
Une nouvelle économie politique des administrations publiques : la gouvernance à distance

David Giauque



Édition électronique

URL : <https://journals.openedition.org/ethiquepublique/8436>

DOI : [10.4000/ethiquepublique.8436](https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.8436)

ISSN : 1929-7017

Éditeur

Éditions Nota bene

Ce document vous est offert par Bibliothèque cantonale et universitaire Lausanne



Référence électronique

David Giauque, « Une nouvelle économie politique des administrations publiques : la gouvernance à distance », *Éthique publique* [En ligne], vol. 25, n° 2 | 2023, mis en ligne le 09 février 2024, consulté le 12 mars 2024. URL : <http://journals.openedition.org/ethiquepublique/8436> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/ethiquepublique.8436>

Ce document a été généré automatiquement le 11 février 2024.

Le texte et les autres éléments (illustrations, fichiers annexes importés), sont « Tous droits réservés », sauf mention contraire.

Une nouvelle économie politique des administrations publiques : la gouvernance à distance

David Giauque

- 1 En 2002, je fus l'auteur d'un article pour la revue *Éthique publique* dans le cadre duquel j'exposais l'évolution de la gestion publique. En particulier, je soulignais les grands principes de la nouvelle gestion publique (NGP) et expliquais aussi leurs soubassements théoriques, voire idéologiques (Giauque, 2002). Je m'efforçais aussi de relever les principaux dilemmes éthiques qu'il était possible d'identifier à cette époque-là. Le propos principal du présent article s'inscrit en partie dans la continuité de mon papier de 2002. La problématique principale sera centrée sur le développement du management public en mettant en exergue les principales tendances à l'œuvre depuis le début des années 2000 jusqu'à ce jour. Il sera ainsi possible d'évoquer les mouvements de décentralisation qui se sont produits dans la cadre de la mise en œuvre des politiques publiques. Ceux-ci ont contribué à créer une distanciation entre les autorités politiques, en principe à la base des décisions stratégiques en matière d'orientation des politiques publiques, l'administration étatique, d'une part, mais aussi avec toutes les autres organisations (fondations, associations, organisations parapubliques) qui ont été chargées de produire et mettre à disposition les prestations publiques. Ces dernières le font pour le compte de l'État, sur la base d'un contrat de prestations et d'une enveloppe budgétaire. Ce phénomène, que j'appellerai la gouvernance à distance et que d'autres nomment le contrôle à distance (Epstein, 2015) ou gouvernance par les indicateurs (Emery et Giauque, 2019), sera donc décrit, dans un premier temps, pour, dans un second temps, souligner ce qu'il implique en matière de gouvernance et de pilotage des systèmes politico-administratifs. En particulier, la gouvernance à distance occasionne une complexification institutionnelle, génère des besoins accrus en termes d'informations, favorise une bureaucratisation des politiques publiques, contribue à créer une myopie sur l'efficacité au détriment de l'efficacité en matière de délivrance des prestations publiques. Des exemples concrets, issus principalement de la réalité suisse que je connais bien et mieux, vont être convoqués

pour illustrer mes propos. L'objectif principal de cet article est de montrer que la gouvernance à distance est un nouveau dispositif de gestion (Gilbert et Raulet-Croset, 2021) qui correspond à une nouvelle économie politique des organisations publiques. La description de cette nouvelle gouvernance à distance me permettra ensuite de décrire l'apparition, dans son sillage, de dilemmes éthiques. Ces derniers ne peuvent se comprendre sans, au préalable, bien comprendre les mécanismes gestionnaires et idéologiques qui se trouvent au fondement de cette nouvelle gouvernance à distance. Par ailleurs, cette dernière constitue une nouvelle configuration du pouvoir, appelée économie du pouvoir, générant aussi des tensions éthiques qui seront aussi mises en exergue.

La gouvernance à distance et ses particularités

- 2 Comme mentionné précédemment, la gouvernance à distance est un phénomène qui s'est très largement nourri des expériences réalisées dans le cadre des réformes de NGP (Emery et Giaque, 2019). En particulier, elle fonctionne grâce à un dispositif de gestion dont les origines ne sont guère nouvelles. Celui-ci est composé notamment par un management par indicateurs et par la mesure, complété par des dispositifs de management par objectifs (Management by Objectives ou MBO) (Emery et Giaque, 2005). Ce dispositif de gestion (Gilbert, 2021) n'est bien entendu pas nouveau dans la mesure où la gouvernance par la mesure, ou par les indicateurs, se développe dès les années 1960, notamment aux États-Unis, par l'introduction de dispositif PPBS (Planning, Programming, Budgeting System). En effet, le secrétaire d'État à la défense de l'époque, Robert McNamara, va se faire l'avocat d'un tel dispositif parce qu'il estimait que celui-ci était à même de faciliter la coordination des efforts de guerre au Vietnam (Bezes, Chiapello et Desmarez, 2016). De plus, l'expansion de la logique de gouvernance par les indicateurs peut également se comprendre par la popularité croissante du MBO, notamment promulguée par Peter Drucker (1954).
- 3 Ce pilotage par les nombres, les chiffres et donc les indicateurs, devient également populaire dans la mesure où il accompagne aussi le développement de nouvelles politiques, sociales notamment, contre la pauvreté ou contre le chômage, en France et au sein des pays de l'OCDE, comme le souligne bien Robert Salais (2011). Afin d'ajuster ces politiques, notamment leur octroyer des ressources financières, il est nécessaire de produire des statistiques en vue d'évaluer l'évolution de ces phénomènes sociaux. Ce d'autant plus que l'évaluation des politiques publiques s'impose aux États, notamment afin de mesurer si les politiques publiques atteignent ou non leurs objectifs et cibles politiques (Knoepfel, Larrue et Varone, 2001). Les organisations internationales (ONU ; OCDE ; BIT ; UNESCO ; etc.) sont également de gros producteurs d'indicateurs et de statistiques, notamment par les comparaisons internationales qu'elles sont amenées à constituer. Elles sont créatrices de *benchmarking* ou de classement entre les nations sur différents indicateurs (de développement ; de pauvreté ; de chômage ; le PIB ; le PNB ; etc.). Typiquement, ces organisations internationales se trouvent à distance des pays qu'elles représentent. Dès lors, la génération de données statistiques, par les indicateurs, constitue une activité qui leur est essentielle si elles souhaitent assurer leurs missions de méta-gouvernance. Ce faisant, ces organisations internationales ont très largement contribué à diffuser la logique et les instruments propres à la gouvernance à distance (Saussois, 2006).

