

Présente

LA MANAGÉRIALISATION DES SERVICES PUBLICS

UN PAS VERS LA MODERNITÉ OU UN VER DANS LE FRUIT ?

par

.....
EMMANUEL BOUCHAT & OLIVIER STARQUIT • 2013

FACE À DES SERVICES PUBLICS CONSTAMMENT CRITIQUÉS POUR LEUR LENTEUR ET LEUR GOURMANDISE EN PERSONNEL, LES PAYS ANGLO-SAXONS, EN PREMIER, ONT MIS EN AVANT LE RÉGIME DE *NEW PUBLIC MANAGEMENT*, SOIT LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE, SUPPOSÉE INTRODUIRE DANS LE SECTEUR PUBLIC LES RECETTES DU SECTEUR PRIVÉ. MAIS SOUS LE MASQUE VERTUEUX DE L'EFFICACITÉ ET DU RÉSULTAT, QUE CACHE LA MISE EN ŒUVRE DE CES TECHNIQUES DE GESTION ? QUELLES SONT LEURS CONSÉQUENCES NON SEULEMENT SUR LES SERVICES PUBLICS MAIS AUSSI SUR LA SOCIÉTÉ EN GÉNÉRAL ¹ ?

LA BONNE GOUVERNANCE (mais n'est-ce pas une tautologie dans l'esprit de ses adeptes) des services publics se base sur les méthodes managériales et d'évaluation du privé. Elle va permettre d'opposer « la rigueur et l'efficacité de la gestion telle qu'elle est pratiquée dans le secteur privé à un certain immobilisme et à l'efficacité boitillante de la gestion publique² ».

Mais le *New Public Management* (NPM) ne s'invite pas seul au bal des fonctionnaires. Il introduit avec les règles de fonctionnement du privé un « mode néolibéral de gouvernance à l'attention des agents publics, où le citoyen est redéfini en client-e et où les administrateurs publics sont encouragés à cultiver

.....
1 Nous sommes bien conscients des critiques qui surgiront inévitablement à la lecture de ce texte. Non, nous n'avons pas la nostalgie du service public de papa, et oui, nous pensons que le service public peut et doit évoluer. Ce que nous rejettons, et qui est typique de la pensée néolibérale dont est issu le *New Public Management*, c'est cette fausse alternative : ou le NPM, ou la sclérose. Nous pensons qu'il existe d'autres approches.

2 Gratia PUNGU, « Gouvernance publique, fausse bonne idée », *La Libre Belgique*. www.lalibre.be/debats/opinions/article/793011/gouvernance-publique-fausse-bonne-idee.html

l'esprit entrepreneurial³», où la concurrence est le modèle général et peut être appliqué à l'ensemble des activités. Examinons précisément ce phénomène à l'aune de ces trois acteurs.

L'AGENT

Cette introduction exclusive de critères issus du privé dans le secteur public se manifeste notamment par l'apparition de tableaux de bord (même s'il serait peut-être préférable de dire *balance score card*) et la prolifération des outils du management moderne. Il est manifeste au sein des institutions chargées par exemple d'accueillir les demandeurs d'emploi. L'agent se voit tenu de fournir les bons chiffres requis par la tyrannie comptable, il est jaugé à l'aune du nombre de dossiers traités. La qualité de l'accueil et la complexité variable des dossiers n'entrent pas en ligne de compte. Si 300 dossiers doivent être traités sur l'année fiscale, la répartition des dossiers étant arbitraire – selon par exemple les noms allant de A à D –, le risque existe que l'agent soit obligé de les survoler pour pouvoir boucler dans les temps le quota requis, même si un dossier volumineux surgit à la lettre C.

Nous voyons les valeurs de performance et de productivité mises en avant, avec l'instauration de la concurrence et de la responsabilité personnelle, l'éloge de l'effort et de la récompense. Les critères d'efficacité et de rentabilité, les techniques d'évaluation s'imposent partout comme autant d'évidences indiscutables, venant saper le régime de confiance en vigueur précédemment.

