités de manière indépendante, et la gestion de la trésorerie par rapport aux dettes à court terme, indiquant ainsi sa solvabilité immédiate. Un second axe, intitulé "Poids dans l'économie nationale et dépendance extérieure", englobe des éléments tels que la capacité d'internationalisation de l'entreprise, la sécurité d'approvisionnement (capacité à se procurer les matières et composants nécessaires) et le degré d'intégration dans le processus de production. Enfin, le dernier axe, "Rôle dans le développement économique et social", évalue la performance sociale de l'entreprise en tenant compte du nombre d'employés, de son engagement dans la formation des ressources humaines et de sa productivité globale.

3.2 Contribution du NPM à l'amélioration de la performance financière de l'entreprise publique

3.2.1 Facteurs clés influençant la performance financière de l'entreprise publique dans le cadre du NPM

Généralement, on associe le terme « performance financière » au secteur privé. Cependant, le NPM est venu s'inspirer de ce dernier en transposant certaines de ses pratiques au secteur public influençant ainsi directement ou indirectement sa performance financière. Le NPM regroupe une série d'outils et de techniques de gestion, tirés en grande partie des pratiques du secteur privé, mais adaptés au contexte du secteur public. (Ferlie et al., 1996 ; Thynne, 2003). De nombreux facteurs inspirés du NPM permettent d'améliorer la performance financière des entreprises publiques, parmi lesquels :

- ***Économie de marché et compétitivité :***

Le NPM repose sur l'idée de promouvoir les principes de marché et la compétitivité. Selon Hood (1991), le New Public Management trouve ses racines dans deux idéologies : la première, le « New Institutional Economics », se concentre sur les mécanismes de marché et le libre choix ; la seconde, le « Professional Management », met l'accent sur la gestion par objectifs et l'expertise des gestionnaires comme moteur de l'amélioration de la performance organisationnelle. Rubakula (2014:85), soutient que le nouveau courant de gestion publique s'inspire du modèle économique du marché pour façonner les relations politiques et administratives. Ce mouvement souligne l'importance de l'autonomie de gestion, des règles commerciales, de la compétitivité sur le marché et des standards de performance.

- ***Contrôle de gestion :***

Le NPM met en importance le développement du contrôle de gestion avec des analyses en termes de « coûts – performances ». Comme a été le cas au Maroc, la restructuration de son secteur public qu'il a récemment mis en place a été accompagné d'un ensemble d'opérations

d'optimisation dont notamment la suppression de certaines activités non pertinentes, non productives ou non liées au domaine d'activité de l'entreprise publique. Ainsi, la création d'un système de contrôle de gestion performant, en utilisant des outils tels que la comptabilité analytique, les tableaux de bord et le contrôle budgétaire, est cruciale pour optimiser la performance financière des entités publiques à caractère commercial. Ce système permet de vérifier que les stratégies mises en place sont en adéquation avec les résultats attendus et que les ressources allouées correspondent aux objectifs établis. Toutefois, il est nécessaire d'adapter ces outils, initialement conçus pour le secteur privé, aux objectifs spécifiques du secteur public. Kaplan et Norton (2001) ont affirmé que le tableau de bord prospectif ou le *Balanced Scorecard*, est un outil de pilotage de la performance particulièrement pertinent. Selon eux, cet outil peut être adapté avec succès aux organisations publiques en prenant en compte leurs spécificités.

Au-delà du contrôle de gestion, plusieurs pratiques de contrôle et de suivi inspirés du secteur privé peuvent être adoptés pour améliorer la performance financière de l'entité publique, parmi lesquels : les contrôles financiers, les contrôles internes, l'établissement de comités d'audit, l'encouragement de la contractualisation et le renforcement fonctionnel des Conseils d'Administration sont essentiels. Cela implique d'accroître l'autonomie de la direction et du Conseil d'Administration des entreprises publiques, afin de diminuer les interférences politiques et d'offrir aux gestionnaires un cadre professionnel plus propice à la prise de décisions.