- 4 En d'autres termes, la quantification de l'action publique n'est pas en soi un phénomène très récent, mais elle connaît une accélération impressionnante grâce à la mise en œuvre, dans la majorité des pays de l'OCDE (OCDE, 2005), des réformes de type NGP (Pollitt et Bouckaert, 2004). Elle se construit très largement sur des outils de gestion maintenant bien connus et largement manipulés dans la plupart des systèmes politico-administratifs, tels que les comptes rendus de performance assortis de leurs tableaux de bord, le *benchmarking* (méthode de comparaison et de mise en concurrence), les classements ou *rankings*, les contrats de prestations ou contrats d'objectifs, le financement par enveloppe budgétaire ou financement axé sur les résultats à atteindre, la comptabilité analytique. Tous les outils qui viennent d'être cités forment le dispositif de la NGP. Sans le développement et l'émergence de ces différents outils, les objectifs de la NGP n'auraient tout simplement pas pu se déployer au sein des systèmes politico-administratifs (Giauque, 2022 ; Ragainne, Emery et Giauque, 2019).
- 5 Il est bon de souligner également que ce dispositif NGP contient aussi une forte dimension idéelle et idéologique. Avec le soutien actif de politiciens ultra-libéraux (en commençant par Margaret Thatcher et Ronald Reagan dès les années 1980), une double hégémonie idéologique se déploie : l'hégémonie de l'entreprise privée et de la sphère gestionnaire (Chanlat, 2009 et 2022 ; Dardot et Laval, 2009). L'entreprise privée devient une référence incontournable, un modèle organisationnel indépassable, à laquelle les organisations publiques sont priées de ressembler. Autrement dit, les organisations publiques devraient être gouvernées par des équipes dirigeantes (les politiques) fixant les grandes stratégies et la mise en œuvre de ces stratégies laissée aux bons soins de managers (cadres publics). Un management par objectifs, un pilotage par indicateurs s'imposant dès lors pour vérifier si les stratégies sont effectivement respectées et opérationnalisées. Les références à la gestion des entreprises privées deviennent dès lors primordiales et centrales, la logique managériale s'immiscant dès lors dans toutes les sphères de la société et, bien sûr, dans tous les interstices des systèmes politico-administratifs. L'État est ainsi mis au régime libéral (Giauque, 2004), mis sous tension et sous la pression du chiffre et de la statistique (Bruno et Didier, 2013).

Quelques exemples concrets pour illustrer le fonctionnement de cette gouvernance

- 6 Un détour par quelques exemples concrets est probablement utile, à ce stade, pour bien comprendre la manière dont cette gouvernance à distance se déploie et fonctionne. Ainsi, les offices régionaux de placement (ou ORP) en Suisse peuvent admirablement bien faire l'objet d'un premier exemple. Ces derniers sont régulés directement par le palier fédéral en Suisse et ont pour objectif de mettre à disposition des services pour suivre, activer et replacer des personnes en recherche d'emploi. Il existe plus de 100 ORP sur le territoire suisse et ce sont des structures décentralisées dans les différents cantons (il existe 26 cantons en Suisse, l'équivalent des provinces canadiennes, mais bien plus petites en taille et bien souvent aussi en population), mais dont la régulation des activités dépend du fédéral, même si les activités opérationnelles et le déploiement concret de ces structures dépendent des différents cantons, selon le principe du fédéralisme d'exécution propre à la Suisse (Klöti *et al.*, 2006 ; Kriesi et Trechsel, 2008). Il s'agit de la plus grande plateforme de placement du pays.

- 7 Étant donné le caractère très décentralisé et potentiellement très autonome de ces ORP, la Confédération a mis en œuvre un système de « surveillance » et de pilotage de leurs activités et résultats plutôt perfectionné. Un *benchmarking* a été établi pour comparer les différents ORP entre eux et ainsi faire pression sur les cantons pour qu'ils soient plus enclins à veiller à leur efficacité et efficience. Ainsi, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO), organisme fédéral qui finance les ORP, a défini une kyrielle d'indicateurs (un exemple de ces indicateurs se trouve dans un document produit par le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche pour réglementer l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage : Confédération suisse – DEFR, Confédération suisse, 2021) pour évaluer la performance des ORP. Notamment : le pourcentage de placements de chômeurs par année ; la durée moyenne d'indemnisation des chômeurs (plus elle est courte et plus l'efficience est élevée) ; coûts par demandeur d'emploi ; les frais de formation pour les employés des ORP ; etc. Ces indicateurs permettent ainsi de rapidement visualiser, par des comparaisons statistiques, quelles sont les régions les plus efficaces et efficaces en matière de placements de chômeurs. Ils autorisent également à identifier quels sont les ORP, dans les différentes régions, qui performant ou au contraire sous-performent.
- 8 De manière générale, il paraît légitime que les autorités fédérales s'assurent de la bonne utilisation des deniers publics. Mais de telles comparaisons font souvent peu de cas des réalités socio-économiques des différentes régions de Suisse qui ne sont pas toutes confrontées aux mêmes problématiques de chômage, au regard des caractéristiques de leur marché de l'emploi. De plus, afin de s'assurer qu'une certaine homogénéité existe dans le traitement des demandeurs d'emploi dans les différentes régions suisses, les autorités fédérales ont mis au point un logiciel visant à encadrer le travail des différents conseillers ORP. Un système nommé PLASTA, utilisé pour le placement et la statistique du marché du travail, est expliqué sur une page WEB de la Confédération suisse¹. Les conseillers ORP sont ainsi tenus, durant leurs entretiens avec des demandeurs d'emploi, de consigner assez précisément leurs démarches dans un logiciel de gestion. Cette manière de procéder conduit donc à un certain niveau de standardisation des activités des conseillers ORP, limitant ainsi leur marge de manœuvre et leur liberté d'action. Il est possible, ainsi, de potentiellement mieux connaître le temps que les conseillers consacrent à chaque demandeur d'emploi, les mesures prises (en matière de formations en faveur du demandeur d'emploi ou de sanctions à son égard s'il n'a pas respecté ses devoirs), le temps avant une éventuelle réinsertion dans le marché de l'emploi. Un logiciel accompagne et encadre le travail des employés des ORP, sorte de Panoptique managérial (Foucault, 1975), et va permettre de générer de précieuses indications en matière de gestion et de pilotage organisationnel, tout en fournissant les moyens aux managers de mieux contrôler les agissements de leurs salariés. Étant donnée la grande distance entre l'organe fédéral de financement des ORP (le SECO) et les ORP décentralisées, cette gouvernance à distance implique que l'organe régulateur fournisse des efforts plus importants de collecte d'informations, sous la forme d'indicateurs statistiques, pour pouvoir gouverner la politique publique. Et ceci jusque dans les activités concrètes réalisées par les conseillers ORP eux-mêmes (Buffat, 2009). Ce premier exemple fournit de précieuses indications sur les spécificités de la gouvernance à distance qui ne peut être mise en œuvre que moyennant le déploiement de mécanismes de recentralisation de l'information et des données. Des mécanismes qui ne sont pas sans effet sur les activités et les marges de manœuvre des conseillers ORP par ailleurs. Une gouvernance à distance qui, pour exister, finit par se

