

2024

Analyse des tendances gestionnaires et de leurs effets

FICHE N°1 – LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

Guillaume Hébert
chercheur

Au tournant des années 1980, les sociétés occidentales ont connu une transformation idéologique majeure. On assiste alors à la montée de l'hypercapitalisme¹, une idéologie qui aura des effets sur le rôle de l'État dans la société, l'accès et le fonctionnement des services à la population, la politique budgétaire, la politique monétaire, la répartition de la richesse et les lois, entre autres choses. Une nouvelle approche s'impose dès lors progressivement au sein des administrations publiques des pays anglo-saxons qu'on qualifiera à l'époque de « nouvelle gestion publique » (NGP). Dans les années 1990, ce sont tous les pays de l'OCDE qui seront affectés d'une façon ou d'une autre par la NGP, toujours en vogue. Or, après 50 ans de mise à l'épreuve, les échecs s'accumulent. Cette fiche revient sur les principes phares de la NGP et expose ses effets sur les travailleurs et les travailleuses ainsi que sur les services à la population.

La NGP : pourquoi ?

01 La NGP se développe en réaction au modèle de gestion qui s'était développé durant l'après-guerre. Ses promoteurs soutiennent que les fonctionnaires servent essentiellement leurs propres intérêts et que l'État est devenu trop volumineux, ce qui entraîne une taxation excessive, une allocation inadéquate des ressources et des programmes inadaptés qui ne répondent pas aux besoins de la population. Ils jugent par ailleurs que l'interventionnisme de l'État nuit au bon fonctionnement de l'économie².

Faits saillants

- La nouvelle gestion publique a été introduite dans les années 1980 pour modifier le fonctionnement de l'État. L'objectif était de le rendre plus performant en ayant davantage recours à la technocratie, à la concurrence et aux indicateurs de performance.
- La nouvelle gestion publique a plutôt causé un alourdissement de la bureaucratie et une détérioration des conditions de travail.
- La nouvelle gestion publique n'améliore pas les services à la population, au contraire. Elle génère du gaspillage et se traduit par un recul démocratique.

1 Nous utilisons « hypercapitalisme » et « néolibéralisme » de façon interchangeable. La période hypercapitaliste ou néolibérale qui s'amorce dans les années 1980 représente une rupture avec l'ordre économique d'après-guerre (1945-1975) durant lequel les salarié-e-s avaient réalisé un certain nombre de gains, où le capitalisme était assez fortement encadré par les pouvoirs publics et où la richesse était davantage redistribuée.

2 François DESROCHERS, *La nouvelle gestion publique : une manifestation des transformations néolibérales du pouvoir*, Mémoire, Université du Québec à Montréal, février 2016.

- 02 Face à ces problèmes, la NGP met de l'avant l'approche des trois « E » : l'efficacité, l'efficience et l'économie. En alignant l'administration publique sur ces priorités, elle entend rendre l'État plus performant dans les services rendus aux citoyen-ne-s, par ailleurs considéré-e-s désormais comme des client-e-s. Les réformes proposées concernent l'entièreté de l'appareil public, des haut-e-s fonctionnaires jusqu'aux employé-e-s de l'État directement en contact avec la population.

La NGP : qu'est-ce que ça change ?

- 03 La nouvelle gestion publique consiste à introduire dans l'administration publique les mécanismes de gestion des entreprises privées. Les promoteurs de la NGP considèrent que celles-ci sont plus performantes que l'État et, par conséquent, que celui-ci devrait reproduire leur fonctionnement. De fait, la NGP vient brouiller toute distinction entre le secteur public et le secteur privé. Elle se réclame d'un « management générique » pouvant être appliqué à n'importe quel type d'organisation.
- 04 Les réformes de l'État qui s'inspirent de la NGP reposent toutes sur (1) la technocratie, (2) les mécanismes de marché et (3) la gestion par résultats.
- 05 En somme, alors que l'administration publique traditionnelle reposait sur « un corps de fonctionnaires dont l'intégrité est assurée par des garanties juridiques liées à leur statut : stabilité, permanence, loyauté, neutralité, devoirs, responsabilités, droits politiques, promotion au mérite, échelles salariales, syndicalisation », la NGP valorise « la prise de risque, la flexibilité, le service à la clientèle, le dynamisme » ou encore la reddition de comptes³. En somme, sous la nouvelle gestion publique, on passe d'une administration publique webérienne classique à une administration publique néolibérale.

