

Nouvelles pratiques sociales



Pratiques sociales et pratiques managériales Des convergences possibles ?

Christian Jetté et Martin Goyette

Volume 22, numéro 2, printemps 2010

Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ?

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/044217ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/044217ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Université du Québec à Montréal

ISSN

0843-4468 (imprimé)

1703-9312 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer ce document

Jetté, C. & Goyette, M. (2010). Pratiques sociales et pratiques managériales : des convergences possibles ? *Nouvelles pratiques sociales*, 22(2), 25–34.
<https://doi.org/10.7202/044217ar>

Pratiques sociales et pratiques managériales

Des convergences possibles?

Christian JETTÉ
École de service social
Université de Montréal

Martin GOYETTE
École nationale d'administration publique
Université du Québec

La crise des États providence au cours des années 1980 a provoqué toute une série de réformes au sein des administrations publiques partout dans le monde. Ces réformes ont pour la plupart été inspirées par un paradigme managérial désigné sous le vocable de *New Public Management* (NPM) ou Nouvelle gestion publique (NGP). La NGP est une école de pensée en administration publique qui fait la promotion de pratiques managériales provenant du secteur marchand et qui met l'accent sur l'atteinte de résultats en misant sur l'imputabilité des acteurs engagés dans la production de services et la mise en place d'incitatifs à la performance (Varone et Bonvin, 2004). Issus principalement des grandes écoles d'administration américaine (De Gaulejac, 2005), trouvant ses fondements théoriques au sein de l'école du *Public Choice* (ou la théorie des choix publics) (Boisclair et Dallaire, 2008), ces nouveaux modèles de gestion des services publics remettent en question le postulat wébérien d'application et de

NPS



respect des normes bureaucratiques, qu'elles jugent inefficaces et dépassées, et font plutôt la promotion de pratiques de gestion dites « performantes » axées sur des indicateurs d'efficacité et d'efficacités au sein des administrations publiques (Merrien, 1999).

Ces nouvelles formes de management, largement diffusées au plan international par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et le Fonds monétaire international (FMI) notamment, ont d'abord été expérimentées dans les administrations publiques des pays de tradition anglo-saxonne : États-Unis, Grande-Bretagne, Nouvelle-Zélande, Australie. Leur influence s'est par la suite étendue à l'ensemble des pays occidentaux, ainsi qu'aux pays du Sud (Amérique latine, Afrique, etc.). Dans ce dernier cas, leur implantation s'est toutefois révélée beaucoup plus ardue en raison des contextes sociaux, politiques et culturels des pays du Sud qui se concilient souvent plus difficilement avec les principes de la NGP (Pillay, 2008). Ces principes ont d'ailleurs pris des configurations et une ampleur très différentes selon les contextes et les traditions bureaucratiques nationales (Dreyfus, 2000). Dans les pays scandinaves, par exemple, la NGP aurait moins servi à diminuer la taille de l'État qu'à sauvegarder l'État providence et à « moderniser » les administrations publiques, les débats restant toutefois ouverts sur le sens de cette modernisation (Allemand, Frémeaux et Maotti, 2005). Au Canada, ces nouvelles pratiques de management ont préparé la voie dans les années 1980 et 1990 à une importante transformation de la stratégie du gouvernement fédéral en matière de politiques sociales, ainsi qu'à une recomposition de ses relations avec les provinces (Boismenu, 2007). Au Québec, la NGP s'est déployée à travers la Loi sur l'administration publique de 2000 et la création d'un certain nombre d'agences, de nouvelles structures administratives disposant d'une autonomie de gestion plus grande que les ministères et qui constituent l'une des principales innovations structurelles mises en place par le nouveau management (Rouillard *et al.*, 2004). Les réformes amorcées il y a une dizaine d'années au ministère de la Santé et des Services sociaux représentent à cet égard une manifestation concrète de l'application des principes de ce nouveau management à un secteur névralgique des services publics (notamment à travers la création des Agences de la santé et des services sociaux et des Centres de santé et de services sociaux) (Larivière, 2005).