transformer en micro-management des ORP ; pas le moindre des paradoxes, mais révélateur d'une tendance plus générale dans la mesure où des phénomènes identiques à ceux que le cas des ORP révèle ont pu être identifiés dans les métiers du social au Québec, par exemple (Parazelli et Ruelland, 2017).

- 9 Un deuxième exemple tout aussi révélateur de cette gouvernance à distance a trait au fonctionnement du système hospitalier suisse. Au même titre que le secteur du placement des chômeurs, le financement de la santé est une prérogative fédérale, mais l'organisation concrète du système de santé est du ressort cantonal. La régulation est donc fédérale, la mise en œuvre cantonale (Giauque, 2014a et 2014b). Comme dans bon nombre d'autres pays de l'OCDE (OCDE, 2008), le secteur de la santé se trouve dans une situation de crises multiples, et pas uniquement depuis le déclenchement de l'épidémie de COVID-19 en mars 2020. Les hôpitaux suisses font face à une pénurie de personnels soignants et sont obligés de fournir des efforts considérables pour se doter des ressources nécessaires afin d'offrir leurs prestations. Le coût de ces prestations augmente chaque année et se répercute très largement sur les cotisations que chaque citoyen suisse doit consentir, dans la mesure où il est tenu de conclure un contrat (assurance obligatoire) auprès d'une assurance couverture maladie-accident privée, et ce, à ses propres frais. Tout citoyen suisse peut bénéficier de subventions publiques s'il fait la démonstration qu'il est en incapacité financière de faire face aux coûts de son assurance maladie, un cas de figure qui ne cesse de prendre de l'ampleur dans la mesure où les coûts de la santé augmentent en moyenne de 3 à 5 % chaque année depuis bien longtemps (Observatoire suisse de la santé, 2021).
- 10 Afin de réguler le secteur hospitalier et de juguler les hausses de prix qui commencent à devenir critiques pour la population, la Confédération suisse a décidé de soumettre les structures hospitalières du pays (environ 280 hôpitaux publics et privés) à un régime financier identique : les séjours hospitaliers sont remboursés sur la base de forfaits par cas. Les actes médicaux sont donc colloqués dans des groupes précis donnant lieu à des remboursements identiques dans chaque structure hospitalière. Ce nouveau système de financement a été mis en place dans l'espoir qu'il puisse stimuler la concurrence entre les hôpitaux (et donc diminuer les coûts), augmenter la qualité des prestations, mais aussi accroître l'efficacité. Les traitements stationnaires, en hôpital, sont remboursés, depuis 2012, en fonction d'une structure tarifaire spécifique nommée SwissDRG (pour Swiss Diagnosis-Related Groups) (SwissDRG, 2023). Cette structure tarifaire s'inspire en fait du système de forfaits par cas développé dans le cadre du financement des hôpitaux allemands et adaptés au système hospitalier suisse. SwissDRG est un système de forfaits par cas basés sur le diagnostic qui classe chaque hospitalisation dans l'un des 1 000 groupes de cas identifiés par la structure tarifaire. Les activités des hôpitaux sont donc remboursées sur la base de cette structure tarifaire, obligeant ces derniers à multiplier leurs efforts administratifs et de *reporting* afin d'intégrer dans la grille tarifaire les différentes prestations qui accompagnent chaque hospitalisation. Un tel système, on l'aura compris, a pour objectif de permettre aux autorités fédérales responsables de la régulation du système de santé de mieux suivre l'évolution des coûts de la santé mais aussi piloter le système sanitaire. Du fait de la distance entre le régulateur et les hôpitaux, un fort besoin de recentralisation de l'information se fait sentir afin de pouvoir réguler le système sanitaire. Le SwissDRG est l'instrument mis en place pour assurer cette réintégration du système².

- 11 Avec, aussi, des conséquences inattendues. Notamment la multiplication des activités administratives, de *reporting*, de renseignements d'indicateurs au sein des hôpitaux. Pour que les services de comptabilité des hôpitaux soient en mesure de facturer les prestations de façon précise et correcte aux autorités publiques et aux assurances privées (financement dual du système hospitalier), le personnel médical, soignant, mais aussi technique est tenu de renseigner l'administration hospitalière de leurs différentes activités. Ce qui permettra ensuite d'intégrer ces actes dans les groupes de cas du système tarifaire SwissDRG. De sorte qu'une proportion toujours plus importante des activités du personnel des hôpitaux suisses est aujourd'hui consacrée à nourrir ce système tarifaire, notamment par des indicateurs et des rapports d'activités. Des tâches vécues de façon contraignante par certains acteurs du monde hospitalier, notamment les médecins. Une récente étude réalisée par l'institut gfs.bern souligne ainsi que les médecins des hôpitaux sont toujours plus occupés par les activités administratives et ne consacrent plus que 34 % de leur temps à leur patientèle (ATS, 2020).
- 12 Une fois encore, cet exemple hospitalier souligne bien que la gouvernance à distance n'est pas chose aisée et nécessite – et est conditionnée par – la récolte de nombreux indicateurs et informations. L'instrument de gouvernance mis en œuvre, par un système tarifaire spécifique, vise précisément à faire remonter l'information nécessaire au pilotage stratégique et financier du secteur auprès des autorités politiques. Toutefois, pour être fiable et adéquate, l'information doit provenir du terrain et concerne donc les activités des professionnels des hôpitaux. Un tel système de gouvernance du système hospitalier conduit à créer et à générer une multitude d'activités administratives, de *reporting* et de comptes rendus d'activités, occasionnant une bureaucratisation des métiers hospitaliers.

