

# Regard critique : outils de gestion et impact sur les professionnel·le·s

## Ce qui se cache derrière la nouvelle gestion publique dans le travail social ?

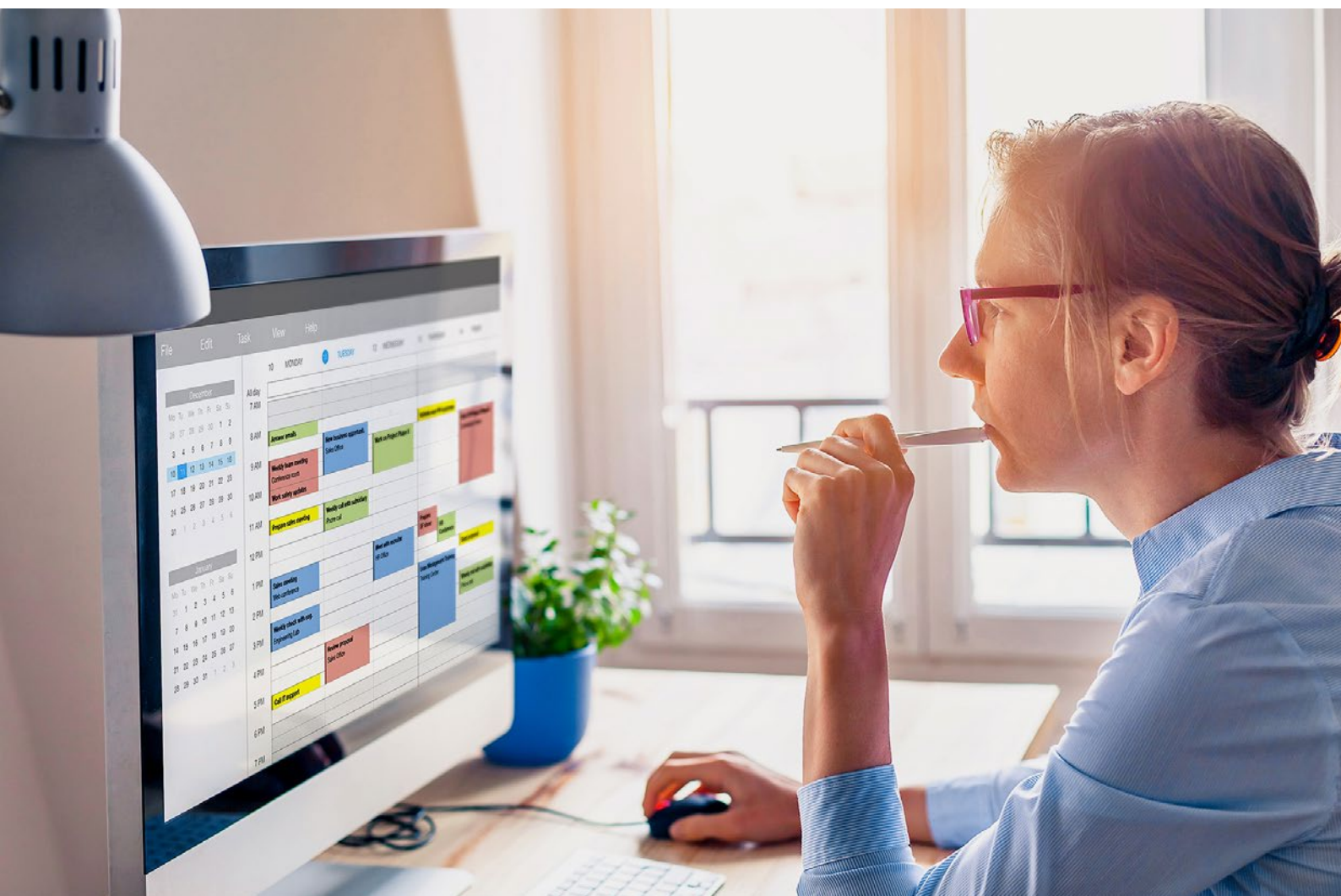
Texte : Éric Moachon, évaluateur et chargé de cours – Cour des comptes de Genève et Université de Genève<sup>1</sup>

On regroupe sous le terme « nouvelle gestion publique » (NGP)<sup>2</sup> un ensemble d'outils de gestion visant à rendre les organisations publiques plus réactives et plus efficaces tout en améliorant la qualité des services rendus. L'éventail des outils et pratiques concerné·e·s de près ou de loin par ces objectifs est très vaste. L'usage de deux grands types d'instruments est devenu systématique dans les politiques sociales : les contrats de prestations et la gestion par indicateurs.

Un premier ensemble de points critiques se situe à l'échelle des directions des institutions et organismes chargé·e·s de la mise en œuvre de ces outils. En théorie, les contrats de prestations entre l'État et les acteur·ice·s de mise en œuvre des politiques publiques visent à établir un cadre plus souple entre les parties contractantes. Les conditions de

chaque contrat devraient ainsi pouvoir être adaptées aux particularités locales et revues périodiquement pour correspondre aux besoins. Ces contrats spécifient souvent des objectifs dont la réalisation est suivie par des indicateurs mesurant les activités réalisées. Il devrait ainsi être possible de veiller au bon déroulement de ces dernières et de prendre, le cas échéant, des mesures correctives. Selon nos observations, dans le contexte de la mise en œuvre de l'assurance-chômage par exemple (offices de placement et mesures de réinsertion), ces instruments suscitent des effets inattendus découlant le plus souvent du caractère bureaucratique de leur mise en œuvre.