Postulant l'obsolescence de l'État providentialiste, ces nouvelles pratiques de management cherchent à transformer le secteur public en y insufflant un esprit d'entrepreneuriat afin de favoriser la créativité, la flexibilité, la concurrence et la performance (Osborne et Gaebler, 1993). L'objectif avoué est de renforcer le pouvoir de direction des décideurs politiques au détriment du pouvoir administratif (tout en accordant aux gestionnaires

locaux davantage d'autonomie sur le plan de la répartition des ressources) et d'orienter les stratégies de gestion et de production en fonction des besoins des utilisateurs (plutôt que des producteurs) afin de rendre des services de qualité à moindre coût. Ce principe général renvoie à son tour à un ensemble de concepts et de pratiques qui devraient favoriser l'atteinte de cet objectif : décentralisation et déconcentration des organisations et des services, délégation de responsabilités au plan local, gestion par contrats de service, mesure des résultats, gestion par projets, participation citoyenne à la gestion des services, établissement de partenariat avec le secteur privé (PPP) et le tiers secteur, et contrôle des coûts financiers.

Les questions de la participation des diverses « parties prenantes » à la production des services (usagers, travailleurs et gestionnaires) (Malo et Grenier, 2008) et de la « bonne gouvernance » (Saint-Martin, 2005) s'avèrent particulièrement cruciales dans l'application de ces nouvelles pratiques managériales (encore que les écrits sur la NGP ne s'entendent pas sur la signification de ces concepts et de leur application) puisque c'est par les dispositifs et les processus de consultation et d'évaluation de la qualité que devrait être obtenue l'optimisation des services. On a d'ailleurs assisté à une véritable explosion de la culture des audits dans des pays comme la Grande-Bretagne où l'application de la NGP s'est réalisée à grande échelle (Lapsley, 2009).

En santé et services sociaux, l'univers épistémologique de ces nouvelles formes de management se conjugue au surplus avec celui du « *evidence-based model* » ou des « *best practices* » qui tente de rationaliser le choix et l'application des modes d'intervention sur la base de recherches empiriques ayant fait l'objet de tests cliniques (et donc d'évaluation) dans le cadre de protocoles scientifiques déterminés. Certains vont même jusqu'à prôner la mise en place d'expérimentation (avec sélection aléatoire des sujets participants et non participants) sans trop se préoccuper des enjeux éthiques (Couturier *et al.*, 2009; Jacob, 2009). La popularité de ces nouvelles formes de gestion du social découle du postulat qu'en mettant en œuvre les modèles d'intervention ayant fait l'objet d'une vérification empirique (données probantes), les pratiques deviendront plus efficaces et permettront un meilleur contrôle des coûts (Lecomte, 2003). Dès lors, les pratiques issues des données probantes viennent se superposer aux nouvelles pratiques managériales dans cette quête de performance organisationnelle et d'atteinte de résultats.

Mais après plus de vingt années d'application et d'expérimentation, plusieurs affirment que nous serions actuellement rendus, sinon à une phase de dépassement de la NGP (Dunleavy *et al.*, 2006), du moins au « *middle age* » du développement de ces nouvelles formes de management (Anechiarico, 2007; Hood et Peters, 2004) et qu'au-delà des « mythes » savamment entretenus

dans certains milieux quant à la supériorité de ces pratiques administratives (Merrien, 1999) il devient urgent de faire le point sur leurs véritables réalisations, leurs effets pervers, leurs paradoxes, voire, pour certains, leurs obsolescences et leurs conséquences délétères sur les administrations et les services publics, ainsi que sur les autres producteurs de services amenés à travailler avec l'État, notamment les composantes du tiers secteur (organismes communautaires et d'économie sociale).

Le dossier que nous présentons dans ce numéro porte donc sur les transformations suscitées par ces pratiques managériales quant à l'organisation et la gestion des services publics. De manière plus spécifique, nous avons voulu examiner les transformations insufflées par «le virage managérial» des années 1990 et 2000 sur la pratique des intervenants, sur les orientations stratégiques des organisations qui les emploient et sur les nouveaux partenariats interorganisationnels qui en découlent (public, privé et tiers secteur, incluant les associations et les organismes communautaires), notamment dans les milieux de la santé et des services sociaux. Nous souhaitons également interroger les fondements théoriques et empiriques de ces pratiques managériales et, ce faisant, faire surgir les enjeux de nature plus politique qui se profilent derrière leur mise en œuvre.