Quelques conséquences inattendues de la gouvernance à distance

- 13 Les deux exemples précédemment évoqués avaient pour objectifs de souligner l'évolution récente des réformes managériales dans le secteur public. La contractualisation des unités administratives, voire des associations, fondations ou autres organisations parapubliques ou privées dispensant des prestations publiques pour le compte de l'État est toujours en cours. Ce qui signifie que ces organisations négocient un contrat avec le régulateur étatique (sur les plans fédéral, cantonal, ou encore municipal) dans le cadre duquel elles s'engagent à mettre en œuvre un certain nombre de prestations publiques en contrepartie desquelles elles sont complètement ou en partie financées par l'État grâce à une enveloppe budgétaire. Pour permettre au régulateur étatique de contrôler la bonne réalisation desdites prestations, le contrat de prestations contiendra un nombre plus ou moins important d'indicateurs de gestion, visant à s'assurer de la qualité, de la quantité et du respect des délais convenus dans le contrat. Nos deux cas, les ORP et les hôpitaux suisses se trouvent confrontés à un tel dispositif de gestion, mais aussi à des instruments qui visent à contrôler le respect des processus et procédures par des systèmes informatiques centralisés.
- 14 De nos jours, la délivrance des prestations publiques, dans la majorité des pays de l'OCDE (OCDE, 2001 et 2005), se réalise de plus en plus dans le cadre de réseaux de collaboration entre les secteurs public, parapublic et privé. De plus, la définition et la mise en œuvre des politiques publiques se réalisent à de multiples niveaux de

gouvernance. Ce qui occasionne donc parfois une très forte décentralisation, voire un éparpillement des politiques publiques, à de multiples niveaux et en fonction d'un enchevêtrement d'acteurs qui peut s'avérer complexe. C'est notamment le cas pour la politique de la santé en Suisse comme j'ai tenté de le montrer précédemment. Aussi, le rapide développement et la diffusion des dispositifs gestionnaires évoqués ci-dessus répondent à une nécessité : faire face à cette décentralisation et multiplication des acteurs impliqués dans une politique publique en mettant en œuvre des outils de gestion visant à recentraliser l'information et à permettre un pilotage intégré (Knoepfel, Larrue, et Varone, 2006 ; Lorino, 2001 ; Varone et Giaque, 2001). Or, ce dispositif de gestion propre à la gouvernance à distance des politiques publiques et basé sur de nombreux instruments managériaux contribue à l'émergence de conséquences parfois inattendues, notamment en lien avec des problématiques éthiques (Aberbach et Christensen, 2014 ; Lapsley, 2009). J'en présente maintenant quelques-unes.

Un pilotage de l'action publique compliqué et orienté principalement sur l'efficience

- 15 Étant donnée la complexité des réseaux d'action publique actuelle, les autorités régulatrices étatiques sont dans l'obligation de définir des indicateurs afin de s'assurer que les prestations publiques mises en œuvre et délivrées correspondent aux attentes. Or, un biais de performance s'imisce dans ces systèmes d'indicateurs puisque les mesures de l'efficience, financières et productivistes prennent bien souvent le dessus sur celles relatives à la qualité ou encore celles qui visent à évaluer l'efficacité des prestations publiques (Varone et De Visscher, 2004). L'efficience a trait à la capacité des organisations à fournir des prestations de façon productive, économe. L'efficacité, quant à elle, est liée à la pertinence des prestations publiques, notamment dans le cadre de la prise en charge d'une problématique sociale ou sociétale. Elle vise à répondre à la question de savoir si les prestations permettent de répondre ou résoudre un problème socio-économique que les autorités politiques ont jugé suffisamment sérieux pour nécessiter la mise en place de politiques publiques, par des prestations publiques. Évaluer l'efficience peut se faire assez aisément et sur le court terme moyennant que les informations soient à disposition. En revanche, évaluer l'efficacité de prestations publiques est un processus plus compliqué et nécessite aussi plus de temps, c'est une activité de plus long terme.
- 16 Comme j'ai tenté de le souligner avec nos deux exemples des ORP et des hôpitaux en Suisse, il existe aujourd'hui un biais avéré en matière d'indicateurs puisque la plupart de ceux-ci concernent avant tout l'efficience productive et non l'efficacité. Ce problème n'est certes pas nouveau dans la mesure où il avait d'ores et déjà été identifié à la fin des années 1990 dans la littérature (Peter Knoepfel et Varone, 1999), puis décortiqué au début des années 2000 (Emery et Giaque, 2002 ; Giaque, 2002 ; Van De Walle, 2005). Autrement dit, la fragmentation organisationnelle en matière de délivrance des prestations publiques, la complexité croissante des réseaux d'actions publiques, la mise en œuvre multiniveau des politiques publiques sont des phénomènes qui ont vu le jour pour faire face à la complexification de l'environnement politique, en vue de s'approcher des réels problèmes du terrain, mais ils sont aussi à l'origine d'une complexification très importante du pilotage de l'action publique. Pour y répondre, les autorités publiques ont tendance à complexifier les dispositifs gestionnaires afin

d'obliger les différents acteurs impliqués dans la délivrance des prestations publiques à faire preuve de transparence sur leurs activités. Autrement dit, ces indicateurs de gestion jouent un rôle crucial de réintégration et de recentralisation de l'information, condition autorisant un pilotage de l'action publique.