TECHNOCRATIE

Pour implanter la NGP, il faut court-circuiter le fonctionnement classique de l'administration publique. Ainsi, il faut détacher des unités administratives de l'appareil public afin d'en faire des entités plus autonomes, par exemple des « agences ». En excluant ces organisations du périmètre habituel de l'administration publique, on espère les rendre plus flexibles, plus indépendantes et plus responsables.

La soi-disant dépolitisation se traduit également par une profession de foi pour la technocratisation de la sphère publique. Selon cette approche, on suppose qu'une gestion confiée à des technicien-ne-s et des professionnel-le-s à distance de l'influence du pouvoir politique sera plus efficace en vertu de sa spécialisation. Au Québec, c'est ainsi que le ministre de la Santé Christian Dubé a confié la gestion du système sociosanitaire à une nouvelle agence de santé pilotée par une *top gun* du privé⁴.

3 Daniel MOCKLE, « La gouvernance publique et le droit », *Les Cahiers de droit*, vol. 47, n° 1, p. 100, cité par François DESROCHERS, p. 24. Nelson MICHAUD, « La réforme de l'administration publique, un héritage incontournable du thatchérisme », *Le Soleil*, 13 avril 2013.

4 Fanny LÉVESQUE, « Une top gun du privé en santé chez Santé Québec », *La Presse*, 29 avril 2024.

MÉCANISME DE MARCHÉ

La concurrence telle qu'on la retrouverait sur les marchés est pour les promoteurs de la NGP un gage de performance puisqu'elle forcerait les acteurs publics comme privés à devenir plus efficaces et plus efficients. Ainsi, les gouvernements rompus à la NGP optent pour privatiser ou sous-traiter des services et, lorsque le secteur privé n'a pas intérêt à prendre en charge ces activités, se tournent vers d'autres formules tels les partenariats public-privé où l'État demeure propriétaire, mais cède la gestion, à prix fort, à des entreprises privées⁵.

Une autre avenue permettant d'introduire les mécanismes de marché au sein de l'État consiste à créer des « marchés internes ». Cette approche est illustrée dans les systèmes de santé par le financement à l'activité. Ce mode d'allocation des ressources financières mis au point aux États-Unis dans les années 1980 consiste à rémunérer les établissements en fonction du volume d'activité réalisé plutôt qu'en fonction de budgets ajustés annuellement. Les autorités gouvernementales font l'hypothèse que les établissements deviendront ainsi plus efficaces et que, mis en compétition avec les autres organisations publiques pour l'obtention du financement public, ils accéléreront la cadence des activités afin de prendre en charge davantage de patient-e-s⁶.

GESTION PAR RÉSULTATS

Enfin, l'autre composante dominante de la NGP concerne la quantification des activités, nécessaire pour mesurer la performance des organisations. Dans la mesure où la NGP cherche à maximiser le rapport coût/bénéfice des services publics, il faut être en mesure de calculer leurs résultats. Cette évaluation quantitative des activités de l'État requiert par conséquent l'implantation de nombreux mécanismes de reddition de comptes.

L'efficacité des services publics et de ses gestionnaires se mesure alors par des indicateurs de performance (par exemple, le taux de diplomation pour les établissements d'enseignement), plutôt que par leur capacité à répondre aux besoins sociaux déterminés démocratiquement. À terme, les administrations cherchent à cumuler assez de données par la production de « tableaux de bord » qui, à l'image de la production manufacturière, permettront d'intervenir directement sur tel ou tel maillon de la chaîne de production des services à la population.

Quelles sont les répercussions sur les travailleuses et les travailleurs ?