- ***Gestion optimale des finances publiques :***

Selon Holmes and Shand (2005) le Nouveau Management Public (NMP) est une approche qui vise à améliorer la gestion des entités publiques en mettant l'accent sur les résultats et la réduction des dépenses de l'État. L'objectif est d'accroître la transparence, l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques, tout en garantissant une utilisation optimale des ressources publiques. Pour y parvenir, le NMP se concentre sur des aspects tels que l'analyse financière, la gestion de trésorerie, la gestion des prêts, la gestion des investissements et le système de budgétisation, etc. D'autant plus, le NMP préconise la responsabilisation et la reddition des comptes, à travers notamment la réalisation de reportings financiers, incitant les responsables et les managers d'entreprises publiques de mieux gérer les risques financiers, de garantir une gestion optimale des finances publiques, et d'assurer l'optimisation de la performance financière.

Par conséquent, le NMP exerce un effet déterminant sur la performance financière des entreprises publiques en s'alignant avec les mécanismes susmentionnés. Ces leviers permettent une meilleure allocation des ressources, une maîtrise des coûts et une orientation accrue vers la rentabilité, traduite par une amélioration des indicateurs financiers tels que le ROA et le ROS. Indirectement, le NPM agit aussi sur la performance financière à travers le renforcement de la gouvernance publique, la transparence comptable (via l'adoption des normes IFRS), et l'élimination des subventions étatiques en faveur d'une logique d'autofinancement. Par ailleurs, la mise en place d'une culture de performance, de contractualisation et d'évaluation par résultats favorise un suivi de près de la situation financière des EEP, les incitant à améliorer continuellement leur rentabilité. Ainsi, en combinant autonomie, discipline financière et responsabilisation, le NPM transforme la logique de gestion publique en un modèle plus efficient et durable, capable d'assurer une performance financière soutenue tout en respectant les missions d'intérêt général assignées aux entreprises publiques.

3.2.2 Risques et Défis de mise en œuvre du NPM dans le secteur public

Bien que le NPM est venu avec un ensemble de solutions pour améliorer la performance des entreprises publiques, et favoriser l'efficacité et la responsabilisation des gestionnaires.

Cependant, il a été critiqué par les spécialistes et les chercheurs. Selon eux, le NPM n'est pas adapté au secteur public, car il vise des objectifs plus complexes que ceux du secteur privé ; au-delà des objectifs financiers. En effet, l'entreprise publique se trouve contrainte à la poursuite d'objectifs sociaux et politiques. De plus, le secteur public est caractérisé par la complexité de la relation d'agence en raison du statut propre de la propriété publique faisant naître des responsabilités plus complexes et un contexte politique plus instable que le secteur privé. En effet, la relation entre les managers des entreprises publiques et les dirigeants politiques diffère grandement de celle du secteur privé. Selon Cheung et Lee (1995), le concept de NPM rencontre des limitations lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre des techniques du secteur privé dans le secteur public, en raison des disparités dans les degrés d'autonomie entre ces deux secteurs. Painter (1997) note que les modèles commerciaux privés ne sont pas directement applicables au secteur public en raison des variations contextuelles. Par ailleurs, Minogue (2001) avance que le modèle de réforme du New Public Management, conçu pour les pays développés, ne peut être facilement appliqué aux pays en développement, en raison des disparités culturelles et des pratiques politiques distinctes. Selon l'OCDE (1995), la mise en place des pratiques du NPM dans le secteur public nécessite une approche globale et intégrée, en tenant en considération les aspects financiers, techniques, structurels et humains. Il est essentiel de tenir compte des multiples variables qui interagissent dans un environnement en constante évolution.

De plus, même si ce nouveau modèle de gestion cherche à assurer un niveau de transparence et de responsabilisation élevé, des comportements irrationnels et contraires à l'éthique peuvent se manifester en raison de la grande autonomie de gestion conférée aux responsables du secteur public dans le cadre du New Public Management, en particulier la corruption. Bien que le NPM favorise la transparence, il est susceptible de faciliter les pratiques de corruption, comme le souligne Barberis (1998). De surcroît, la mesure de la performance dans le secteur public ne passe pas sans critique, du fait de la complexité des missions des entités publiques et la multiplicité des acteurs. En addition, la plupart des produits et services des entités publiques ont des répercussions à long terme, ce qui implique que le délai entre la production et les effets est considérable. Cela rend l'évaluation de la performance extrêmement difficile, en particulier lors des changements politiques. Bien que le NPM encourage la mesure de la performance, sa mise en œuvre dans le secteur public demeure complexe, car ces organisations sont axées sur des processus plutôt que sur le profit. Ajoutant à ceci, la rigidité et la résistance des structures organisationnelles et des individus à s'adapter et à accepter le changement.