Une bureaucratisation des activités produite par cette nécessité de réintégration

- 17 La multiplication des indicateurs de gestion, nécessitée par ce besoin de réintégration pour assurer le pilotage des politiques publiques, conduit à une bureaucratisation croissante des organisations publiques (Hibou, 2012). Ce n'est pas le moindre des paradoxes en fait, lorsque l'on songe que les objectifs de base des réformes de type NGP visaient au contraire à rendre plus flexibles et plus agiles les administrations publiques et toutes les organisations chargées de la délivrance de prestations publiques (Pollitt, 2002). Or ce paradoxe s'explique et est loin de toucher uniquement les organisations publiques. Cette bureaucratisation constitue, on l'a vu, une réponse organisationnelle à la complexification environnementale. La fragmentation organisationnelle, le fait que les prestations soient réalisées sur la base d'un enchevêtrement d'acteurs complexe sont des réalités qui augmentent les besoins de réintégration en matière de management. Les dispositifs gestionnaires, par les indicateurs, mais aussi par d'autres processus (indicateurs de qualité ; comptabilité analytique ; suivi individuel et collectif des performances ; etc.) ont aussi tendance à se cumuler au sein des organisations, contribuant à l'émergence d'une nouvelle bureaucratie (Hibou, 2012). Or la particularité de cette bureaucratisation, c'est qu'elle est concomitante au développement de l'idéologie néolibérale. Il existe, en effet une filiation directe entre idéologie managériale néolibérale et bureaucratisation de nos organisations. Faire plus de place aux mécanismes de marché entre les organisations, mais aussi au sein des organisations elles-mêmes va, en effet, de pair avec une nouvelle économie du pouvoir au sein des organisations (Townley, 2014). Or cette dernière tire ses racines de l'idéologie néolibérale, dont on a vu plus haut qu'elle s'appuie sur une double hégémonie, celle de l'entreprise privée et de la logique managériale. En d'autres termes, les dilemmes éthiques en lien avec la gestion publique contemporaine ne peuvent se comprendre sans référence à l'installation progressive d'une nouvelle forme de pouvoir, elle-même productrice d'une problématique hautement éthique. En effet, la gouvernance à distance ou par les indicateurs repose tout à la fois sur une responsabilisation et autonomisation plus importantes des salariés publics, qui sont priés d'atteindre leurs objectifs selon les moyens qu'ils jugeront appropriés, mais aussi sur des mécanismes de contrôle plus sophistiqués, avec des outils de gestion visant à mesurer, presque en temps réel, les résultats obtenus. Autonomie et contrôle, deux valeurs peu compatibles se côtoient donc dans cette nouvelle économie du pouvoir que représente aussi la gouvernance à distance. C'est ce paradoxe que l'ouvrage intitulé *La bureaucratie libérale* met précisément en exergue (Giauque, 2004).
- 18 Or cette bureaucratisation n'est pas qu'une vue de l'esprit, un concept théorique éloigné des réalités organisationnelles. Elle contribue à créer un conflit de valeurs entre, d'une part, la volonté des professionnels d'exercer leur travail avec leur propre critère de qualité et, d'autre part, des systèmes de contrôle qui contribuent à ériger les valeurs d'efficacité et de productivité comme indépassables. On peut observer ces

conflits directement à l'œuvre dans les organisations publiques. Notamment dans les hôpitaux où les médecins consacrent finalement plus de 30 % de leur temps de travail à s'occuper des patients, alors que leurs activités de rendu de compte administratif explosent dans le même temps. Une manière de s'assurer de leur efficacité et du respect de processus et procédures, bien entendu, mais occasionnant aussi des coûts peu productifs pour les hôpitaux, tout en vidant de sens les activités des médecins. Que dire des employés des ORP en Suisse qui sont évalués au nombre de dossiers traités et dont les activités sont étroitement corsetées et surveillées par un logiciel de gestion visant à centraliser les informations tout en s'assurant du respect de consignes strictes ? C'est une autre manière de dire aussi que cette bureaucratisation est la conséquence du déploiement d'un nouveau système de pouvoir qui ne s'exerce plus par une supervision directe, mais par de nouvelles modalités de gestion dont les mécanismes de pouvoir sont moins visibles, mais aussi très puissants.

Des conséquences sur les salariés publics ou quand performance et perte de sens vont de pair

- 19 Cette gouvernance à distance ainsi que les dispositifs de gestion qui la constituent et dont elle dépend étroitement produit également des effets sur les salariés. En particulier, la multiplication des indicateurs de gestion a eu pour corollaire une sophistication des processus d'évaluation de la performance individuelle, plus rarement collective, dans les organisations du secteur public. La montée en puissance de la logique « performance » pousse les managers à rechercher cette performance organisationnelle, d'autant plus qu'elle est considérée comme une priorité politique (Boyne *et al.*, 2006). Par conséquent, cette focalisation sur la performance va ensuite se répercuter sur les salariés publics par l'entremise de systèmes parfois très intrusifs de gestion des ressources humaines axés sur l'évaluation de la performance individuelle (Giauque, Barbey et Duc, 2008). Or cette recherche, parfois effrénée, de performance individuelle peut conduire à des catastrophes humaines. Le développement de maladies professionnelles (Borst et Knies, 2023 ; Gaulejac et Hanique, 2015 ; Weissbrodt et Giauque, 2017) en est un exemple, mais aussi le départ volontaire des salariés (Edey Gamassou, 2015) pour lesquels il n'est plus question d'accepter des conditions de travail qui se détériorent et qui les privent de ce qui est un levier fondamental de leur motivation, à savoir le sens au travail (Campbell et Im, 2015 ; Park *et al.*, 2018). Cette péjoration des conditions de travail constitue une problématique éthique majeure pour tout gestionnaire. Comment tout à la fois obtenir performance sans prêter le bien-être des salariés ? Une question éthique aujourd'hui centrale dans la littérature, notamment en gestion des ressources humaines (Ogbonnaya et Messersmith, 2019).
- 20 Pour reprendre les exemples concrets convoqués dans cet article, les hôpitaux, plus spécifiquement, ont de plus en plus de peine à conserver leur personnel, voire à en recruter. Ceci est dû, en partie, à une forte diminution du personnel qualifié à disposition, mais aussi à des démissions à répétition de salariés qui ne perçoivent plus le sens de leurs activités ou qui sont ouvertement en désaccord avec les orientations proposées par la direction de leur organisation. En effet, de nombreuses recherches dans le domaine de la santé, mais aussi dans d'autres secteurs d'activités publiques (ou d'autres politiques publiques), démontrent que les agents publics sont, pour la majorité d'entre eux, fiers de travailler dans une organisation publique, pour des finalités

