

Quand le nouveau management public devient une politique « tout-terrain »

Entretien avec Antoine Vauchez
Propos recueillis par Lisa Pignot

Privatisations, externalisations des services publics, partenariats public-privé... ont peu à peu reconfiguré l'action de l'État, sous l'influence néolibérale de ces dernières décennies. Si les balises pour garantir l'intérêt général peuvent s'en trouver faussées, c'est également l'emprise de l'efficacité gestionnaire sur la gouvernance des institutions publiques qui doit être interrogée. Pour Antoine Vauchez, piloter leurs missions par des impératifs managériaux conduit à une perte de sens de l'action publique tant chez ses agents qu'aux yeux des citoyens.

L'Observatoire **Entre des acteurs étatiques qui « semblent publics » et des entreprises privées qui placent leur action sous le label de l'intérêt général, vous constatez un brouillage des frontières du public et du privé. Comment se matérialise-t-il ?**

Antoine Vauchez Il existe effectivement une forme de brouillage des discours et des vocabulaires qui constitue un premier élément de désorientation pour les citoyens comme pour les usagers des services publics. Les grandes entreprises mettent aujourd'hui un soin particulier à inscrire leur action sous le sceau de la responsabilité sociale, du sens civique, de l'intérêt public ou collectif, des communs... qu'elles reprennent dans

leurs campagnes de publicité, leurs plaquettes ou leurs rapports annuels. Elles développent aussi des politiques de philanthropie, par exemple dans le domaine de la culture ou de la santé – on peut penser à des figures tel que Bill Gates dont la fondation est devenue la troisième source de financement de l'Organisation mondiale de la santé et qui a contribué à en orienter les politiques vers une multiplication de partenariats public-privé. On a donc toute une série d'opérateurs privés qui se sont « emparés » du vocabulaire du public et de l'intérêt général pour construire leur identité d'entreprise. Et puis, de manière symétrique, on a des acteurs étatiques ou publics, à différentes échelles – ce peut être d'anciennes entreprises publiques comme La Poste ou la SNCF, mais aussi des opérateurs

publics comme France Travail ou l'Office national des forêts – qui justifient désormais leur action en mettant en avant leur efficacité gestionnaire et leur capacité à être aussi agiles que les acteurs privés, quand ils n'externalisent pas une part de leur mission de service public à des entreprises jugées plus efficaces comme dans le cas des autoroutes.

Ce brouillage des mots ne veut pas dire qu'il y a une indifférenciation complète des mondes publics et privés, mais il n'est pas sans conséquence pour autant parce que cette ligne de démarcation permet de distinguer deux circuits de responsabilité très différents : celui « public » correspond à l'espace de la volonté générale et donc à son contrôle par les élus, tandis que celui du privé marchand renvoie à une responsabilité qui s'exerce essentiellement devant les actionnaires (et éventuellement les clients). Donc, évidemment, quand ces mots perdent de leur clarté, c'est le circuit de la responsabilité qui est brouillé et notre espace démocratique qui s'en trouve affaibli.

Vous pointez l'influence grandissante des idées et des méthodes du nouveau management public à partir des années 1980. Quelles en sont les principales croyances ? Comment se sont-elles diffusées au point de devenir la nouvelle doxa de l'action publique ?

A.V. Ces croyances ont émergé dans un contexte de critiques sur la place excessive de l'État dans nos sociétés, amorcé dès le tournant libéral des années 1980, et elles reposent sur l'idée que les acteurs publics seraient de mauvais gestionnaires, que l'État ne saurait gérer ni ses politiques, ni ses fonds. Elles ont donc conduit à faire primer l'efficacité, les politiques de réduction des coûts, et finalement une supériorité des modes de gestion privée. Mais surtout, on a considéré que le *new management public* – terme sous lequel ces politiques sont ramassées – était une politique *tout-terrain*, qu'elle pouvait s'appliquer presque indifféremment à tous les domaines de l'action publique (la justice, la santé, la culture...), en partant du principe que son efficacité était transversale. C'est ce qui a été réuni dans la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui, sous la présidence de Nicolas Sarkozy, a servi de socle à toutes les politiques publiques. L'action publique, dans son ensemble, a été « mise

en missions », en objectifs et en indicateurs de performance. Avec le risque que ces indicateurs et ces chiffres deviennent en eux-mêmes les objectifs à atteindre, puisque c'est à ça que l'on mesure alors principalement la réussite de ces services publics.

Ça n'a pas été sans effets. Ces orientations ont généré une tension parmi les agents, entre le pôle des professionnels des services publics et le pôle managérial, car à partir du moment où il devient nécessaire de construire des objectifs et des indicateurs, il faut inévitablement une bureaucratie spécialisée pour en suivre et en piloter la mise en œuvre. C'est ainsi que l'on a vu une strate managériale prendre place dans la gouvernance des institutions publiques, hôpitaux, tribunaux, organismes de la recherche publique, etc. Cela n'est pas nécessairement inutile, néanmoins les tensions sont de plus en plus fortes entre ces professionnels qui mettent en avant les impératifs du management, quel que soit le domaine (éducatif, santé, justice, etc.) et ceux qui travaillent dans les services publics qui restent très attachés à l'aspect vocationnel et à la spécificité de leur métier d'enseignant, d'infirmier, de médecin, etc. Ces tensions créent des formes de souffrance au travail, du fait d'injonctions contradictoires entre la réalisation des missions traditionnelles des services publics et la prise en compte des impératifs managériaux qui s'imposent parallèlement, et qui s'accompagnent d'un sentiment de « perte de sens » chez les agents publics qui a été maintes fois documentée⁰¹.