Cette introduction de critères privés entraîne à sa suite, on l'a dit, des valeurs et des pratiques qui, via le développement d'une bureaucratie qui lui est propre (audits, *task forces*, comités d'évaluation,...), vont pénétrer jusqu'au cœur du service public.

La nouvelle gestion publique témoigne donc du « remplacement du jugement, de l'éthique et du contrôle professionnels par les pratiques du management assimilées en bloc – audit, inspection, surveillance, efficacité, rentabilité – en dépit du fait que ni le rôle public ni les objectifs d'utilité publique des fonctionnaires ne peuvent être adéquatement redéfinis ou évalués en ce sens⁴ ».

Cette métamorphose de l'appareil public par l'entremise des critères du privé se traduit par la culture de l'audit, par la multiplication des managers au détriment des professionnels sur le terrain, par la fixation d'objectifs inatteignables, par l'établissement de classements dénués de toute pertinence sociale, par la surveillance perpétuelle, par l'hypertrophie des procédures et le cloisonnement des tâches. Inutile de s'appesantir outre mesure sur le stress et la souffrance au travail que ces mesures induisent régulièrement.

Cette gestion par le stress et la pression « (évacue) la dimension qualitative

3 Alexandre PIRAUX, « Vers des réformes de 3^e génération? », *Politique, revue de débats* n°78, janvier-février 2013, p.24.

4 Stuart HALL, *Le populisme autoritaire, Puissance de la droite et impuissance de la gauche au temps du thatchérisme et du blairisme*, Paris, Éditions Amsterdam, 2008, p.188.

du travail. Le management n'est donc pas qu'une simple affaire technique, il représente des enjeux politiques et sociaux majeurs⁵. Et comme l'évaluation finit par commander toute l'activité, elle induit également un autre danger: « le contrôle requiert un management étendu. Outre la marchandisation, il s'agit ici de la deuxième plaie qui ne cesse de se répandre: la fonction principale de la couche supérieure consiste à se maintenir par le contrôle permanent des autres⁶ ». Or, contrairement aux idées reçues, le management n'entraîne pas nécessairement l'innovation mais tend à calibrer les actes. La recherche du résultat et de l'efficacité s'accommode en effet mal de la prise de risques et de tâtonnements et va plutôt promouvoir la répétition d'actes mécaniques précis. Au 21^e siècle, le taylorisme se porte bien.

De manière un tantinet sarcastique, nous pourrions dire que l'obsession du *New Public Management* pour le chiffre a un étrange goût de rationalisation (irrationnelle) toute soviétique.

LE SERVICE PUBLIC

Le NPM « (est) né dans les années 1970 dans les milieux néo-libéraux... (il) nie ou minimise toute différence de nature entre gestion publique et gestion privée. [...] il réclame une approche pragmatique des problèmes qui permettrait un meilleur rapport coût/efficacité, issu de la culture du résultat⁷ ». L'introduction massive de ces critères de gestion et de leur lexique contraignent le secteur public à adopter les réflexes du privé et brouillent ainsi encore un peu plus la frontière et la distinction entre les deux⁸.

S'ouvre ainsi la porte à la poursuite du démantèlement des services publics. S'il n'y a plus de différence fondamentale entre privé et public, pourquoi maintenir ce dernier, si lourd et si peu efficace selon les critères du premier? Si on ajoute à cela l'appétit forcément et féroce illimité du néolibéralisme, qui ne peut viser qu'à l'expansion perpétuelle de la logique de marché, les ingrédients sont réunis pour faire vaciller un service public déjà bien ébranlé.