- 06 Les réformes inspirées par la nouvelle gestion publique produisent une sorte de dissonance cognitive au sein des organisations publiques. En effet, le secteur public regroupe des services fondés hors de la logique du marché pour répondre aux besoins des populations et à leurs revendications démocratiques. Les objectifs essentiellement budgétaires de la NGP sont antagonistes aux objectifs sanitaires des soignant-e-s, aux objectifs pédagogiques des enseignant-e-s, aux objectifs psychosociaux des travailleuses et travailleurs sociaux, etc. Lorsque le personnel des services publics se retrouve soumis à un management qui tente de reproduire les modes de gestion des entreprises dont la raison d'être est de générer du profit, il perd ses repères.

5 Guillaume HÉBERT et Minh NGUYEN, *Devrait-on racheter les PPP du CHUM et du CUSM?*, note socioéconomique, Institut de recherche et d'informations socioéconomiques (IRIS), octobre 2014.

6 Guillaume HÉBERT, *Le financement à l'activité peut-il résoudre les problèmes du système de santé?*, note socioéconomique, IRIS, juin 2012.

- 07 Bien entendu, tous et toutes ne font pas la même expérience des réformes néolibérales. Pour les hauts fonctionnaires et autres mandarins de l'État, elles peuvent s'avérer avantageuses. La logique de technocratie décrite plus haut peut les faire bénéficier d'une plus grande autonomie dans leur travail. En outre, en vertu du brouillage entre la gestion publique et privée, les gestionnaires de haut niveau peuvent multiplier les va-et-vient entre le public et le privé. Cette nouvelle classe a été qualifiée par certain·e·s de « noblesse managériale publique-privée⁷ ».
- 08 Pour les cadres intermédiaires qui occupent les échelons inférieurs, les perspectives sont moins réjouissantes alors qu'ils et elles se retrouvent devant un dilemme : forcer les travailleuses et les travailleurs sous leur supervision à adapter la prestation de services aux nouvelles exigences de performance de l'organisation ou, s'ils rejettent la logique néolibérale, quitter la fonction publique. Des travaux ont montré comment

ALOURDISSEMENT BUREAUCRATIQUE

L'augmentation de la reddition de comptes est nécessaire à la production d'indicateurs de performance. Cet alourdissement bureaucratique peut prendre la forme d'une véritable « tyrannie de l'évaluation », selon l'expression de la philosophe Angélique del Rey, qui devient plus étouffante que constructive en plus de standardiser à l'excès des réalités sociales complexes et difficilement quantifiables⁸. L'augmentation de la reddition de comptes se traduit rapidement par une intensification du travail, voire carrément une augmentation des tâches, ce qui contribue au sentiment de surcharge des travailleurs et travailleuses. Cette obsession est d'autant plus paradoxale que les réformes néolibérales, elles, ne sont jamais sérieusement évaluées ou remises en question malgré l'effet majeur qu'elles ont sur les services publics⁹.

SOUFFRANCE PSYCHOLOGIQUE AU TRAVAIL

Alors que les gestionnaires verront volontiers dans l'accélération de la prestation de service un gain de productivité, voire de rentabilité, elle peut mener plutôt à une « érosion de l'éthique » du service public¹⁰. La lenteur peut en effet être primordiale lorsque le service offert comporte une dimension relationnelle humaine. L'incapacité à accomplir son travail de façon satisfaisante, la mauvaise utilisation des compétences ainsi que le manque de reconnaissance se traduisent par un découragement, une perte de confiance des travailleuses et travailleurs en leurs propres moyens puis une perte de confiance à l'égard de l'institution. Ultimement, la pression psychologique intense exercée sur les travailleuses et les travailleurs en vertu de la NGP peut se manifester par « la souffrance, la multiplication des symptômes dépressifs, le sentiment généralisé de harcèlement, l'hyperactivité, l'épuisement professionnel et le développement de suicides sur le lieu de travail [qui] sont autant de symptômes d'un malaise profond¹¹ ».

l'obéissance des gestionnaires du secteur public a été renversée par la NGP : alors qu'auparavant ces gestionnaires se voyaient généralement comme des soutiens aux équipes sur le terrain, il fallait désormais qu'ils et elles agissent comme de simples courroies de transmission afin de faire respecter les cadres budgétaires imposés par le gouvernement¹².