ancrées dans une ou plusieurs politique(s) publique(s). À ce propos, la littérature portant sur l'importance de la motivation à l'égard du service public (ou *public service motivation* en anglais) est révélatrice. Elle a produit suffisamment de résultats empiriques convaincants démontrant un effet positif de cette motivation à l'égard du service public sur la motivation et l'engagement organisationnels (Ritz, Brewer, et Neumann, 2016 ; Vandenaabeele, Brewer, et Ritz, 2014). En l'occurrence, la gouvernance à distance et la bureaucratisation qu'elle entraîne manifestement pourraient constituer un obstacle majeur, à terme, à l'épanouissement des salariés publics, voire constituer un facteur important dans l'augmentation des maladies professionnelles, voire du *turnover* (Van Loon, 2017).

Conclusions

- 21 Cet article souligne que même si les références aux principes et outils de la NGP ont nettement diminué dans la littérature scientifique ces dix dernières années au moins, mais aussi dans la gestion quotidienne des organisations publiques, la gouvernance à distance se trouve clairement dans la filiation de la NGP. Elle en constitue, en quelque sorte, un prolongement, dans la mesure où elle se construit sur les bases philosophiques et instrumentales de la NGP. La gouvernance à distance correspond à la nécessité, pour les managers et décideurs politiques, de faire face à la fragmentation en matière de délivrance des prestations publiques, à la complexification des réseaux d'actions publiques, à l'enchevêtrement des acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ces circonstances, il devient en effet crucial de pouvoir faire remonter l'information, de pouvoir évaluer si les prestations sont mises en œuvre de façon adéquate, en ce qui a trait à la qualité, à l'efficacité, et qu'elles répondent adéquatement aux objectifs politiques auxquels elles sont censées répondre. La multiplication des indicateurs de gestion, l'augmentation des comptes rendus, de même que la bureaucratisation des environnements de travail sont donc des conséquences de ce besoin de réintégration informationnelle et organisationnelle. Ce dont les décideurs politiques ont besoin pour piloter les politiques publiques tout en contrôlant leur efficacité et leur efficacité. Or cette gouvernance à distance est, au même titre que la NGP, porteuse de tensions managériales, de conflits de valeurs et de dilemmes éthiques nombreux. En particulier parce que ce dispositif de gouvernance comporte un biais d'efficacité et de performance, qu'il met en péril le sens et les valeurs sur la base desquels la motivation et l'engagement des salariés publics se construisent. Qui plus est, parce que ce nouveau dispositif de gouvernance constitue un nouveau mécanisme de pouvoir et de contrôle qui s'exerce par un subtil mélange entre autonomie des salariés et contrôle plus serré des activités et des résultats obtenus. Celui-ci se déploie grâce aux statistiques, aux indicateurs, aux chiffres. Cette nouvelle économie du pouvoir a la particularité qu'elle fait disparaître les conflits interpersonnels et les tensions hiérarchiques au profit de mécanismes de mise en conformité des comportements individuels par les indicateurs de performance. Il devient donc presque invisible, dépersonnalisé, intériorisé par les différents acteurs (Brunel, 2008). C'est en ce sens qu'il faut comprendre que la gouvernance à distance correspond aussi à une nouvelle économie du pouvoir – entendue comme la science des lois qui régissent les relations économiques entre acteurs – des organisations contemporaines (Foucault, 1975 ; Townley, 2002). Finalement, soulignons un dernier dilemme éthique en lien avec cette gouvernance à distance : la redoutable question de la conciliation entre objectifs

de performance organisationnelle et respect du bien-être des salariés. Au vu de l'augmentation importante des problématiques de santé au travail au sein des organisations publiques, il semble que ce dilemme soit actuellement géré au détriment d'une partie des salariés du secteur public (Omari et Paull, 2019).

BIBLIOGRAPHIE

- ABERBACH, Joel D. et Tom CHRISTENSEN (2014), « Why Reforms So Often Disappoint », *The American Review of Public Administration*, vol. 44, n° 1, p. 3-16.
- ATS (2020), « Les médecins des hôpitaux sont toujours plus occupés par l'administration », *Le Temps*. Tiré de: <https://www.letemps.ch/suisse/medecins-hopitaux-toujours-plus-occupes-ladministration>.
- BEZES, Philippe, Ève CHIAPELLO et Pierre DESMAREZ (2016), « Introduction : la tension savoirs-pouvoirs à l'épreuve du gouvernement par les indicateurs de performance », *Sociologie du travail*, vol. 58, n° 4, p. 347-369.
- BORST, Rick T. et Eva KNIES (2023), « Well-Being of Public Servants Under Pressure: The Roles of Job Demands and Personality Traits in the Health-Impairment Process », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 43, n° 1, p. 159-184.
- BOYNE, George A. et al. (2006), *Public service performance: Perspectives on measurement and management*, Cambridge, Cambridge University Press.
- BRUNEL, Valérie (2008), *Les managers de l'âme. Le développement personnel en entreprise, nouvelle pratique de pouvoir?*, Paris, La Découverte.
- BRUNO, Isabelle et Emmanuel DIDIER (2013) *Benchmarking. L'Etat sous pression statistique*, Paris, Éditions La Découverte.
- BUFFAT, Aurélien (2009), « Les réformes au prisme de l'autonomie et du contrôle des agents publics de base: le cas de la politique suisse du chômage », *Pyramides*, vol. 17, p. 69-92.
- CAMPBELL, Jesse W. et Tobinn IM (2015), « PSM and Turnover Intention in Public Organizations: Does Change-Oriented Organizational Citizenship Behavior Play a Role? », *Review of Public Personnel Administration*, vol. 36, n° 4, p. 323-346.
- CHANLAT, Jean-François (2009), « L'agir humain selon "la théorie de l'agence": une critique anthropologique », dans D. GOLSORKHI, I. HUAULT et B. LECA (dir.), *Les études critiques en management. Une perspective française*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 329-360.
- CHANLAT, Jean-François (2022), *Sciences sociales, management et sociétés. Plaidoyer pour une anthropologie élargie*, Laval et Paris, Presses de l'Université Laval et Éditions Hermann.
- DARDOT, Pierre et Christian LAVAL (2009), *La nouvelle raison du monde. Essai sur la société néolibérale*, Paris, La Découverte.
- DEFR, Confédération suisse (2021), *Accord ORP/LMMT/Act 2021-2024*, Berne, Confédération suisse-DEFR.

