

Une compte-rendue

GIAUQUE David (2003). *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*. Paris : L'Harmattan, collection « conception et dynamique des organisations », 324 p. ISBN 2-7475-5535-6

Par : Philippe Laurent, Haute Ecole de Gestion de Neuchâtel

La nouvelle gestion publique : des dynamiques par pays

La plupart des organisations publiques de l'OCDE ont entrepris des réformes importantes. Sous l'effet conjugué de la mondialisation, des nouvelles technologies de l'information et de la communication, de la crise des finances publiques, des nouveaux modes managériaux et de l'hégémonie intellectuelle du néolibéralisme, les transformations opérées dans le secteur public sont à la fois nombreuses et importantes en termes de contenu. A cet égard, la nouvelle gestion publique (NGP) s'est imposée, dans le courant des années 1990, comme la nouvelle tendance managériale à la mode. Les objectifs prônés par les tenants de ce courant réformateur sont, grosso modo, les suivants : séparer les activités stratégiques des activités opérationnelles ; se rapprocher du citoyen-client ; augmenter la qualité des prestations publiques ; introduire des outils de gestion modernes visant à augmenter l'efficacité et la productivité des organisations publiques ; etc. Nous l'aurons compris, ces grandes finalités sont avant tout orientées par des préoccupations économiques et budgétaires, tant il paraît évident qu'en période de crise des finances publiques les organisations du secteur public se trouvent sous pression et obligées de prouver leur efficacité et efficacité.

Ces réformes ont débuté, de manière différenciée et en fonction des contextes institutionnels particuliers à chaque pays, il y a maintenant plus d'une dizaine d'années. Un grand nombre d'ouvrages, d'articles, de revues, ont tenté de dresser un premier état des lieux de l'impact des changements. Les évaluations ainsi réalisées ont porté sur différentes questions très intéressantes : la NGP est-elle nouvelle et constitue-t-elle un nouveau paradigme de la gestion publique ? quels sont les outils les mieux adaptés pour rendre les organisations publiques les plus efficaces (sorte de « one best way » de la gestion publique) ? peut-on dégager des similitudes ou des divergences dans la définition et la mise en œuvre des réformes dans les différents pays de l'OCDE ? quels sont les impacts des mutations sur la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques ? les organisations publiques sont-elles plus efficaces et plus efficaces suite aux changements ? comment les relations entre les différentes instances étatiques (parlement, exécutif, administration) sont-elles affectées par les réformes ? Autant d'interrogations pertinentes et, bien entendu, extrêmement utiles pour mieux cerner les effets du phénomène NGP.

Un point de vue : l'impact des réformes de type NGP sur le fonctionnement organisationnel des services administratifs

Ceci dit, rares ont été les travaux portant plus spécifiquement sur l'évaluation de l'impact des réformes de type NGP sur le fonctionnement organisationnel des instances ou services administratifs. L'ouvrage de David Giauque tente de combler une telle lacune en abordant, précisément, la problématique des conséquences organisationnelles des mutations administratives engagées. Dans ce but, l'auteur prend bien soin, dans une première partie de son ouvrage, à positionner sa démarche intellectuelle dans une théorie générale de la société, dans un paradigme intellectuel, afin de permettre au lecteur de mieux décoder ses explications. Une deuxième partie est consacrée à la définition du terrain d'enquête, à la définition de ce que l'auteur nomme NGP, toujours dans un souci méthodologique d'éclaircissement des termes employés. Dans un troisième temps, l'auteur développe son cadre théorique, c'est-à-dire le concept de régulation organisationnelle, dans l'optique de prendre en compte plusieurs dimensions fondamentales des phénomènes organisationnels. Son concept, la régulation organisationnelle, n'est pas en soi une nouveauté en sociologie des organisations, néanmoins la traduction qui en est faite est originale. Se nourrissant d'une littérature fort nombreuse, de même que de perspectives parfois fort différentes, David Giauque dégage cinq tensions organisationnelles (ou dimensions propres au concept de régulation organisationnelle) qui sont affectées dans tout processus transformationnel : (1) la tension institutionnelle, c'est-à-dire l'ancrage environnemental de l'organisation, la nature de son insertion dans un contexte politique, économique et sociétal plus large ; (2) la tension managériale, soit la capacité de l'organisation à arbitrer le conflit entre les exigences stratégiques et la relation salariale ; (3) la tension du pouvoir qui voit s'affronter les groupes et les acteurs au