Ces pratiques soulèvent plusieurs questions de portée générale ou plus spécifique que nous avons d'ailleurs soumis aux éventuels collaborateurs lors de l'appel de contributions que nous avons lancé pour ce numéro à l'automne 2008 : De quelle manière la NGP a-t-elle influencé l'orientation et le développement des politiques sociales, des programmes et des services publics dans plusieurs pays ? Quelle influence ces nouvelles pratiques de management ont-elles eue sur les pratiques d'évaluation des gouvernements et des gestionnaires du secteur public ? Quelles sont les conséquences du transfert de dispositifs d'évaluation élaborés par et pour le secteur privé au domaine des services publics ? Quel a été l'impact de ces pratiques managériales sur les conditions de travail des employés du secteur public ainsi que sur les organisations syndicales qui les représentent ? La NGP aura-t-elle permis de dépasser le taylorisme et la gestion hiérarchique du travail ?

Nous nous interrogeons également sur l'impact du virage managérial des années 1990 concernant les partenariats avec les producteurs de service externes aux services publics (privé, communautaire et économie sociale). La contractualisation des rapports entre l'État et ces producteurs de services respecte-t-elle l'autonomie de chacun des partenaires ? Entraîne-t-elle une diminution des coûts ? Une amélioration de la qualité des services ? Des compromis sont-ils possibles entre les pratiques managériales issues de la NGP (principe d'efficacité instrumentale) et les pratiques de prise en charge

des populations et des communautés exigeant une participation citoyenne (principe civique)? Finalement, la santé et le bien-être des populations ont-ils bénéficié des retombées de ces nouvelles pratiques managériales?

S'il demeure impossible de répondre à l'ensemble de ces questions dans le cadre de la publication d'un seul dossier thématique, les contributions qu'on retrouve dans ce numéro permettent néanmoins d'apporter des éclairages sur plusieurs aspects de ces questions à partir de textes provenant d'auteurs aux traditions disciplinaires variées et complémentaires. Ces contributions devraient permettre d'alimenter les débats et la réflexion sur un thème qui a fait l'objet jusqu'à présent de peu d'attention de la part des milieux de l'intervention sociale, du moins au Québec.

Le premier texte d'Isabelle Fortier « La modernisation de l'État québécois: la gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme » abordent quelques-unes de ces questions dans le contexte québécois. À partir de l'analyse de la réingénierie de l'État lancée par le gouvernement Charest, elle met en évidence qu'au-delà des enjeux techniques, instrumentaux et d'efficacité, les transformations envisagées lors de ces réformes touchent également le fonctionnement interne de l'État et influencent le rapport démocratique. Et sur ce sujet, l'analyse de la littérature montre que le courant managérialiste au cœur de la NGP se préoccupe davantage des effets tangibles de performance et d'efficacité que de l'impact sur la participation citoyenne et la démocratie. Par exemple, la nécessité de recentraliser les indicateurs de performance permettant le contrôle et l'inspection du mouvement de contractualisation témoigne de cette logique paradoxale, voire contradictoire. De la même manière, la décentralisation de la prise de décisions vers les localités, velléités de la NPG, s'est traduite par un contrôle budgétaire accru du Conseil du Trésor et des agences, au détriment des capacités stratégiques des ministères. Enfin, la contractualisation dans des partenariats publics privés témoigne également, selon l'auteure, d'une « perte du contrôle démocratique sur les services publics et [du] peu d'égard manifesté jusqu'à présent par le gouvernement dans ce dossier ».

