

## CRISE DE LA DÉMOCRATIE ET NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC

### DISCOURS, PRATIQUES, INSTRUMENTS

#### Organisateurs

Catherine Fallon, ULg - SPIRAL

Joël Ficet, ULB – CESDIP

Les discours de légitimation du corps de doctrines et de dispositifs généralement associés sous le terme de « nouveau management public » (NMP) s'appuient non seulement sur un idéal de performance mais aussi sur une aspiration à remédier à une « crise de la démocratie » qui se manifesterait par l'insatisfaction des populations des pays occidentaux vis-à-vis de leurs gouvernants, et ce de deux façons : en aidant les Etats à mieux répondre aux attentes de leurs populations d'une part, en créant au bénéfice des citoyens de nouvelles voies d'accès à la décision et de nouveaux droits d'autre part (DeLeon, 2005 ; Behn, 1998). La section thématique proposée ici se donne pour objectif de rassembler des études interrogeant à partir de perspectives théoriques diverses (analyse des politiques publiques, sociologie des organisations, sciences de gestion, théorie politique...) la capacité des instruments du NPM à apporter une plus-value démocratique à la gestion publique et, inversement, analysant ce que le NPM nous révèle sur les transformations de la notion de démocratie dans un espace politique de plus en plus complexe et technocratique (Rose, 1991 ; Salais, 2010; Ogien, 2013).

Le NMP ne s'est pas construit en lui-même autour d'un impératif démocratique : dans sa version la plus pure, il consiste essentiellement, soit à confier au marché la réalisation d'un certain nombre de tâches relevant classiquement de l'administration (solution « anglo-saxonne »), soit à séparer la sphère politique de l'administration en responsabilisant les fonctionnaires en fonction d'objectifs de performance (solution « continentale »). Toutefois, certains de ses outils ont été conçus (à titre principal ou secondaire) comme moyens de promotion d'une logique démocratique, à même de contrer certains effets perçus comme pervers de la gestion publique :

- Instruments visant à faciliter le contrôle des administrations par les instances parlementaires ou juridictionnelles (Cour des comptes...);
- Instruments visant à accroître l'implication citoyenne dans la décision publique, que ce soit par la participation, la consultation ou l'information ;
- Instruments visant à améliorer la relation directe entre administration et citoyens (ombudsmen, sondages, cercles de qualité, chartes...);

- Instruments visant à accroître la transparence des processus administratifs et de leurs résultats (évaluation des politiques publiques, normes comptables telles que la LOLF en France...);
- Instruments visant à accroître la représentativité sociale et la diversité du personnel administratif.

Aux côtés d'une extension des prérogatives parlementaires (la voie la plus classique de représentation des intérêts de la population), ces instruments innovants (dont on ne prétend pas donner ici une liste exhaustive) mobilisent des discours appuyés sur des valeurs telles que la transparence, l'*accountability*, la diversité, la participation, la qualité, l'« orientation client », présentées comme des principes nécessaires de la relation entre pouvoirs publics et citoyens. Le pluralisme de ces dispositifs reflète à la fois l'hétérogénéité du NMP et l'ambiguïté du thème de la démocratie dès lors qu'appliqué à la responsabilité des acteurs politiques, ouvrant ainsi une opportunité d'analyse critique. Ainsi, les tenants des démarches d'évaluation défendent le rôle qu'elles peuvent jouer pour un approfondissement démocratique, par une meilleure lisibilité de l'action publique, une circulation des savoirs, un renforcement de la logique de responsabilité de l'administration et de son devoir de rendre des comptes. Certains auteurs, à l'inverse, dénoncent cette « idéologie de la gestion » (de Gaulejac, 2005) comme une colonisation du raisonnement politique par les catégories de l'économie et du management (Ogien, 2013), les chiffres structurant le processus décisionnel au lieu d'en être les simples auxiliaires, mathématisation du social (Salais, 2010) qui contribue à neutraliser les questions politiques et la délibération publique (Rose, 1991).

Le concept d'instrument d'action publique, qui désigne un « *dispositif socio-technique qui organise des rapports sociaux spécifiques, entre puissance publique et destinataires, qui sont porteurs de valeurs, nourris d'une interprétation du social, et d'une conception précise du mode de régulation envisagé* » (Lascoumes, Le Galès, 2004), nous semble fournir un angle d'entrée particulièrement pertinent pour saisir les enjeux évoqués ici. Il permet en effet d'ancrer la réflexion théorique sur la crise des formes contemporaines du politique – dont la démocratie comme « gouvernement par et pour le peuple » est l'expression la plus légitime – dans une analyse concrète de l'action publique. Il s'agit de s'interroger sur les processus de construction de ces instruments et sur les conditions concrètes de leur émergence. Derrière la rationalité apparente des outils, il faut analyser les jeux d'acteurs et de pouvoir, loin de l'image de « métrologues démiurges capables de maîtriser toutes les conséquences de l'introduction des instruments qu'ils ont retenus » (Mouhanna, 2011).