sein des organisations en fonction d'enjeux particuliers ; (4) la tension culturelle ou symbolique qui a trait aux nécessaires processus identitaires et de socialisation ; (5) finalement, la tension légitimationnelle, soit l'obligation faite à l'organisation de légitimer ses pratiques et ses résultats à la fois auprès de son environnement, mais également auprès de ses employés. Selon la conception de la régulation organisationnelle adoptée par l'auteur, ces cinq tensions ne peuvent se penser que de façon « systémique », c'est-à-dire en relations étroites les unes avec les autres, le réveil de l'une des tensions ayant, bien évidemment, des retombées sur les quatre autres. En ce sens, la régulation est bien ce processus complexe « par lequel les antagonismes (organisation-désorganisation) sont contrôlés de manière permanente » (p. 21) selon des configurations qui peuvent varier d'une organisation à l'autre. La quatrième partie de l'ouvrage est consacrée à l'explicitation de la méthodologie employée par l'auteur pour interviewer les acteurs ainsi qu'à l'exposé des principales hypothèses de travail. La cinquième partie regroupe les quatre études de cas (deux suisses et deux canadiennes) ainsi qu'une mise en perspective historique des réformes administratives ayant eu lieu au Canada et en Suisse. Une sixième partie porte sur la comparaison des études de cas et sur le test des hypothèses alors que la partie conclusive (la septième) revient sur les principaux résultats et propose des recommandations destinées à dépasser certaines impasses identifiées grâce à l'enquête empirique.

Des résultats empiriques qui renouvellent le réflexion

Les résultats empiriques apportés par l'enquête sont extrêmement intéressants et amènent beaucoup d'éléments de réflexion. Loin des plaidoyers traditionnels en faveur des changements administratifs, David Giaouque met en exergue les nombreuses injonctions contradictoires auxquelles les employés de la fonction publique sont aujourd'hui confrontés. A cet égard, l'auteur estime que nous sommes en train d'assister à la mise en place d'une nouvelle dynamique régulationnelle des organisations publiques. David Giaouque la nomme « bureaucratie libérale ». Cette dénomination vise à mettre en exergue le caractère fondamentalement contradictoire et paradoxal de l'impact des réformes de type NGP sur la régulation organisationnelle des services administratifs étudiés. En effet, ce nouveau type de régulation organisationnelle a la particularité de faire coïncider de nouveaux mécanismes disciplinaires (très bureaucratiques, finalement) et de mise en conformité, plus individualisés et souvent plus informels, avec de nouvelles opportunités ou chances s'offrant aux agents publics et légitimant, de ce fait, les contraintes supplémentaires s'exerçant sur le travail des acteurs. L'un des aspects les plus enrichissants et les plus troublants est la présentation par l'auteur de la différence systématique entre, d'une part, les objectifs et promesses officiels liés aux réformes et, d'autre part, la réalité du terrain, le vécu quotidien des acteurs. Sous la forme de tableaux, ces deux aspects sont mis en exergue et donne toute la mesure du fossé existant entre discours et réalité. Il existe parfois une telle divergence entre les promesses faites et les réalisations concrètes que nous ne pouvons que partager l'inquiétude de l'auteur : comment, dans ces conditions d'injonctions contradictoires et de promesses non tenues, motiver les agents publics ? Les résultats sont donc sans équivoque et soulignent la perte de sens des réformes administratives, l'influence grandissante de l'univers économique et financier, bref du monde marchand, dans la réalisation des prestations publiques, de même qu'une augmentation paradoxale des mesures coercitives visant à surveiller et encadrer le travail des employés publics. On s'en rend compte très rapidement, les résultats obtenus par les recherches menées par David Giaouque ne correspondent pas du tout aux données officielles toujours très positives soulignant le parfait moral des troupes administratives. On perçoit mieux, à la lecture de ce livre stimulant, un mouvement de retrait et de découragement des agents publics au lieu de cette supposée parfaite harmonie organisationnelle présentée officiellement. La richesse des données empiriques présentées est telle que l'auteur a pu développer certaines recommandations à l'usage des gestionnaires publics afin d'éviter certaines impasses identifiées.

Les problématiques humaines au centre du questionnement

Cet ouvrage constitue donc un témoignage de qualité qui relève les problématiques humaines des changements entrepris sur la base des instruments et outils de la NGP. Il montre bien que la gestion des ressources humaines doit être mieux intégrée, à l'avenir, dans les processus de transformation du secteur public et qu'il ne suffit pas uniquement d'introduire de nouveaux outils de gestion pour qu'une organisation soit plus performante. Encore faut-il que les employés acceptent ces réformes, soient d'accord de jouer avec les nouvelles règles du jeu et s'engagent donc pleinement pour favoriser le développement de ces « greffes modernisatrices ». Le caractère international et comparatif du travail de recherche donne aux conclusions développées par l'auteur un caractère plus général.