- DRUCKER, Peter (1954), *The Practice of Management*, New York, Harper et Row.
- EDEY GAMASSOU, Claire (2015), « What Drives Personnel Out of Public Organizations? », *Public Organization Review*, vol. 15, n° 3, p. 383-398.
- EMERY, Yves et David GIAUQUE (2002), « Modernisation du secteur public et gestion par les résultats: possibilités et paradoxes », *Revue Economique et Sociale*, n° 3, p. 213-221.
- EMERY, Yves et David GIAUQUE (2005), *Paradoxes de la gestion publique*, Paris, L'Harmattan.
- EMERY, Yves et David GIAUQUE (2019), « Les paradoxes d'une gouvernance publique à distance par les indicateurs », dans A. RAGAIGNE, Y. EMERY et D. GIAUQUE (dir.), *Manager les paradoxes dans le secteur public*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 9-30.
- EPSTEIN, Renaud (2015), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État La dimension verticale de la construction de l'action collective dans les territoires », *L'Année sociologique*, vol. 65, n° 2, p. 457-482.
- FOUCAULT, Michel (1975), *Surveiller et punir*, Paris, Gallimard.
- GAULEJAC, Vincent (de) et Fabienne HANIQUE (2015), *Le capitalisme paradoxant. Un système qui rend fou*, Paris, Seuil.
- GIAUQUE, David (2002), « Science et management public ou l'histoire d'une relation ambiguë. Le cas de la nouvelle gestion publique », *Éthique publique*, vol. 4, n° 1, p. 45-62.
- GIAUQUE, David (2004), *La bureaucratie libérale. Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris, L'Harmattan.
- GIAUQUE, David (2014a), « Le management stratégique ou stratégie de contrôle? Des éléments d'analyse du secteur hospitalier suisse », dans B. MAZOUZ (dir.), *La stratégie des organisations de l'Etat. Contexte d'analyse, paramètres de décision et gestion du changement*, Québec, Presses de l'Université du Québec, p. 93-113.
- GIAUQUE, David (2014b), « Quête identitaire des cadres intermédiaires hospitaliers », *Annuaire des Sciences Administratives Suisses 2014*, p. 97-109.
- GIAUQUE, David (2022), « Critique de la gouvernance publique contemporaine », dans H. YOUSFI et G. BOUVILLE (dir.), *Les dimensions oubliées de la gestion. Mélanges en l'honneur de Jean-François Chanlat*, Québec, Presses de l'Université Laval, p. 329-340.
- GIAUQUE, David, Valérie BARBEY et Nathalie DUC (2008), « Les leviers de la performance individuelle et collective dans les organisations publiques suisses: l'importance d'un pilotage participatif », *Revue française d'administration publique*, vol. 128, n° 4, p. 785-798.
- GILBERT, Patrick (2021), « L'instrumentation de GRH. Penser l'instrument pour penser la gestion », dans R. BEAUJOLIN et E. OIRY (dir.), *Les grands courants en gestion des ressources humaines*, Caen, Éditions EMS, p. 295-311.
- GILBERT, Patrick et Nathalie RAULET-CROSET (2021), *Lire le management autrement. Le jeu des dispositifs*, Caen, Editions EMS.
- HIBOU, Béatrice (2012), *La bureaucratiation du monde à l'ère néolibérale*, Paris, La Découverte.
- KLÖTI, Ulrich et al. (2006), *Handbuch der Schweizer Politik = Manuel de la politique suisse*, Zürich, NZZ Verlag.
- KNOEPFEL, Peter et Frédéric VARONE (1999), « Mesurer la performance publique: méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et management public*, vol. 17, n° 2, p. 123-145.

KNOEPFEL, Peter, Corinne LARRUE et Frédéric VARONE (2001), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Genève/Bâle/Munich, Helbing et Lichtenhahn.

KNOEPFEL, Peter, Corinne LARRUE et Frédéric VARONE (2006), *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich, Verlag Rüegger (2^e édition).

KRIESI, Hanspeter et Alexander H. TRECHSEL (2008), *The Politics of Switzerland: Continuity and Change in a Consensus Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

LAPSLEY, Irvine (2009), « New Public Management: The Cruellest Invention of the Human Spirit? », *ABACUS*, vol. 45, n° 1, p. 1-21.

LORINO, Philippe (2001), *Méthodes et pratiques de la performance, le pilotage par les processus et les compétences*, Paris, Éditions d'Organisation.

OBSERVATOIRE SUISSE DE LA SANTE (2021), *Coûts du système de santé*, <https://ind.obsan.admin.ch/fr/indicator/monam/cots-du-systeme-de-sante> (1^{er} septembre 2023).

OCDE (2001), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Paris, OCDE.

OCDE (2005), *Moderniser l'Etat. La route à suivre*, Paris, OCDE.

OCDE (2008), *Études de l'OCDE sur les politiques de santé. Les personnels de santé dans les pays de l'OCDE. Comment répondre à la crise imminente?*, <https://www.oecd.org/fr/els/systemes-sante/41511074.pdf> (1^{er} septembre 2023).

OGBONNAYA, Chidiebere et Jake MESSERSMITH (2019), « Employee performance, well-being, and differential effects of human resource management subdimensions: Mutual gains or conflicting outcomes? », *Human Resource Management Journal*, vol. 29, n° 3, p. 509-526.

OMARI, Maryam et Megan PAULL (2015), « Public sector work intensification and negative behaviors », *Journal of Organizational Change Management*, vol. 28, n° 4, p. 603-613.