Or il convient de rappeler que si le secteur privé peut choisir ses client-es, le secteur public est là pour tous les citoyens, et que leur nature et leur mission sont différentes. Forcer le secteur public à trier parmi ses usagers, à en délaissier certains revient à le dénaturer et, ce faisant, à l'affaiblir. Ces outils de gestion remettent en cause le principe fondamental au cœur de la mission de service public: celui de leur gratuité ou de leur accessibilité à tous et toutes. Le greffon privé ne laisse pas indemne le corps (public) qui le reçoit. Il permet en outre au néolibéralisme, en un cercle infernal, de soumettre la sphère politique et les

.....
5 *Ibidem*.

6 Paul VERHAEGHE, *De neoliberale waanzin, efficiënt, flexibel en verstoord*, Brussel, VUB Press, 2012, p. 29

7 fr.wikipedia.org/wiki/Nouvelle_gestion_publicque

8 Les partenariats public-privé (PPP) poursuivent le même objectif: ainsi, en vertu des PPP, des services publics aussi fondamentaux que les écoles publiques, les hôpitaux, les prisons peuvent être gérés par des entreprises privées pour une durée déterminée.

politiques publiques aux seuls critères de profitabilité ou de productivité, au détriment d'autres critères, autrement pertinents, de définition du bien commun. Le NPM vise à la productivité qui, à son tour, nécessite plus de NPM. L'état s'apparente désormais à une entreprise parmi d'autres, soumise à la rationalité (sic) du marché selon les principes de « bonne gouvernance ».

En outre, comme l'a souligné Alexandre Piraux, ce brouillage est encore renforcé par le recours du secteur privé aux valeurs qui caractérisent le service public (impartialité, accessibilité, engagement) pour motiver le travailleur à se dépasser dans le cadre de la fameuse Responsabilité sociétale de l'entreprise (quitte à ce qu'il soit ainsi payé de mots, à défaut d'autres émoluments)⁹.

Cette transformation fondamentale se traduit souvent par la signature d'un contrat entre les organismes de service public et leur autorité de tutelle, dans le prolongement de la contractualisation générale de la société. La plupart du temps, les moyens nécessaires à cette « autonomisation » ne suivent pas, engendrant ainsi de nombreux dysfonctionnements.

Le travail avec des enveloppes fermées, par exemple, étrangle les agences ou établissements publics et les rend incapables de fonctionner correctement. Il sera alors ensuite aisé de les critiquer et de prôner les vertus d'une privatisation. Le même constat s'applique aux entreprises publiques autonomes qui doivent passer un contrat de gestion avec l'autorité de tutelle et élaborer un plan d'entreprise.

La managérialisation des services publics comporte donc plusieurs risques.

SYNTHÉTISONS

— La transformation des services publics en secteurs qui doivent être rendus opérationnels par des managers de haut vol, recrutés par des chasseurs de tête, pourrait entraîner une perte d'expertise propre au domaine du public. Ces managers, prêts à intervenir demain dans le domaine des soins de santé et après-demain dans le secteur de l'audiovisuel, n'ont pas nécessairement une connaissance du terrain suffisante (et c'est la plupart du temps un euphémisme). De manière polémique, nous pourrions arguer que cela ne leur est guère nécessaire puisqu'ils ont toujours recours aux mêmes canevas et aux mêmes recettes, indépendamment de l'endroit où ils officient : il faut rationaliser et viser le profit à court terme.

— Puisque le secteur public se voit contraint de se plier à une logique de marché dans ses opérations internes, il doit recruter des personnes à même de mener à bien ces missions. Alors qu'auparavant le secteur public permettait l'insertion par l'emploi de personnes peu qualifiées, cet objectif ne cadrerait plus avec les visées modernes. L'évolution récente de la fonction publique fédérale, pour ne citer qu'elle, corrobore cette vision : il n'y aurait plus de place

⁹ Cfr « La privatisation de l'éthique administrative ». Nous remercions Alexandre Piraux pour la communication de ce texte.

pour les niveaux inférieurs dans l'appareil d'État¹⁰.