Pour sa part, le texte de Dupuis et Farinas « Vers un appauvrissement managérialiste des organisations de services humains complexes? » s'inscrit dans une lecture critique complémentaire à celle de Fortier. Ainsi, pour les auteurs, il est essentiel de prendre en compte que les écoles, les universités, les hôpitaux et les centres de services de santé et de services sociaux ont pour spécificité « d'accomplir leurs fonctions dans la société que si elles peuvent compter sur l'engagement profond et le jugement expérimenté des professionnels qui donnent les services ». Partant d'un questionnement sur les modes d'organisations et de gestion, ils analysent les bénéfices attendus

de l'application de la NGP aux administrations publiques (meilleure coordination, augmentation de la performance, équité et imputabilité) pour en faire émerger les possibles effets pervers.

En effet, le managérialisme, en s'appuyant sur une vision mécaniste et hiérarchique de l'organisation, affaiblirait dans son implantation, le pouvoir des intervenants et leur sens de l'engagement et des responsabilités. Puisque ces réformes mécanistes s'inscrivent dans une vaste opération de contrôle de l'efficacité centrée sur les tâches analysables, mesurables et répétitives, les auteurs s'interrogent sur leur bien-fondé. À leurs yeux, une vision « organique » des bureaucraties professionnelles militerait davantage pour la mise en place de modes de gestion « égalitaristes, collégiaux ou professionnels » afin de construire des « services humains complexes ». Dupuis et Farinas en arrivent ainsi à la conclusion que le managérialisme n'a que très peu de fondements dans les sciences de l'organisation. De plus, aucune évidence ne démontre que les solutions qu'il veut apporter aux problèmes présumés d'organisation des services puissent favoriser une plus grande quantité ou une meilleure qualité des services.

Pourtant, la NGP, par son mouvement de gestion par la qualité, veut institutionnaliser une réflexion et des pratiques axées sur l'excellence. C'est justement l'objet du texte de Daniel Lozeau intitulé « Le difficile ancrage de la gestion de la qualité dans les hôpitaux publics ». Dépassant une simple lecture de conformité aux normes donnant accès à l'agrément, l'analyse montre que les démarches qualité doivent également favoriser une orientation « client » par l'ensemble du personnel et « l'appropriation des processus de travail et la formation par habilitation (*empowerment*) du personnel ». Les cas présentés par Lozeau montrent que même si les organisations ont obtenu un agrément au terme d'un processus d'examen institutionnalisé, la plupart du temps le processus qualité « s'est enlisé » dans des « rituels bureaucratiques ». En fait, au détriment d'une vision multidimensionnelle qui rendrait pérenne un processus d'amélioration continue, la plupart des centres hospitaliers se sont bornés à être conformes aux demandes de l'organisme d'agrément. Ces pratiques laissent ainsi peu de place à la participation et l'habilitation des membres du personnel ainsi qu'au soutien aux pratiques innovantes par la base.

Or, au-delà des dérives relatives à son implantation, le mouvement de qualité, d'excellence et de performance est également sujet à la critique dans sa conception même. À ce propos, De Gaulejac met l'accent dans son analyse sur la situation d'injonction paradoxale devant laquelle le personnel des organisations de services publics est placé, dans la continuité de cette quête de la performance. Pour De Gaulejac, la construction du processus de

double contrainte ne laisse que peu d'échappatoires aux personnels placés devant des demandes contradictoires. C'est à partir d'une situation clinique que l'auteur présente les effets « sociopsychiques » qui entraînent désabusement et décrochage, voire l'exclusion de ceux qui ne peuvent s'adapter.

