

Les services publics au risque du *New Public Management*

Frédéric Pierru (CNRS - IRISSO - Paris
Dauphine)

Marseille, 6 mai 2011

Séminaire SNES/FSU

Un « puzzle doctrinal » (Ph. Bezès) : le *New Public Management*

- Le NPM, mouvement parti des pays anglo-saxons, se constitue et se diffuse depuis les années 1960
- Ensemble d'énoncés produisant des « vérités » sur l'organisation et le fonctionnement de l'administration
- De multiples sources intellectuelles : *Public Choice*, Théorie de l'agence, théorie des coûts de transaction, doctrines managériales diverses
- Promoteurs et diffuseurs directs : OCDE, cabinets de conseil, réseaux européens, « gourous » du management »
- Recettes qui se veulent génériques, transposables, politiquement neutres

Les préconisations du NPM

- Une critique sans concession de la bureaucratie traditionnelle
- Séparer la définition de la stratégie des activités opérationnelles (« Etat stratège »)
- Responsabiliser/autonomiser les gestionnaires
- « L'agencification »
- Introduire des mécanismes concurrentiels du type « quasi-marchés » (concurrence mimée à coup d'outils de gestion)
- Gouverner par la performance : indicateurs, instruments de financement (l'agent suit l'usager), contractualisation en cascade
- La « redevabilité » (*accountability*) : la légitimité s'acquiert par les résultats et non par les procédures ou le statut public

2006 – 2010 : La réforme de l'Etat passe en mode industriel

- L'appropriation technocratique du *New Public Management*
- La monopolisation de la réforme de l'Etat par le ministère des Finances : la création du ministère du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, en charge de la réforme de l'Etat → priorité à la réduction des dépenses publiques et des effectifs de la fonction publique d'Etat
- Les ministres des portefeuilles transversaux et des gros ministères sectoriels ne sont pas issus des grands corps de l'Etat
- Le lancement de la RGPP : une forte implication des plus hauts niveaux politiques, des équipes de choc resserrées autour des grands corps d'inspection et des cabinets de conseil
- Un volontarisme politique affiché
- La focalisation sur les enjeux budgétaires et l'objectif de redimensionnement de l'Etat en ayant recours chaque fois que nécessaire à l'externalisation et au secteur privé

Les objectifs affichés dans les fusions de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)

- Mettre en adéquation les formats administratifs avec les nouvelles orientations des politiques publiques en intégrant le pilotage des acteurs territoriaux
- Faire des économies de fonctionnement (supprimer les doublons, accroître la productivité et l'efficacité...)
- « Moderniser » l'administration (GRH, mobilité, horizontalité, etc.)
- « Simplifier » l'administration pour les usagers et la rendre plus efficace

L'Etat en fusions

- La fusion des services déconcentrés de l'Etat au niveau régional, consacré comme l'échelon territorial pertinent de coordination et de pilotage de l'action publique
- Des services déconcentrés fusionnés, au niveau régional, en 8 unités, correspondant à 8 grands ministères
- Le préfet de région devient le pilote et le garant de la cohésion de l'action étatique interministérielle
- La création d'une commission administrative régionale, présidée par le préfet de région, et composée des 8 directeurs régionaux (dont le DARS) et des préfets de département
- L'échelon départemental relégué comme le niveau de mise en oeuvre

Des réorientations majeures

- Des systèmes décisionnels de plus en plus verticalisés et politisés (cf. préfets)
- Des « chaînes de commandement » claires et affichées, avec à leur tête des DG « politisés » (recrutés davantage pour leur loyauté que pour leur connaissance des administrations fusionnées, parfois même hors de l'administration)
- Un objectif prioritaire de réduction des dépenses publiques et des effectifs de fonctionnaires d'Etat
- Le volontarisme affiché en matière de restructurations
- Favoriser l'externalisation vers le privé des missions de service public

Un exemple : la « déconcentration » version HPST

- Le projet de loi HPST issue de la mission dirigée par le préfet Ritter au sein de la RGPP
- Les ARS, une des 8 nouvelles directions régionales, sous la houlette du préfet de région
- Fusionner et renforcer les tutelles au niveau régional (ARH, DRASS, DDASS, URCAM, CRAM)
- L'affirmation d'une ligne hiérarchique claire : ministre - préfet - DG ARS - Chef d'établissement (« patron »)
- La marginalisation des contre-pouvoirs locaux
- La vaporisation du service public
- Hâter les restructurations des établissements
- La réduction programmée des effectifs de la fonction publique hospitalière et la maîtrise des dépenses hospitalières (réduction des déficits des établissements)
- Gérer la pénurie de certaines spécialités de praticiens hospitaliers

La tentation de l'architecte (Ph. Bezès)

- Les décideurs se focalisent souvent plus sur les organisations formelles que sur les politiques publiques ainsi que sur les cultures et les pratiques des agents
- Les réformateurs ont souvent des horizons de court terme et une attention politique changeante aux réformes : l'instabilité politique comme problème possible
- Les réformes de structures sont guidées par des conceptions hyper-rationnelles de l'organisation : la « réforme en chambre »
 - Représentations idéales de l'organisation dans les réformes : hiérarchie, clarté, efficacité, efficience
 - Pourquoi cette représentation ? Des réformateurs de plus en plus éloignés socialement et spatialement de la réalité des agents de terrain
 - Une rationalité de papier ? □

Quelques enjeux des fusions

Les implicites/impensés des fusions

Or, derrière les fusions de structures, on trouve :

- Des objectifs et des politiques publiques différents (fusions → redéfinition explicite ou implicite des missions des nouvelles structures)
- Des circuits budgétaires à reconstituer
- Des enjeux de carrière et de mobilité pour les agents dans les nouvelles entités
- Des pratiques et des identités professionnelles en recomposition ou en décomposition ?