- Le recours aux contrats de prestations parvient efficacement à flexibiliser la relation entre les contractant·e·s.



Cette flexibilité est néanmoins beaucoup plus attendue des financé·e·s que des financeur·euse·s. Elle entraîne ainsi une variabilité du financement (en fonction des renouvellements de contrat) qui suscite des attitudes de repli peu favorables à l'innovation. Par exemple, pourquoi améliorer un programme qui risque de ne pas être reconduit parce que le financeur souhaite réaliser des économies ?

- Le recours au suivi par le biais d'indicateurs mesurant les prestations fournies et déterminés par le financeur incite les acteur·ice·s de terrain à travailler pour ces indicateurs aux dépens des objectifs à plus long terme qu'ils devraient également poursuivre (réinsertion durable, cohésion sociale). Dans bien des cas, les prestataires sont amené·e·s à maximiser le taux d'occupation (l'utilisation des ressources) plutôt que l'amélioration de la situation personnelle des bénéficiaires. Selon les cas, ces indicateurs peuvent également susciter des stratégies visant à faire varier artificiellement les valeurs mesurées (désinscription d'usager·ère·s de longue durée pour faire diminuer la durée de prise en charge).
- Lorsque les indicateurs suivis concernent les résultats, comme par exemple la reprise d'un emploi par un·e bénéficiaire, ces derniers sont souvent appréhendés de manière simpliste, par exemple en comparant des prestataires qui travaillent avec des publics différents ou dans des bassins d'emploi distincts. De plus, ces indicateurs donnent une définition étroite du succès de l'intervention ce qui conduit à discréditer les éléments d'efficacité qui ne sont pas mesurés. Pourquoi, par exemple, passer du temps à travailler sur la confiance en soi si le seul indicateur mesuré est la reprise d'un emploi ?

Un deuxième ensemble de points critiques concerne l'impact de ces instruments sur le travail des professionnel·le·s.

- L'accroissement des attentes de redevabilité suscite une intensification du rythme de travail qui n'entraîne cependant pas d'amélioration de la qualité du suivi des bénéficiaires en raison de l'alourdissement de la charge administrative. Pour attester de l'impact de leur action sur les bénéficiaires, les professionnel·le·s doivent documenter les interventions entreprises et les effets de ces dernières (dans la mesure où ils sont observables).
- Les attentes de redevabilité de la hiérarchie ont tendance à entrer en conflit avec les formes de redevabilité participative (envers les bénéficiaires, les collègues et la société dans son ensemble). Ce conflit de redevabilités provient souvent d'une divergence d'objectifs. Ainsi, l'accent sur la sortie rapide des bénéficiaires n'est pas forcément en lien avec leur réinsertion durable. Dans le cas des personnes les moins recherchées sur le marché de l'emploi (les catégories concernées varient selon les périodes), les injonctions bureaucratiques (maximiser l'utilisation des ressources) et managériales (produire les meilleurs résultats possible) peuvent susciter une variante de l'effet d'écrémage<sup>3</sup>, qui voit les professionnel·le·s espacer le suivi des bénéficiaires les plus problématiques, par exemple en les envoyant dans un atelier subventionné.

En conclusion, la NGP contient des promesses irréalistes d'autonomisation des organisations et d'amélioration de la qualité du service. L'autonomisation promue par les contrats de prestations et le financement par enveloppe budgétaire, tout comme l'amélioration de la qualité promue par les indicateurs se heurtent à des impératifs budgétaires indépensables, ainsi qu'à la nécessité de contrôler la conformité de la mise en œuvre. L'autonomisation et la qualité du service se retrouvent ainsi instrumentalisées au service de la conformité au cadre budgétaire et légal, ce qui laisse peu de place à l'innovation étant donné l'impossibilité de déroger aux moyens prescrits.

Il convient toutefois de relever que le problème ne vient pas tant des instruments que de leur usage. Ainsi, des indicateurs simples et bien choisis peuvent fournir des informations pertinentes pour ajuster les prestations en fonction des ressources et des besoins. De même, une contractualisation entre partenaires disposant d'options de sortie réelles (sans perdre sa seule source de financement) ou d'une capacité à faire entendre efficacement leur voix<sup>4</sup> peut permettre de limiter la pression à la conformité typique du modèle bureaucratique. •

## Sources

Moachon, E. (2015). Impact des instruments de redevabilité sur la mise en œuvre des politiques d'insertion socioprofessionnelle en Suisse romande, Thèse de doctorat en sciences politiques, Université de Lausanne, consultable sur <https://serval.unil.ch/>.

Moachon, E. & Bonvin, J.-M. (2013). Les nouveaux modes de gestion du travail social et la marge discrétionnaire des travailleurs sociaux. In C. Bellot, M. Bresson & C. Jetté (éds), *Le travail social et la nouvelle gestion publique* (pp. 205-220). Québec : Presses de l'Université du Québec.

## Notes

1 Cet article résume les principaux enseignements d'une thèse de doctorat consacrée à la redevabilité dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle. La redevabilité désigne la nécessité ou l'obligation qu'ont les agent·e·s chargé·e·s de la mise en œuvre de rendre des comptes à propos des interventions d'action publique dont ils sont responsables.

2 L'introduction de ces outils dans les politiques sociales en Suisse remontant aux années 1990, leur nouveauté est toute relative.

3 L'écrémage est une pratique consistant à concentrer l'action sur les usager·ère·s présentant les meilleures chances de réussite afin d'améliorer l'efficacité ou l'efficience d'une intervention.

4 Cf. La typologie « Exit, Voice, Loyalty » d'Albert Hirschman.