

Unil

UNIL | Université de Lausanne



Présentation dans le cadre d'une journée de réflexion sur le financement par prestation – 30 mai 2018

La gouvernance à distance ou la gouvernance par les indicateurs. Comment en sommes-nous arrivés là?

David Giauque, UNIL-IEPHI

Structure de la présentation

1. Quelques exemples qui nous parlent pour commencer la réflexion
2. Les principaux messages
3. Remise en cause du rôle de l'Etat: l'importance des théories économiques
4. Mise en œuvre des politiques publiques: évolution du rôle de l'Etat
5. Le développement de la gouvernance à distance
6. Déconcentration, décentralisation, externalisation, voire privatisation: les nouvelles formes d'intervention étatique
7. Un besoin de réintégration: la gouvernance par les indicateurs
8. Résultat: la bureaucratie libérale
9. Le règne des injonctions contradictoires ou situations paradoxantes
10. Conclusion et ouverture à la discussion

1. Un premier exemple: les médecins qui passent 30% de leur temps à produire de la paperasserie

- Une étude récente: les médecins consacrent 30% de leur temps à remplir des formulaires administratifs
- Ils ne se trouvent presque plus en contact avec les usagers/clients/patients
- Ils estiment qu'ils sont débordés par les exigences administratives
- Voir: <http://www.lematin.ch/suisse/medecins-moins-temps-patients/story/30235607>



1. Des employés des offices régionaux de placement (ORP) dont les activités sont contrôlées par des logiciels

- Les employés des ORP en Suisse sont contraints par des outils de contrôle de leurs activités
- Ils sont amenés à rendre compte de toutes leurs activités (sur la base d'un système de comptabilité analytique)
- C'est un système de contrôle (nécessaire) mais coûteux en énergie, autonomie et responsabilité

https://www.lecourrier.ch/103003/malaises_au_service_de_l_emploi_programmes_d_occupation_pas_assignes_pour_d



1. La NASA qui perd le cap à cause de la nouvelle logique administrative

- Le « trickle-down effect » (Diane Vaughan, 1997) expliquant la catastrophe de Challenger (1986) par la culture de la NASA
 - Pressions politiques et économiques (des vols habités)
 - La fragmentation organisationnelle par la multiplication des sous-traitants et des lieux de production
 - Une culture du management prenant le pas sur la culture ingénieur
 - Une acceptation progressive d'un risque toujours plus important
 - Une décision de lancement ...catastrophique

Vaughan, D. (1997). The Trickle-Down Effect: Policy Decisions, Risky Work, and the Challenger Tragedy. *California Management Review*, 39(2), 80-102.



1. Quels points communs entre toutes ces histoires?

- Des tâches non essentielles aux missions du poste
- Un fort contrôle sur les activités menées par les professionnels
- Un contexte de pressions budgétaires, financières
- Rendre des comptes -> injonction
- Présence de nouveaux outils de gestion de type « contrôle »
- Un univers professionnel plus compétitif, contraintes de temps
- Un décalage entre missions et moyens pour les réaliser

2. Les principaux messages de la présentation

- Les vagues de modernisation se succèdent mais le sentiment de régression prédomine
- Les messages du politique: « débureaucratiser » le fonctionnement de l'Etat -> mais sentiment de bureaucratisation continue de se diffuser
- Faire plus avec moins -> mais alors pourquoi nous imposer tant de temps de tâches improductive?
- Un nouveau système de gestion s'impose dans la fourniture des prestations publiques: la NGP
- Ces outils accompagnent la redéfinition du rôle de l'Etat dans la société
- L'éclatement de l'organisation étatique nécessite de nouveaux moyens d'intégration des activités
- Les dirigeants politiques (et les citoyens) demandent une transparence complète de l'utilisation des moyens publics
- Nous vivons dans une « indicatocratie »
- Les contraintes pesant sur les salariés ont tendance à excéder les ressources qu'ils ont à disposition
- La difficulté de vivre dans les injonctions contradictoires
- Finalement, être informé c'est être armé

3. Remise en cause du rôle de l'Etat: l'importance des théories économiques

- Un tournant: les années 1970-1980
 - L'Etat vu comme problème et non comme solution
 - L'arrivée au pouvoir de figures anti-étatiques (Thatcher et Reagan)
 - Un agenda politique néo-libéral s'impose
- Les trois théories économiques qui fondent l'orthodoxie libérale en matière de gouvernance:
 - La théorie des droits de propriété ou quand la propriété privée est la seule qui permette la productivité
 - La théorie de l'agence ou comment aligner les intérêts des managers avec ceux des propriétaires
 - La théorie des coûts de transaction ou comment justifier l'externalisation des prestations