Si le personnel est sous le prisme de cette recherche de performance et d'adaptabilité, la clientèle des organisations du social doit également s'adapter aux nouvelles exigences et aux limitations induites par les transformations successives de l'action publique dans le contexte de la NGP. En effet, les nouvelles exigences mises de l'avant par l'action publique, telles que la responsabilisation et l'autonomie, l'implication, la mise en projet, la participation et la reconquête de soi, se centrent davantage sur l'individu au détriment du caractère inconditionnel et universel des aides de l'État providence. Dès lors, ces aides dépendent des qualités morales et relationnelles de l'individu, de sa motivation et de sa mise en mouvement. Elles s'inscrivent dans une dynamique accentuée de reddition de comptes axée sur la performance et les résultats. Ainsi, les publics doivent être flexibles et polyvalents, et devenir à leur tour performants tout comme les actions publiques menées à leur endroit. Le texte de Thierry Michalot « L'insertion sociale : un droit sous conditions » analyse précisément comment certaines populations sont en quelque sorte écartées des dispositifs visant à favoriser l'inclusion et l'insertion des exclus. Ne disposant pas des caractéristiques requises pour se qualifier au sein de ces dispositifs, ces populations sont perçues comme un obstacle à l'atteinte des résultats nécessaires au développement et au renouvellement du financement des programmes. L'auteur en vient donc à s'intéresser aux critères d'admission opérationnalisés par les intervenants dans le processus d'accès aux services. Il montre que la perception qu'ont les intervenants de la motivation des requérants se pose comme critère décisionnel d'accès aux services alors que l'identification de déficits individuels devient le prétexte au désengagement des administrations publiques et à leur refus de dispenser à ces mêmes personnes des services pourtant de droit commun.

Si la NGP a des incidences sur les pratiques sociales en mettant encore plus de poids sur les individus qui doivent être performants, la NPG veut aussi paradoxalement favoriser la participation des citoyens et des publics à la prise de décision sur l'orientation des actions publiques. S'agit-il là d'une avancée pour la démocratie participative ? Le préjugé favorable de la NGP envers la décentralisation et la déconcentration s'est-il traduit par une véritable délégation de pouvoir aux instances locales ou régionales ? Quelle place y a-t-il pour les citoyens et les citoyennes, et pour les utilisateurs de services au sein des administrations publiques remodelées par la NGP ?

Comment se sont redistribués les pouvoirs entre les acteurs politiques et les acteurs administratifs à l'intérieur des administrations publiques à la suite de l'adoption des pratiques dites de « bonne gouvernance » ?

Sur ce dernier registre, Yolande Pelchat dans le dernier texte du dossier « L'appel à la participation : une vision privatisée de l'inégalité ? » analyse la participation en tant que constituante de la démocratie et, en cela, pose l'enjeu de son développement en dehors de ces aspects purement instrumentaux afin de protéger ses aspirations de contre-pouvoir. L'auteure s'intéresse particulièrement à la question des conditions dans lesquelles la participation peut lutter contre l'inégalité, en la « déprivatisant » dans l'espace public. Il s'agit ici d'une posture qui a une « visée d'interpellation des élus [en tant qu'] élément charnière de la transformation potentielle d'un espace privé en un espace public ». En filigrane de cette analyse, on retrouve donc de nouveau les injonctions à l'autonomie et à la prise en charge de soi au cœur du processus d'individualisation.

L'ensemble des textes recueillis tend ainsi à formuler une critique assez sévère de la NGP et une remise en question des bénéfices qui en sont attendus, non seulement pour les administrations publiques, mais également pour l'ensemble des acteurs concernés par la production des services d'intérêt public. Faut-il pour autant la rejeter en bloc ? D'aucuns pourraient mettre en garde contre une telle réaction puisque certains des principes mis de l'avant par la NGP (décentralisation, participation, imputabilité) conservent une certaine pertinence dans le cadre d'un décloisonnement des bureaucraties étatiques et d'une plus grande implication des communautés locales. Mais comme l'ont démontré plusieurs des contributions dans ce numéro, c'est souvent dans le processus d'application des principes et les moyens mis en œuvre qu'apparaissent les dérives autoritaires, productivistes ou instrumentales qui détournent la NGP de ce qui devrait être son sens véritable, soit l'amélioration du bien-être des populations et l'implication des communautés dans les décisions qui les concernent à cet égard.

À nos yeux, l'atteinte de cet objectif ne pourra se faire que par le biais d'une prise en charge collective soutenue par des dispositifs mettant en œuvre une démocratie plurielle (délibération, participation et représentation). Car l'expérience des dernières décennies montre que ce n'est peut-être pas tant à une Nouvelle gestion publique qu'à une Nouvelle gestion démocratique du secteur public que sont appelés les gestionnaires et les populations afin de dépasser les apories du providentialisme. Pour ce faire, il faudra toutefois se montrer créatif et repenser les modèles en vigueur, tout en évitant de succomber aux mirages de la supériorité des pratiques managériales issues du secteur marchand.