— La managérialisation se traduit notamment par une externalisation des activités publiques (recours à la consultance, sous-traitance à des firmes privées, partenariats public-privé) et induit un affaiblissement de l'expertise publique, comme nous l'écrivions plus haut. Cela revient en quelque sorte à une privatisation/confiscation en amont de l'information: «aujourd'hui, dans pas mal de domaines, la compétence technique n'est plus aux mains de l'administration publique mais aux mains d'un privé. Et ce privé-là devient le seul à pouvoir dire techniquement ce qui est possible et ce qui n'est pas possible. Personne en face de lui n'est capable de le contredire... Les autorités publiques sont de plus en plus dépendantes de la bonne volonté du partenaire privé, avec tous les risques de déséquilibre que cela comporte, dès lors que l'on ne peut plus vérifier ce qu'il avance. C'est d'autant plus perturbant que ce type de phénomènes de «capture» apparaît dans des domaines très sensibles: réseau de distribution d'électricité, téléphonie, etc.¹¹»

— Cette externalisation mène à un «recentrage sur des fonctions jugées essentielles conduisant par là même à un amaigrissement du rôle du service public¹²». La spirale de la privatisation est par ailleurs un serpent qui se mord la queue puisque la dette publique (issue d'une dette privée et non d'une hausse inconsidérée des dépenses publiques¹³) est l'argument sine qua non permettant soit de se séparer d'outils publics en temps de crise budgétaire, soit de les saigner à blanc (cette dernière opération offrant également l'avantage de dénoncer leur mauvais fonctionnement, de les critiquer et donc de les discréditer). Qui veut noyer son chien...

— Enfin, la technicisation de la gestion, alors qu'elle se substitue à une politique menée, ne peut précisément tenir lieu de politique: contrairement à ce que la bonne gouvernance tend à faire accroire, «la modernisation de l'action publique reste avant tout un acte politique et non un exercice purement technocratique ou managérial¹⁴». Cette perspective gestionnaire et techniciste permet de présenter «les valeurs fondamentales, les objectifs politiques, les projets de société comme fondamentalement consensuels et repoussés en conséquence en marge du débat public¹⁵». Le paradoxe n'est qu'apparent, car le pragma-

10 À nos yeux, on peut toutefois se demander s'il ne serait pas plus sain et plus rentable d'un point de vue holiste de favoriser ce modèle d'insertion par l'emploi plutôt que de laisser ces catégories sur la touche et de créer ainsi la déshérence et la souffrance psychologique qu'entraîne le sentiment d'exclusion. Des conséquences sanitaires et psychologiques qui à leur tour ont un coût tant pour l'individu que pour la société.

11 Sébastien BRUNET, « Les autorités sont de plus en plus dépendantes de la bonne volonté du privé », *Le Soir*, 18 décembre 2009, <http://tiny.cc/temnuw>

12 Gratia PUNGU, «Bruxelles, le dilemme du gestionnaire », *Politique, revue de débats* n° 78, janvier-février 2013, p. 39.

13 LIRE Olivier BONFOND, *Et si on arrêta de payer ? Dix questions/réponses sur la dette publique belge et les alternatives à l'austérité*, Bruxelles, Aden / CEPAG / CADTM, 2012.

14 Alexandre PIRAUX, «Vers des réformes de 3^e génération?», *Politique, revue de débats* n° 78, janvier-février 2013, p. 27.

15 Geoffrey MATAGNE, «Gouverner par les instruments», *Imagine, Demain le monde* n° 92, juillet & août 2012 p. 23.

tisme et la recherche de l'efficacité du NPM ne sont pas autre chose que les outils d'une doctrine, celle du néolibéralisme. Celui-ci se présente comme une évidence et un calque de la seule réalité possible. *There Is No Alternative*. Dans un monde où le possible n'existe pas, on élude « un imaginaire politique (qui serait) construit sur la reconnaissance du peuple comme vecteur de l'égalité et dont l'établissement et la consolidation des droits seraient le fondement de l'action politique¹⁶ ». Ceci revient à dire que « la bonne gouvernance n'est pas synonyme de bon gouvernement et le service au public n'en sort pas forcément gagnant¹⁷. » La démocratie non plus.