- 09 Mais c'est pour le personnel qui offre les services directement à la population que les transformations induites par la NGP sont les plus rudes. Elles se traduisent en effet par une augmentation radicale de la reddition de comptes, un isolement des travailleurs et travailleuses et une augmentation de la souffrance psychologique au travail.

ISOLEMENT AU TRAVAIL

L'intensification du recours aux indicateurs de performance engendre par ailleurs un climat de concurrence au sein des organisations soumises à la NGP. Plutôt que de favoriser le travail d'équipe pour accomplir une mission au bénéfice de la population, on scrute les faits et gestes des individus afin d'accroître une performance mesurée par des indicateurs quantitatifs qui, par ailleurs, ne servent que marginalement les intérêts de la population et, par conséquent, ne permettent pas aux employé·e·s de tirer un sentiment d'accomplissement de leur travail.

À cet égard, le chercheur Damien Richard a constaté que les espaces de discussions nécessaires à la cohésion des milieux de travail ont été rognés sous la NGP, ce qui a mené à l'isolement et au désengagement des travailleuses et des travailleurs. C'est précisé sur ce point que portait en France l'analyse d'un représentant syndical après que le suicide d'un neurochirurgien eut déclenché une crise dans un centre hospitalier de Grenoble : « Les informations ne remontent pas du terrain, car les temps d'échanges informels, ceux qui cimentent les équipes et résolvent les problèmes, n'ont plus lieu¹³. »

Quelles conséquences pour la population ?

- 10 Contrairement aux prétentions des tenant·e·s de la nouvelle gestion publique, les transformations que celle-ci impose aux services de l'État ne sont pas de nature à mieux servir la population. Au contraire, on tend à observer un recul de l'efficacité des services publics, c'est-à-dire une incapacité à offrir des services adéquats à la population. De surcroît, l'implantation de la NGP se traduit par un recul démocratique qui entraîne des conséquences sur les services parce que comme la population n'est pas consultée, l'arrimage entre les besoins et les services livrés est moins bon.

7 Julie GERVAIS et al., « Une nouvelle noblesse dans la haute administration », *Le Monde*, 6 février 2023.

8 Joan C. TRONTO, « An Ethic of Care », *Generations : Journal of the American Society on Aging*, vol. 22, n° 3, 1998.

9 Vincent DE GAULEJAC, « La NGP : Nouvelle gestion paradoxante », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, printemps 2010.

10 Angélique DEL REY, *La tyrannie de l'évaluation*, Paris, La Découverte, 2013, 149 p.

11 Benoît ROSE, « Recherche – L'évaluation des universités, une "farce" ? », *Le Devoir*, 1^{er} février 2014. Antoine ROBITAILLE, « Le refus de "l'humilité" », *Le Devoir*, 26 avril 2016.

12 François BOLDUC, *Impacts de la réforme du réseau québécois de la santé et des services sociaux (2003) sur la représentation qu'ont les gestionnaires de leur travail*, thèse de doctorat, Université de Montréal, 2013.

13 Benoît PAVAN, « Au CHU de Grenoble, les travers d'un système hospitalier déshumanisé », *Le Monde*, 10 janvier 2018.

RECU DE L'EFFICACITÉ

La NGP ne parvient pas à accroître l'efficacité (la capacité à atteindre des résultats) ni l'efficience (la capacité à atteindre les résultats en utilisant moins de ressources), puisqu'elle sape les fondements de l'action publique (ex : préséance de la mission, universalité, expertise publique, etc.). Les organisations publiques sont dès lors incapables de servir adéquatement l'intérêt de la collectivité.

Le recours aux mécanismes de marché tels que la sous-traitance ou les partenariats public-privé ont augmenté les coûts pour le public en plus de démanteler l'expertise de la fonction publique dans certains domaines comme la construction ou l'informatique¹⁴. De même, la sous-traitance dans le milieu de la santé a ouvert la porte à des pratiques abusives de la part d'agences de recrutement et de cliniques privées qui engrangent désormais des bénéfices importants sans parvenir à désengorger le réseau public¹⁵.