BIBLIOGRAPHIE

- ALLEMAND, Sylvain, FRÉMEAUX, Philippe et Sandra MOATTI (2005). « Quand l'État fait sa révolution. La réforme de l'État (dossier) », *Alternatives économiques*, n° 240, 47-57.
- ANECHIARICO, Frank (2007). « The New Public Management at Middle Age: Critiques of the Performance Movement », *Public Administration Review*, vol. 67, n° 4, 783-786.
- BOISMENU, Gérard (2007). « Réinvestissement dans l'État social au Canada et instrumentalisation de la nouvelle gestion publique », dans Jane JENSON, Bérengère MARQUES-PEREIRA et Éric REMACLE, *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 215-241.
- BOISCLAIR, Michel et Louis DALLAIRE (2008). *Les défis du partenariat dans les administrations publiques. Un regard systémique. Théorie et pratique*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- COUTURIER, Yves, GAGNON, Dominique et Sébastien CARRIER (2009). « Management des conduites professionnelles par les résultats probants de la recherche. Une analyse critique ». *Criminologie*, vol. 42, n° 1, 185-199.
- DE GAULEJAC, Vincent (2005). *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Seuil.
- DREYFUS, Françoise (2000). *L'invention de la bureaucratie. Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII^e-XX^e siècles)*, Paris, La Découverte.
- DUNLEAVY, Patrick, MARGETTS, Helen, BASTOWS, Simon et Jane TINKLER (2006). « New Public Management is Dead. Long Live Digital-era Governance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 16, n° 3, 467-494.
- HOOD, Christopher et Guy PETERS (2004). « The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 14, n° 3, 267-282.
- JACOB, Steve et Christine ROTHMAYR (2009). « L'analyse des politiques publiques », dans Valéry RIDDE et Christian DAGENAIS (dir.), *Approches et pratiques en évaluation de programme*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 69-86.
- LAPSLEY, Irvine (2009). « New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? », *Abacus*, vol. 45, n° 1, 1-21.
- LARIVIÈRE, Claude (2005). *Les risques de la nouvelle gestion publique pour l'intervention sociale*, Montréal, Regroupement québécois des intervenants et intervenantes en action communautaire. En ligne : <<http://www.rqiiac.qc.ca/pub/lariviere.htm>>, consulté le 19 septembre 2008.
- LECOMTE, Yves (2003). « Développer de meilleures pratiques », *Santé mentale au Québec*, vol. 28, n° 1, 9-36.
- MALO, François Bernard et Jean-Noël GRENIER (2008). *La nouvelle gestion publique et la transformation du Réseau québécois de la santé et des services sociaux entre 1987 et 2007. Quels impacts pour les diverses parties prenantes?* En ligne : <<http://www.cira-acri.ca/docs/workingpapers/TexteACRI2007z6FBMJNG.pdf>>, consulté le 19 septembre 2008.

- MERRIEN, François-Xavier (1999). «La Nouvelle gestion publique : un concept mythique», *Lien social et politiques*, n° 41, 95-103.
- OSBORNE, David et Ted GAEBLER (1993). *Reinventing Government – How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*, New York, Plume Book.
- PILLAY, Soma (2008). «A Cultural Ecology of New Public Management», *International Review of Administrative Sciences*, vol. 74, n° 3, 373-394.
- ROUILLARD, Christian, MONTPETIT, Éric, FORTIER, Isabelle et Alain G. GAGNON (2004). *La réingénierie de l'État. Vers un appauvrissement de la gouvernance québécoise*, Québec, Presses de l'Université Laval.
- SAINT-MARTIN, Denis (2005). «La gouvernance comme conception de l'État de la troisième voie dans les pays anglo-saxons», dans Guy HERMET, Ali KAZANCIGIL et Jean-François PRUD'HOMME, *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 83-96.
- VARONE, Frédéric et Jean-Michel BONVIN (2004). «Regards croisés sur la nouvelle gestion publique», *Les politiques sociales*, n°s 1 et 2, 4-17.