4. Conclusion

L'évolution du management public à travers l'adoption des principes du New Public Management a marqué une transformation puissante dans la gestion des entreprises publiques. En sollicitant des techniques de gestion inspirées du secteur privé, le NPM vise à accroître l'efficacité, l'efficience et la responsabilité des entreprises publiques. Ce rapprochement avec le management privé repose sur des concepts tels que la gestion décentralisée, l'autonomie de gestion, la budgétisation par objectifs, la mesure de la performance et le contrôle de gestion.

Cependant, le recours au NPM n'est pas sans risques. Le transfert de certaines pratiques du secteur privé vers le secteur public peut parfois entraîner des tensions entre les objectifs de rentabilité financière qui sont généralement à court terme et les missions d'intérêt public des entreprises publiques à long terme. Le risque de négliger les objectifs sociaux et politiques au profit de la seule performance financière est réel.

Pour y parvenir, les experts et les décideurs devraient renforcer les contrôles financiers et internes, dynamiser les comités d'audit, mettre en place des contrats formels, et améliorer la manœuvre des Conseils d'Administration des entreprises publiques.

Dans ce sens, le Maroc ne cesse de se lancer dans des initiatives et d'actions d'accompagnement, de suivi et d'audits externes pour les EEP sollicitant l'amélioration de la

performance financière des entreprises publiques, notamment la mise en œuvre d'un manuel de suivi des risques des EEP en 2019 pour une meilleure gestion des relations budgétaires et financières de l'État avec les EEP. Ce dispositif met en avant la gestion des risques financiers et budgétaires des entreprises publiques, l'évaluation des risques financiers des entreprises publiques et la diminution du recours au budget de l'État.

En conclusion, le New Public Management a notablement apporté des améliorations significatives à la performance financière des entreprises publiques en introduisant des pratiques de gestion plus efficace et en rapprochant le management public des standards du secteur privé. Néanmoins, il est important de gérer rationnellement ces changements pour équilibrer les objectifs financiers avec les missions d'intérêt public. Les spécialistes doivent s'assurer que les réformes du NPM servent non seulement à améliorer la performance financière, mais aussi à appuyer la capacité des entreprises publiques à remplir leur vocation sociale et économique.

Références

- (1). Abdellatif, B. (2021). Les Fondement et les principes Du Nouveau Management Public 'NMP' ; Une nouvelle approche pour les administrations publiques en Algérie. Theoretical Foundations and Principles of New Public Management" NPM"; A New Approach For Public. *Journal d'études en économie et Management Volume, 4*(01), 810.
- (2). Amar, A., & Berthier, L. (2007). Le nouveau management public : avantages et limites. *Gestion et management publics, 5*(1), 1-14.
- (3). Andrews, R., Clifton, J., & Ferry, L. (2022). Corporatization of public services. *Public Administration, 100*(2), 179–192. <https://doi.org/10.1111/padm.12848>
- (4). Assou, K., & Chemlal, M. (2021). LA MESURE DE LA PERFORMANCE DANS LE SECTEUR PUBLIC : QUELLE PERCEPTION?. *Revue Internationale du Marketing et Management Stratégique, 3*(1).
- (5). Barberis, P. (1998). The new public management and a new accountability. *Public administration, 76*(3), 451-470.
- (6). Bartiche, S., & Erraoui, E. H. (2021). Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques. *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 2*(6-1), 227-246.
- (7). Bartoli, A. (2005). Filemanagement dans les organisations publiques 2ème édition. *Dunod, collection Management public*.
- (8). Bartoli, A. (1997), « Le management des organisations publiques », Dunod, Paris.
- (9). Barzelay, M. (2001). *The New Public Management. Improving, Research and Policy Dialogue*. University of California Press, Oxford England.
- (10). Behn, R. D. (2001). *Rethinking democratic accountability*. Brookings Institution Press.
- (11). Belfellah, Y., & Carassus, D. (2017, June). La gouvernance des entreprises publiques : analyse comparative à l'échelle internationale. In *6ème Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public*.
- (12). Borins, S. (2005). New public management, North American style *New Public Management : Current Trends and Future Prospects*, 181-194.
- (13). Borins, S. (1995). The new public management is here to stay. *Canadian Public Administration, 38*(1), 122-132.