PARAZELLI, Michel et Isabelle RUELLAND (2017), *Autorité et gestion de l'intervention sociale*, Québec, Presses de l'Université du Québec et IES Éditions.

PARK, Sung Min *et al.* (2018) « Do Reform Values Matter? Federal Worker Satisfaction and Turnover Intention at the Dawn of the Trump Presidency », *The American Review of Public Administration*, vol. 48, n° 6, p. 506-521.

POLLITT, Christopher (2002) « The New Public Management in international perspective », dans K. MCLAUGHLIN, S. P. OSBORNE et E. FERLIE (dir.), *New Public Management. Current trends and future Prospects*, London, Routledge, p. 274-292.

POLLITT, Christopher et Geert BOUCKAERT (2004), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.

RAGAIGNE, Aurélien, Yves EMERY, Yves et David GIAUQUE (2019), *Manager les paradoxes dans le secteur public*, Laval, Presses de l'Université Laval.

RITZ, Adrian, Gene A. BREWER et Oliver NEUMANN (2016), « Public Service Motivation: A Systematic Literature Review and Outlook », *Public Administration Review*, vol. 76, n° 3, p. 414-426.

SALAS, Robert (2011), « Indicateurs et conduite des politiques publiques : où sont les problèmes ? », *Informations sociales*, vol. 167, n° 5, p. 60-70.

SAUSSOIS, Jean-Michel (2006), « L'action diffusionniste de l'OCDE dans sa propagation du discours sur les nouvelles pratiques en matière de management public », dans F. DREYFUS et J.-M. EYMERI (dir.), *Science politique de l'administration*, Paris, Economica, p. 187-200.

- SWISSDRG (2023), *Catalogue des forfaits par cas*, <https://www.swissdr.org/fr/somatique-aigue/systeme-swissdr-1202023/catalogue-des-forfaits-par-cas> (1^{er} septembre 2023).
- TOWNLEY, Barbara (2002), « Managing with Modernity », *Organization*, vol. 9, n° 4, p. 549-573.
- TOWNLEY, Barbara (2014), « Bourdieu and Organizational Theory: A Ghostly Apparition? », dans P. ADLER *et al.* (dir.), *The Oxford Handbook of Sociology, Social Theory, And Organization Studies. Contemporary Currents*, Oxford, Oxford University Press, p. 39-63.
- VAN DE WALLE, Steven (2005), « Peut-on mesurer la qualité des administrations publiques grâce aux indicateurs de gouvernance? », *Revue française d'administration publique*, vol. 115, n° 3, p. 435-461.
- VAN LOON, Nina M. (2017), « From Red Tape to Which Performance Results? Exploring the Relationship between Red Tape and Various Dimensions of Performance in Healthcare Work Units », *Public Administration*, vol. 95, n° 1, p. 60-77.
- VANDENABEELE, Wouter, Gene A. BREWER et Adrian RITZ (2014), « Past, Present, and Future of Public Service Motivation Research », *Public Administration*, vol. 92, n° 4, p. 779-789.
- VARONE, Frédéric et Christian DE VISSCHER (2004), « La nouvelle gestion publique en action », *Revue internationale de politique comparée*, vol. 11, n° 2, p. 177-185.
- VARONE, Frédéric et David GIAUQUE (2001), « Pilotage des politiques publiques et rémunération à la performance. Analyse comparée de quelques contrats de prestations en Suisse », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 67, n° 3, p. 619-643.
- WEISSBRODT, Rafaël et David GIAUQUE (2017) « La prévention des risques psychosociaux passe par l'adaptation des méthodes de travail », *La Vie économique*, vol. 90, n° 6, p. 60-62.

NOTES

1. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-87906.html> (page consultée le 1^{er} septembre 2023).
2. Pour aller plus loin sur ce système de financement : <https://www.santesuisse.ch/fr/tarifs-prestations/financement-des-hopitaux/hopitaux> (pages visitées en date du 21 avril 2023).

RÉSUMÉS

Les principes et outils de la nouvelle gestion publique (NGP) ont-ils laissé la place à d'autres orientations managériales, se sont-ils transformés ? Quelle direction ont pris les mouvements de modernisation des organisations publiques depuis l'avènement de la NGP ? Ce sont deux des questions auxquelles cet article entend répondre. En relevant le développement d'une nouvelle forme de gouvernance à distance, ce texte souligne que cette dernière s'est très largement construite sur les acquis de la NGP. En caractérisant cette nouvelle forme de gouvernance, il met en exergue aussi ses effets organisationnels et humains. En particulier, il relève les paradoxes managériaux et dilemmes éthiques qui sont associés à cette gouvernance. En montrant que celle-

ci s'accompagne aussi du développement d'une nouvelle forme d'économie politique organisationnelle, au sens de nouvelles normes régissant les relations de travail entre acteurs.

Have the principles and tools of the New Public Management (NPM) given way to other managerial orientations, have they been transformed ? What direction have the modernization movements of public organizations taken since the advent of NPM ? These are two of the questions this article aims to answer. By noting the development of a new form of remote governance, the article emphasizes that this new form of governance has been largely built on the achievements of NPM. In characterizing this new form of governance, it also highlights its organizational and human effects. In particular, it highlights the managerial paradoxes and ethical dilemmas associated with this governance. It shows that this governance is also accompanied by the development of a new form of organizational political economy, in the sense of new norms governing the relationships between actors.

INDEX

Mots-clés : gouvernance à distance, réformes administratives, paradoxes managériaux, dilemmes éthiques, nouvelles normes de travail

Keywords : remote governance, administrative reforms, managerial paradoxes, ethical dilemmas, new work standards

AUTEUR

DAVID GIAUQUE

David Giaouque est professeur de gestion des ressources humaines et de management public au sein de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de l'Université de Lausanne. Il s'intéresse plus particulièrement au fonctionnement des collectifs de travail dans les organisations, plus particulièrement publiques. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages et articles scientifiques portant sur les principaux sujets suivants : outils de GRH et leurs effets organisationnels ; motivation à l'égard du service public ; bien-être et performance au travail ; évolutions du management public ; nouvelles manières de travailler ; confiance et coopération.