Les enjeux du pilotage des organisations fusionnées

Les enjeux de fonctionnement de l'organisation fusionnée :

- Plus ou moins grande clarté des objectifs de la nouvelle organisation
- Importance des « relations » entre les services fusionnés et les politiques qu'ils portent : sont-ils interdépendants ? Complémentaires ? Sans véritable lien entre eux (juxtaposition) ?
- Importance de la symétrie dans les relations entre les services : faire en sorte qu'un service ne soit pas privilégié dans le fonctionnement de la nouvelle organisation
- Stabilité des politiques publiques que va porter la nouvelle organisation : ajoute-t-on de nouvelles orientations à une nouvelle structure ?

Le pilotage des organisations fusionnées (2)

- Produire de la coopération : produire du collectif à partir de services constitués de cultures professionnelles différentes et incarnant à l'origine des politiques publiques distinctes
 - Problème de coopération entre services (risques de conflits d'intérêt entre politiques publiques)
 - Problèmes de coopération entre agents issus de corps, de formation et de culture professionnelle différents

La question du « sens » des réorganisations pour les agents : un impensé des réformes ?

- Enjeu : les réorganisations déstabilisent les identités professionnelles des agents
- Les agents publics ont des identités professionnelles fortes, souvent liées à la revendication de l'identité de « leur » administration
- Une organisation administrative est constituée de multiples « professions » correspondant souvent aux différents services
- Les organisations sont faites de symboles et créent du sens pour les agents qui travaillent en leur sein ;
- Les réorganisations doivent « avoir un sens » pour les agents et produire des « valeurs communes »

Réorganisation et action publique : quels effets des fusions ?

- Enjeu : réformer, c'est aussi, potentiellement, toucher aux relations avec les « clientèles » des administrations
- Un premier enjeu : un risque d'éloignement avec les élus ?
 - L'affirmation des préfets de région
 - l'abandon des prestations d'ingénierie : la perte d'une fonction facilitant un ancrage territorial
 - ARS : La crainte d'un pouvoir amoindri des collectivités locales

Réorganisation et action publique : quels effets des fusions ?

(2)

- Un second enjeu : une plus grande efficacité et une meilleure lisibilité des politiques publiques pour les usagers ?
 - Un risque de dilution des responsabilités ?
 - Le risque des effets conjoints et contradictoires des logiques budgétaires
- Un troisième enjeu : le décroisement des politiques publiques sectorielles
 - Idée force : des actions conjointes et plus « intégrées » au sein des organisations fusionnées
 - Mais des incertitudes
 - Liées aux découpages (ex: séparation sanitaire et social – un schéma hospitalo centré ?)
 - Liées au maintien de fonctionnement cloisonné au sein des agences

Au cœur du problème : la guerre des professionnalismes

Professionnalisme « organisationnel » (gestion)	Professionnalisme « occupationnel » (professions)
Formes légale-rationnelle d'autorité	Autorité exercée de façon collégiale
Procédures standardisées	Autonomie et pouvoir discrétionnaire des professionnels dans leur activité
Structures hiérarchiques de prise de décision et de contrôle fondées sur la <i>défiance</i>	Collégialité fondée sur la <i>confiance</i> des payeurs et des patients
Formes hétéronomes d'« <i>accountability</i> » (critères d'évaluations en partie externes à la profession)	Autorégulation professionnelle (évaluation par les pairs)
Indicateurs de performance	Performance garantie par l'éthique et la déontologie professionnelles
Identification/Loyauté à l'organisation (hôpital)	Loyauté/Identification à la profession

Les dysfonctionnements de l'hôpital-usine

- Des équipes de direction de plus en plus lointaines et inaccessibles (rotation accélérée des équipes, recrutement des directeurs hors FP, etc.)
- La déstructuration des équipes et des collectifs de travail (perte de productivité)
- La mutualisation des moyens et des personnels (interchangeabilité des soignants au sein des « pôles ») : la perte de savoir-faire et de stocks d'expériences, l'effritement de la confiance informelle
- La bureaucratisation des contextes de travail : la multiplication des dispositifs de l'assurance qualité et les indicateurs de performance entravent la nécessaire adaptation du travail des soignants à la singularité des cas
- L'intensification des rythmes de travail et la perte du sentiment du « travail bien fait » de l'artisan (démotivation)
- Injonctions contradictoires (productivité et rentabilité versus qualité et sécurité des soins) et situations absurdes (T2A dans un budget fermé)
- Gérer la pénurie au ras-du-sol, source de troubles éthiques (sélection des malades, jeu sur les codages)
- Le brouillage des frontières public/privé : un sentiment de déni des missions assurées par l'hôpital public