- (14). Bozec, R. (2004). L'analyse comparative de la performance entre les entreprises publiques et les entreprises privées : le problème de mesure et son impact sur les résultats. *L'Actualité économique*, 80(4), 619–654.
- (15). Bruton GD, Peng MW, Ahlstrom D, Stan C, Xu K (2015) State-owned enterprises around the WORLD as hybrid organizations. *Acad Manag Perspect* 29(1):92–114. <https://doi.org/10.5465/amp.2013.0069>
- (16). Burlaud, A. (1980). *Management public : gestion et légitimité*. Dalloz.
- (17). Carassus, D., Favoreu, C., Gardey, D., & Maurel, C. (2011). La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales. In *Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public*.
- (18). Dahir n° 1-21-89 du 15 hja 1442 (26 juillet 2021) portant promulgation de la loi-cadre n° 50-21 relative à la réforme des établissements et entreprises publics.
- (19). Dunleavy, P., & Hood, C. (1994). From old public administration to new public management. *Public money & management*, 14(3), 9-16.
- (20). GaLdeMar, V., GiLLeS, L., & SiMON, M. O. (2012). Performance, efficacité, efficience : les critères d'évaluation des politiques sociales sont-ils pertinents. *Crédoc, cahier de recherche*, 299, 80.
- (21). Gruening, G. (2001). Origin and theoretical basis of New Public Management. *International public management journal*, 4(1), 1-25.
- (22). Guerrero, O. (2003). New public management. Government without policy ? *Revista Venezolana de Gerencia* Volume 8(23), 379 – 395.
- (23). GWETH, S. (2022) Performance financière des entreprises publiques Camerounaises à l'épreuve de la pandémie de covid-19. *Revue D'Etudes en Management et Finance D'Organisation*.
- (24). Hood, C. (1991). A public management for all seasons ? *Public administration*, 69(1), 3-19.
- (25). IDRISSE, K., & ELAMRAOUI, L. (2020). Apport du nouveau management public dans la consécration de la performance de l'administration publique marocaine. *Revue Du contrôle, De La Comptabilité Et De l'audit*, 2(4).
- (26). Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1979). Rights and production functions: An application to labor-managed firms and codetermination. *Journal of business*, 469-506.
- (27). Kaplan, R. S., & Norton, D. (1999). Mettre en pratique le tableau de bord prospectif. *Les systèmes de mesure de la performance*, 179-214.
- (28). Lau, E., & Manning N., (2023) *Public sector reforms across OECD countries*. Public Management and Governance. 4th edition. Routledge.
- (29). LEKHAL. M, KHAJI, Y., (2024), Impact de la corporatisation sur la performance financière des entreprises publiques marocaines, *Dossiers De Recherches en Économie Et Management Des Organisations*, 9(1), pp. 11-25.
- (30). LEKHAL. M & KHAJI. Y (2021) « La réforme de la gouvernance des entreprises publiques au Maroc : vers la centralisation de la fonction d'actionnaire de l'Etat », *Revue Française d'Économie et de Gestion*, 2(10) 93-118.
- (31). MOKHTARI, I., SEGHTROUCHNI, A., & BOUAITI, E. A. (2021). Spécificités et apports du nouveau management public. *Revue Internationale des sciences de gestion*, 4(2).
- (32). Niskanen, J. (2017). *Bureaucracy and representative government*. Routledge.
- (33). Pesqueux, Y. (2006). *Le nouveau management public (ou New Public Management)*.
- (34). Ramanadham, V. (1991). *The Economics of Public Enterprise* Published 8 April 2021 by Routledge.
- (35). Rapport d'activité 2022, Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation.

- (36). Rapport général de la Commission Spéciale sur le Modèle de Développement (CSMD), Avril 2021.
- (37). Thiétart, R. A. (2003), Le management, PUF, coll. « Que sais-je ? », (11^e édition), p7.
- (38). Tullock, G. (1965) *The Politics of Bureaucracy*. Washington. Public Affairs Press.
- (39). Varone, F. (1998). Nouvelle Gestion Publique : Enjeux pour l'enseignement spécialisé. *Pédagogie spécialisée*, 4, 7-13.
- (40). Weber, M. (1978). *Economy and society : An outline of interpretive sociology* (Vol. 1).