LE CITOYEN

L'individu, enfin, ne sort pas indemne de l'« extension à toutes les sphères de l'existence, sociale et individuelle, d'une même logique normative: concurrence généralisée, universalisation du modèle de l'entreprise, extension à l'individu de la problématique gestionnaire du capital¹⁸ » – le fameux capital humain (sic). Le sujet moral et politique se réduit à une calculatrice injonction de choisir, en fonction de son intérêt propre – un simulacre de liberté. La pratique politique, telle qu'on peut l'observer aux États-Unis et, de plus en plus, en Europe, illustre cette mutation : le citoyen est invité à se prononcer comme s'il n'était qu'un consommateur qui n'entend pas donner plus qu'il ne reçoit, qui en veut pour son argent : le citoyen *Test-Achats*.

La vie politique et la morale, le lien éducatif, les rapports quotidiens, la conception même que l'individu se fait de lui-même sortent profondément affectés de cette généralisation de l'esprit entrepreneurial. « Être entrepreneur de soi-même » nous serine-t-on...

Nous voyons donc « se développer un type d'individu qui n'est plus le type d'individu d'une société démocratique mais un type d'individu qui est privatisé¹⁹ », un individu formé aux normes de l'efficacité concurrentielle qui abandonne tous les terrains collectifs, qui ne se soucie de rien de ce qui dépasse le cercle très étroit de ses intérêts personnels. « Tout cela encourage l'apathie (...), tout cela détruit l'espace public comme espace d'activité collective, par laquelle les gens essaient de prendre en charge leur propre destin²⁰ ».

CETTE ÉVOLUTION SUSCITE QUELQUES COMMENTAIRES

— « Le néolibéralisme est avant tout une réflexion sur les techniques de gouvernement à employer lorsque le sujet de référence est constitué comme cet

16 Jean-Paul Nassaux, « La gouvernance, un bien ou un mal? » *Politique, revue de débats* n°78, jan-fév 2013, p.23. Lire aussi sur ce sujet, Roser Cusso et al (eds), *Le conflit social éludé*, LLN, Academia Bruylant, 2008.

17 Gratia PUNGU, in *La Libre Belgique*, op. cit.

18 Pierre DARDOT & Christian LAVAL, « Néolibéralisme, capitalisme et démocratie managériale », *Le Sarkophage* n° 23, mars-mai 2011, p. 7, <http://tiny.cc/zkmnuw>

19 Cornelius CASTORIADIS, « L'individu privatisé », *Le Monde diplomatique*, février 1998, p. 23.

20 Cornelius CASTORIADIS, *Une société à la dérive, entretiens et débats 1974-1997*, Paris, Le Seuil, 2005, p.90.

être maximisateur de son utilité. Le projet politique néolibéral dépasse de très loin le seul cadre de la politique économique. Il s'agit en somme de produire un certain type d'homme qui serait apte à se laisser gouverner par son propre intérêt²¹. » En effet le piège du système capitaliste est de se présenter comme un système économique, alors qu'il est bien plus que cela. C'est un système politique, un système économique, un système social qui régit la quasi-totalité de la vie des individus. Il nous a en quelque sorte colonisés. Il n'est pas une simple contrainte qui s'impose à nous de l'extérieur : le mode de vie qu'il a créé nous structure, notamment par cette approche consumériste de la vie.

— Petit à petit, cette culture individualiste atteint un seuil critique de contamination et devient autoréalisatrice. Ainsi, « s'il est toujours exact que l'homme n'est pas égoïste par nature, il est non moins exact que le dressage juridique et marchand de l'humanité, crée, jour après jour, le contexte culturel idéal qui permettra à l'égoïsme de devenir la forme habituelle du comportement humain²² ».

— Cette transformation des citoyens en consommateurs signe la fin de la conception sociale des individus et la fin de la solidarité comme principe d'accès universel à certains biens fondamentaux. L'éducation, la santé, la justice y deviennent affaire de responsabilité individuelle²³.