Ainsi, comme l'observe le sociologue François-Xavier Merrien à l'égard de la NGP, « si on additionne les coûts organisationnels, le prix des études, les délais d'adaptation et les incertitudes pour ce qui est de mesurer totalement les effets induits, alors les économies annoncées sont pure illusion ¹⁶ ».

Notons par ailleurs que les services publics permettent de soutenir les individus (ainsi que les entreprises) en temps de crise, au moment où ce soutien devient vital. Lorsqu'on l'empêche de mener à bien ces fonctions en raison d'un prétendu souci d'efficience à court terme, on hypothèque la capacité d'action d'une collectivité, notamment en période de crise.

RECU DÉMOCRATIQUE

Sous la NGP, le citoyen ou la citoyenne devient un-e client-e plutôt qu'un usager ou une usagère. Les organisations de l'État tendent ainsi à supprimer les espaces de participation démocratique (p. ex., les commissions scolaires) et à les remplacer par des sondages de satisfaction comme on les trouve dans les entreprises privées. Or, cette dépossession, qui s'accomplit lorsqu'on dépouille les citoyen-ne-s de leur pouvoir sur les institutions publiques, débouche invariablement sur une action détournée qui ne sert plus l'intérêt de la collectivité¹⁸. Cette issue n'est pas étonnante lorsque l'on se rappelle que les réformes inspirées de la NGP ont été largement motivées par des exigences du monde des affaires.

Face à ces déstructurations et à l'élimination progressive des espaces démocratiques sous la NGP, la mobilisation au sujet de l'allocation des ressources et de la nature des services devient individuelle plutôt que collective et elle s'en trouve d'autant plus affaiblie. Et comme les services publics sont aussi le « patrimoine de ceux et celles qui n'en ont pas », selon la formule prêtée à Jean Jaurès, leur démantèlement ou leur dégradation sont vécus par la population comme une exacerbation des inégalités.

La NGP : que retenir ?

La nouvelle gestion publique qui transforme l'action des États depuis les années 1980 n'est pas le fruit d'innovations dans le domaine du management. Elle a été mise en place par des gouvernements sensibles aux demandes des élites d'affaires au moment où celles-ci souhaitent contrer les avancées de l'État social et des politiques de redistribution de la richesse¹⁷. Sans surprise, la technocratisation des services publics, l'adoption des mécanismes de marché pour l'octroi des services et la gestion par résultats n'ont aucunement rendu les promesses d'un meilleur fonctionnement mis de l'avant par la NGP. Elle a plutôt réduit la portée sociale et démocratique de l'action étatique.

Face à la dégradation des services publics à laquelle elle a contribué, la « nouvelle » gestion publique, qui n'a plus rien de « nouveau », doit être abandonnée. Seul un appareil étatique démocratisé et aligné sur les besoins de la population en vertu d'une approche de coproduction qui implique directement les citoyennes et les citoyens ainsi que les travailleuses et les travailleurs dans les prises de décision pourra réellement servir l'intérêt collectif¹⁹.

14 Guillaume HÉBERT et Simon TREMBLAY-PEPIN, *La sous-traitance dans le secteur public : coûts et conséquences*, étude, IRIS, juin 2013.

15 Anne PLOURDE, *Les agences de placement comme vecteurs centraux de privatisation des services de soutien à domicile*, note socioéconomique, IRIS, janvier 2022.

16 François-Xavier MERRIEN, « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politiques*, n° 41, printemps 1999.

17 Gérard DUMÉNIL et Dominique LÉVY, « Néolibéralisme : dépassement ou renouvellement d'un ordre social? », *Actuel Marx*, vol. 2, n° 40, 2006.

18 Philippe HURTEAU (dir.), *Dépossession : Une histoire économique du Québec contemporain - tome 2 : Les institutions publiques*, Montréal, Lux Éditeur, 2019, 264 p.

19 Myriam LAVOIE-MOORE, « La coproduction des services de santé : pour qu'efficacité rime avec qualité », fiche socioéconomique, IRIS, avril 2023.