4. Mise en œuvre des politiques publiques: évolution du rôle de l'Etat

- Depuis la fin des années 1980 on constate une évolution du rôle de l'Etat:
 - L'influence de cette nouvelle orthodoxie néo-libérale
 - Crises budgétaires et économiques successives
 - La volonté politique de limiter et contraindre la sphère administrative
 - Des objectifs de productivité toujours plus élevés
 - Une complexification croissante des problèmes publics à résoudre
 - Une volonté de se rapprocher du terrain, des problèmes locaux, des spécificités régionales (éviter les solutions « one size fits all »)
- Ces facteurs convergent vers un nouveau type de gouvernance

5. Le développement de la gouvernance à distance

Principes de la Nouvelle Gestion Publique ou NGP:

Séparer la prise de décision stratégique, qui relève du pouvoir politique, de la gestion opérationnelle, qui est sous la responsabilité de l'administration. Distinguer ainsi les tâches de financeurs, acheteurs et prestataires des services publics.

Orienter les activités administratives en fonction des produits à fournir (plutôt que des règles procédurales à suivre, en matière d'affectation des ressources notamment).

Réduire la hiérarchie, amincir les bureaucraties, décentraliser certaines tâches administratives et déléguer la gestion au niveau le plus bas (selon le principe de subsidiarité).

Introduire des mécanismes de type marché dans la production de biens et services d'intérêt général (y compris en créant des quasi-marchés).

Créer de la transparence sur la qualité et les coûts des prestations administratives. Utiliser de manière efficiente les ressources publiques (value for money).

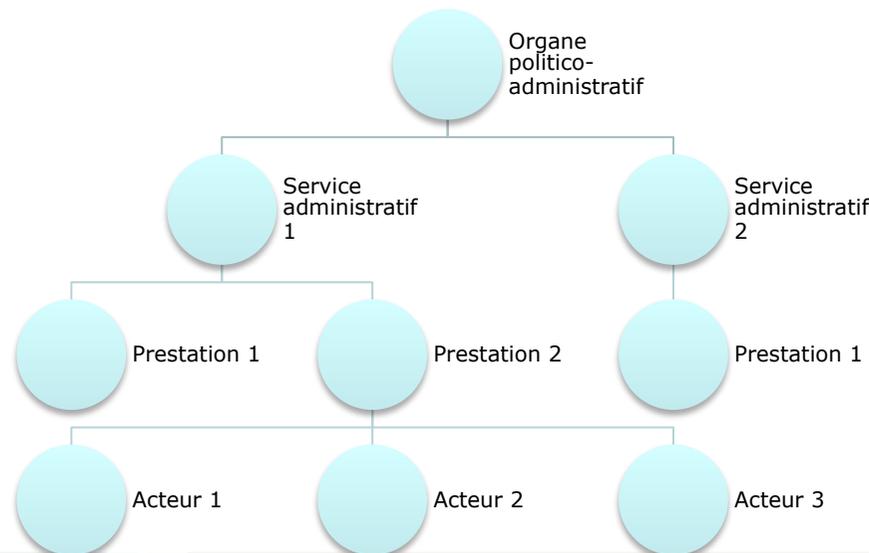
Orienter les prestations administratives vers les besoins des usagers (ou clients) en les impliquant dans la définition et l'évaluation des prestations à fournir.

6. Déconcentration, décentralisation, externalisation, voire privatisation: les nouvelles formes d'intervention étatique

- Ces nouveaux principes de NGP entraînent l'apparition de nouvelles formes d'intervention étatique:
 - La déconcentration du pouvoir: délégation de plus en plus forte de prestations publiques au niveau local (cantonal ou communal)
 - La décentralisation: l'organisation et la mise en œuvre des politiques publiques se fait le plus près possible des « bénéficiaires »
 - L'externalisation: l'administration ne peut pas s'occuper de tout et doit travailler avec des partenaires externes (à l'Etat) pour la réalisation des politiques (organisations privées, para-publiques, associatives, des fondations, etc)
 - La privatisation: des prestations publiques sont transférées au secteur privé (en CH assez peu utilisée)

7. Un besoin de réintégration: la gouvernance par les indicateurs

- La gouvernance éclate en de multiples prestations et de multiples acteurs de mise en œuvre des prestations publiques
- Un risque: la perte de maîtrise du système et l'impossibilité de contrôler
- La solution: la gouvernance par les indicateurs