CONCLUSION

Face à cette tentative d'hégémonie culturelle de laquelle procède la managérialisation des services publics, il s'agit de chercher d'autres modèles de vie, en dehors du fétichisme de la marchandise. Cette reconquête progressive d'espaces permettant de nous libérer des mécanismes évoqués supra, d'approfondir la démocratie, de développer la citoyenneté et l'exercice des droits qui l'accompagnent passe par une réappropriation des services publics qui développent une pertinence sociale. Et cela implique la prise en compte des principes suivants :

- l'égalité, qui suppose que tous aient accès dans les mêmes conditions aux services fournis ;
- l'universalité et la neutralité qui garantissent un service égal pour tous, indépendamment des choix philosophiques de chacun ;
- la continuité qui assure la permanence de la prestation et de fourniture des biens jugés vitaux²⁴ ;
- le principe de mutabilité qui impose l'adaptation à l'évolution des besoins de manière à satisfaire la collectivité.

EMMANUEL BOUCHAT & OLIVIER STARQUIT, février 2013

21 Christian LAVAL, « Penser le néolibéralisme », *Revue Internationale des Livres et des Idées* n° 2, nov-déc 2007, p. 14.

22 Jean-Claude MICHÉA, *L'empire du moindre mal, essai sur la civilisation libérale*, Paris, Climats, 2007, p. 208.

23 Le mouvement féministe est particulièrement attentif à cette dimension de transformation de la société. Voir à ce sujet Nicole VAN ENIS, *Féminismes Pluriels*, Bruxelles, Éditions Aden, 2012, p. 87.

24 Ce principe n'implique bien évidemment pas l'imposition unilatérale d'un service minimum à tous les services publics en cas de grève. Puisque les biens jugés vitaux sont de toute façon assurés (hôpitaux, fourniture d'électricité...), cette dernière velléité visant à porter atteinte au droit de grève, ni plus, ni moins. Toujours à propos de ce principe de continuité, c'est précisément sur ce point que le bât blesse pour les partenariats public-privé (PPP).

Barricade se définit comme un espace public, un lieu dédié à la confrontation des idées, et comme une plate-forme permettant la rencontre des différents mondes militants, du secteur de l'éducation permanente au milieu syndical en passant par le monde académique ou le secteur de l'économie sociale. Lieu d'émancipation collective et de création d'alternatives, l'asbl Barricade s'est développée depuis 1996 dans le quartier Pierreuse à Liège via diverses expérimentations culturelles, sociales et économiques. Sa librairie « Entre-Temps », à la fois militante et généraliste, est emblématique du projet. A l'intersection du secteur de l'économie sociale et de l'éducation permanente, elle revendique un fonctionnement autogestionnaire et une finalité culturelle et sociale plutôt que le profit.

Toutes les analyses sur :

www.barricade.be

POUR ALLER PLUS LOIN

LECTURES

Wendy BROWN, *Les habits neufs de la politique mondiale*, Paris, Les Prairies ordinaires, 2007.

Une véritable révélation (en anglais, nous dirions un *eye-opener*) qui montre que, contrairement aux mantras néolibéraux, l'État ne réduit pas sa voilure mais change et poursuit dorénavant d'autres objectifs : de l'État social, nous passons à un État intégralement au service du marché

Pierre DARDOT, Christian LAVAL, *La nouvelle raison du monde*, Paris, La Découverte, 2009.

Le marché omnipotent, omniscient et autorégulateur est mu par une rationalité qui lui est propre : sur la question du néolibéralisme, un ouvrage dense et clair.

Politique, revue de débats, n°78, janvier-février 2013, «Thème : fonction publique, se moderniser sans se perdre».

De nombreux articles au contenu parfois inégal font le point et analysent la situation en Belgique.

Alain DENEAULT, *Gouvernance. Le management totalitaire*, Lux, 2013.