Quels sont les principaux instruments de cette nouvelle action publique ? A-t-elle fait émerger une autre catégorie d'acteurs ?

A.V. L'un des outils les plus classiques de ce tournant managérial est l'appel à projets. Par exemple, l'État met en concurrence les universités et les chercheurs en leur attribuant inégalement des ressources sur ce qui relève pourtant parfois des missions de service public (accueil des étudiants, conduite des projets de recherche, etc.). C'est une première contradiction. Par ailleurs, l'appel à projets transforme les métiers eux-mêmes, comme je l'évoquais précédemment, puisqu'il implique de consacrer une part importante de son énergie professionnelle à remplir des dossiers et à demander des financements auprès de sources

01 Voir notamment l'enquête conduite par l'association Nos services publics, auprès d'agents de diverses administrations : <https://nosservicespublics.fr/perde-de-sens>

Cette multiplication d'entités externes, financées par l'argent public, est un des effets collatéraux de l'appel à projet.

qui ne cessent de se diversifier, de l'échelon local à celui européen. C'est un aspect de cette injonction managériale : il faut exercer son métier, mais il faut le faire avec cette nouvelle contrainte.

Ces mises en concurrence souvent très procédurales, et bureaucratiquement lourdes, ont contribué à faire émerger à Paris comme à Bruxelles toute une strate de cabinets de conseil spécialisés dans le montage de projets qui, aux différents échelons de l'administration, proposent d'effectuer ce travail bureaucratique pour le compte d'institutions publiques qui ne sont plus toujours en mesure d'assumer cette tâche, faute de temps et d'effectifs. Cette multiplication d'entités externes, financées par l'argent public, est un des effets collatéraux de l'appel à projet : ce sont des sortes de « para-administrations » qui fonctionnent telles des béquilles pour des administrations dès lors très dépendantes de leurs services.

Cette transformation a bien des causes, mais elle est souvent passée par les entreprises ex-publiques et par les agences de régulation (l'Autorité de la concurrence, par exemple) qui sont autant de points de passage et de circulation des savoirs du privé vers le public, une espèce de « sas » entre les deux. Les ex-entreprises publiques sont devenues des sociétés anonymes possédées majoritairement ou minoritairement par l'État qui tendent désormais à appréhender la part de service public de leurs activités davantage comme un poids ou une contrainte que leur raison d'être. Elles la cantonnent donc autant que possible pour leur nouvelle vocation concurrentielle. Dans mon ouvrage *Public*⁰², j'évoque la manière dont la filiale de la

SNCF, Gares & Connexions, gère les gares et les transforme en espaces à dominante commerciale. Cela ne serait pas nécessairement un problème si, par ailleurs, les salles des pas perdus n'étaient pas restreintes et si les services publics, quand ils souhaitaient s'y installer, ne se voyaient pas placés sous le même régime que les entreprises privées (du type Relais H, etc.). Mais avec cette logique, le secteur public a du mal à tenir sa spécificité.

Quant aux agences de régulation, elles ont été créées depuis les années 1980 pour protéger des intérêts publics dans certains domaines mais, à la différence d'un ministère, elles doivent aussi animer un marché (celui du médicament, de l'énergie ou des transports, etc.), le rendre aussi attractif et performant que possible, au risque parfois de minorer cet intérêt public. Nous l'avons vu avec l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) dans l'affaire du Mediator : les intérêts de l'entreprise pharmaceutique Servier ont fini par primer, aux yeux du régulateur, sur des enjeux de précaution. Qu'il s'agisse du domaine des télécommunications, du numérique, des données privées, etc., ces acteurs publics envisagent leur rôle au plus près des acteurs économiques régulés et pensent leur utilité d'abord au service de ces derniers.

Cependant, la raison d'être des activités et services publics est-elle forcément dévoyée par leur externalisation auprès d'opérateurs privés ? Le problème se pose-t-il dans les mêmes termes avec le secteur associatif qui a historiquement coconstruit avec l'État des pans entiers du service public (par exemple dans le domaine de la culture ou de l'action sociale) ?

A.V. Il est effectivement nécessaire de distinguer les acteurs privés du marché et ceux de la société civile, notamment associatifs et syndicaux. L'État s'est continuellement appuyé sur les premiers comme sur les seconds, car il ne peut pas fonctionner tout seul, « hors sol ». L'action publique est en fait toujours le produit des alliances passées avec ces acteurs dans leurs différentes composantes, sachant que ce qu'on appelle, en sociologie, la « main gauche » de l'État, à savoir les ministères sociaux et culturels, s'appuie traditionnellement plus sur les mondes associatifs quand la « main