8. Résultat: la bureaucratie libérale

- Ces différentes tendances convergent vers un paradoxe: la bureaucratie libérale
 - Volonté « théorique » de limiter le rôle de l'administration dans la mise en œuvre des prestations publiques – sur la base de justifications « libérales »
 - Une bureaucratisation toujours plus prononcée du fait du besoin de réintégration et de contrôle d'un système de plus en plus éclaté et décentralisé
- Les outils de la bureaucratisation contemporaine du pilotage de ce système:
 - La multiplication des indicateurs (de quantité, de qualité, d'accessibilité, d'efficience, d'efficacité)
 - La comptabilité analytique (pour contrôler les ressources)
 - Le controlling
 - La multiplication des rapports

9. Le règne des injonctions contradictoires

<i>Objectifs et promesses officiels liés aux réformes :</i>	<i>Réalité du terrain, vécu quotidien des acteurs :</i>
Volonté de séparer plus clairement les activités stratégiques des activités plus opérationnelles.	Augmentation de la confusion concernant les responsabilités.
Volonté de flexibiliser l'administration et de valoriser les initiatives individuelles et discours de la responsabilisation.	On constate en fait une rigidification organisationnelle et une centralisation des processus décisionnels.
Objectif d'amélioration et de personnalisation des prestations et rapprochement des clients et usagers.	Réduction parfois massive des dépenses administratives et des moyens pour réaliser ces mêmes prestations.

Exemples d'injonctions contradictoires (2)

<i>Objectifs et promesses officiels liés aux réformes :</i>	<i>Réalité du terrain, vécu quotidien des acteurs :</i>
<p>Discours basé sur la responsabilisation de tous et sur la prise de risque individuelle, accent sur l'innovation organisationnelle.</p> <p>Favoriser l'implication des collaboratrices et collaborateurs.</p> <p>Volonté de dé-bureaucratiser et de flexibiliser l'administration</p> <p>Volonté de clarifier les objectifs des unités administratives.</p>	<p>Centralisation des processus décisionnels et développement d'une culture de la prudence, afin de ne pas être pénalisé individuellement.</p> <p>Multiplication des incertitudes liées à la mesure individuelle et collective des performances.</p> <p>Augmentation des contrôles politiques, des évaluations, des rapports, des expertises, etc.</p> <p>Perte de sens des réformes et concentration sur la mesure.</p>

10. Conclusion et ouverture à la discussion

- Qu'est-ce que ces tendances peuvent, peut-être, signifier pour les métiers du social demain?
 - La perception que les partenaires politico-administratifs s'inquiètent plus des ressources que des contenus des politiques
 - Une myopie sur les résultats financiers (efficience) au détriment des effets des prestations publiques (efficacité)
 - La sensation d'un éloignement ou d'une déconnexion entre logique de pilotage et logique de mise en oeuvre
 - L'impression d'un contrôle constant et redoublé de la part des autorités politiques (méfiance plutôt que confiance)
 - Une augmentation importante des activités bureaucratiques (remplir des rapports, donner des informations sur les indicateurs, rendre compte de l'utilisation du temps et des ressources)
 - Finalement, la sensation que l'administration n'est plus un partenaire mais une instance bureaucratique froide et rationnel, guidée par les chiffres

10. Conclusion et ouverture à la discussion – 2 -

- Que faire? Ou comment ne pas tomber malade?
 - Jouer le jeu ou résister?
 - Combattre ce nouveau système ou mieux le comprendre?
 - Identifier les nouvelles ressources qui permettent d'augmenter son autonomie stratégique?
 - Mieux se positionner en acteur « stratégique » et « politique » de ce nouveau système de pilotage?
 - Influencer le contenu des indicateurs?
 - Mieux comprendre son rôle de « bureaucrates de terrain » - créateurs des politiques publiques?
 - Importance du pouvoir discrétionnaire du terrain?
 - Le système politico-administratif dépend du bon vouloir des acteurs de terrain?
 - Jouer collectif?

Merci de votre attention!

Place à la discussion.

Pour aller plus loin... quelques ouvrages

- Dardot, P., Laval, C. (2009). *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*. La Découverte, Paris.
- Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris: La Découverte.
- Giauque, D., & Emery, Y. (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne: Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (collection le "savoir suisse").
- Perrot, M.-D., DuPasquier, J.-N., Joye, D., Leresche, J.-P., & Rist, G. (2006). *Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire*. Lausanne: Réalités Sociales