Cette section thématique suggérera donc aux auteurs de se pencher sur les stratégies – notamment rhétoriques – et pratiques des acteurs, ainsi que sur ce qu'elles nous apprennent sur leurs interactions relations de pouvoir entre les acteurs engagés dans l'action publique, ainsi que sur les éventuels biais de ces instruments qui, comme toutes les innovations managériales, ne font souvent que reproduire des dynamiques inégalitaires antérieures ou en créer d'autres. Les communications devront donc autant que possible, pour permettre à ce débat NMP/démocratie d'aller au-delà des jugements techniques sur les instruments, s'appuyer sur des enquêtes empiriques.

## Références

- BEHN, R.D., 1998, « The New Public Management and the Search for Democratic Accountability », *International Public Management Journal*, n° 52, pp. 131-164.
- DeLEON L., 2005, « Public Management, Democracy and Politics », in Ewan Ferlie et al. (dir.), *Oxford Handbook of Public Management*, Oxford University Press, pp. 103-130.
- LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), 2004, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de sciences-po.
- ROSE N., 1991, « Governing by numbers: Figuring out democracy », *Accounting, Organizations and Society*, vol. 16, n° 7, pp.673-692.
- SALAS R., 2010, « Usages et mésusages de l'argument statistique : le pilotage des politiques publiques par la performance », *Revue française des affaires sociales*, n° 1-2, pp. 129-147.
- OGIEN A., 2013, *Désacraliser le chiffre dans l'évaluation du secteur public*, Versailles, Quae éditions.
- MOUHANNA C., 2011, « Avant-propos », in *Ficher et mesurer. Les paradoxes du contrôle, Sociologies pratiques*, n° 22, pp. 1-6.

Congrès ABSP 2014 « Politiques de crise, crises du politique »

### Appel à contributions :

## CRISE DE LA DÉMOCRATIE ET NOUVEAU MANAGEMENT PUBLIC - DISCOURS, PRATIQUES, INSTRUMENTS

Ce panel propose de mettre à l'épreuve la capacité des instruments du NPM à apporter – ou non - une plus-value démocratique à la gestion publique, en analysant les apports concrets en la matière de ces dispositifs nouveaux mobilisés par les acteurs et les organisations engagés dans l'action publique. L'originalité de cette approche repose sur le parti pris d'analyser ces nouveaux instruments d'action publique à travers leur potentiel de démocratisation en évitant de s'enfermer dans une optique managériale purement instrumentale.

Nous faisons appel à des contributions qui permettront d'identifier comment des nouveaux instruments contribuent à une refondation de l'action publique dans un souci plus ou moins affiché de démocratisation, pour mettre en évidence les caractéristiques pertinentes des nouveaux dispositifs sur base d'une analyse concrète de l'action publique, les processus de construction de ces instruments et les conditions de leur émergence, leurs processus de légitimation, au-delà de leur apparente rationalité. Il peut s'agir de processus d'information de l'action publique, de sa quantification ou des développements en matière de managérialisation ; mais aussi de l'intégration de techniques participatives au sein de la gestion publique ; de nouvelles modalités de partage de responsabilité ou de nouvelles formes de temporalité dans l'action publique ; etc.

Les études empiriques pourront positionner leur angle d'approche soit au niveau des pratiques de terrain, soit au niveau de la transformation des cadres organisationnels, voire proposer une mise en perspective avec le développement de nouveaux cadres ou pratiques politiques. Elles auront aussi le souci de présenter des cadres méthodologiques permettant d'intégrer les approches de gestion publique et d'analyse des politiques publiques, approches qui sont encore trop souvent disjointes.

Plusieurs secteurs de l'action sociale sont concernés par ces nouveaux dispositifs : que ce soit la police ou la justice, l'enseignement ou la recherche, la gestion de la santé ou de l'action sociale. Aucun secteur ne semble épargné par une vague néo-managériale qui amène les acteurs de terrain et leurs publics à créer de nouveaux processus. Les discussions autour d'études empiriques de différents secteurs permettront de mettre en évidence le potentiel de généralisation des hypothèses mobilisées dans le cadre théorique, voire de mettre en évidence de nouveaux axes de recherche pour tirer parti de ces nouveaux travaux empiriques en matière de NPM.