

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE : UNE MANIFESTATION DES
TRANSFORMATIONS NÉOLIBÉRALES DU POUVOIR

MÉMOIRE
PRÉSENTÉ COMME EXIGENCE PARTIELLE
DE LA MAÎTRISE EN SOCIOLOGIE

PAR
FRANÇOIS DESROCHERS

FÉVRIER 2016

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de ce mémoire se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.07-2011). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Ce projet n'aurait pu être mené à terme sans le soutien inestimable d'un grand nombre de personnes. Je tiens particulièrement à remercier :

Mon directeur Éric Pineault, pour la grande liberté qu'il m'a permis d'assumer grâce à ses conseils judicieux.

Pierre-Luc, Fanny, Will, Jojo et toute l'équipe de l'IRIS, de m'avoir offert un environnement de travail motivant pour la rédaction.

Mes parents, pour leur soutien matériel et moral tout au long de mon parcours atypique.

Mes colocataires et amis, pour leur estime et leur écoute.

Jocelyn, pour son partage.

Isabelle, pour sa patience.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ	vii
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I L'ÉMERGENCE DU PARADIGME DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.....	6
1.1 Un concept équivoque	6
1.2 Les types de transformations impliquées par la NGP	12
1.2.1 La sous-traitance, la privatisation et les partenariats Public-Privé (PPP).....	14
1.2.2 La décentralisation, l'autonomisation et la mise en compétition des unités administratives	16
1.2.3 La gestion par résultats	18
1.2.4 L'autonomisation et la responsabilisation du personnel du secteur public	20
1.3 La distinction à faire entre les concepts de NGP et de gouvernance	21
1.4 Une histoire des administrations publiques et de leurs réformes.....	23
1.4.1 Le modèle d'administration publique « traditionnel » de type wébérien.....	24
1.4.2 Les critiques du modèle bureaucratique wébérien au nom de l'efficacité	25
1.4.3 Les critiques du modèle bureaucratique wébérien au nom de l'équité.....	29
1.4.4 Survol historique des différentes réformes des administrations publiques visant l'augmentation de leur efficacité	30

1.5 Les critiques de la nouvelle gestion publique.....	33
1.5.1 Une efficacité qui reste à démontrer.....	34
1.5.2 Les principes actualisés par la NGP en contradiction avec les exigences démocratiques.....	35
1.6 Problématique.....	37
1.6.1 La posture déterministe dominante.....	37
1.6.2 Les transferts d'expertise du secteur privé vers le secteur public.....	38
1.6.3 Les liens entre la NGP et le néolibéralisme.....	40
1.7 Conclusion.....	43
CHAPITRE II	
LE NÉOLIBÉRALISME SELON LES CADRES THÉORIQUES	
FOUCALDIEN ET MARXISTE.....	45
2.1 Introduction.....	45
2.2 Le néolibéralisme en tant que nouvelle forme de pouvoir : la perspective foucauldienne.....	46
2.2.1 Les transformations du pouvoir en Occident depuis les débuts de la modernité : des disciplines à la gouvernementalité.....	46
2.2.2 L'émergence de la gouvernementalité néolibérale.....	50
2.2.3 L'intériorisation de la contrainte néolibérale à l'autonomie et à la responsabilité individuelle.....	55
2.3 Les enjeux de classes du néolibéralisme.....	59
2.3.1 Le compromis fordiste et l'État-Providence.....	60
2.3.2 Le passage au régime d'accumulation financier et la réactivation de la lutte des classes.....	65

2.3.3 Les différents niveaux de réalisation du néolibéralisme.....	69
2.4 Conclusion	73
CHAPITRE III	
LE SECTEUR PRIVÉ MONOPOLISTIQUE	76
3.1 Introduction.....	76
3.2 Quelques précisions concernant les concepts de marché et de secteur privé ...	78
3.2.1 Le marché	78
3.2.2 Le secteur privé.....	82
3.3 La création institutionnelle de la grande corporation américaine.....	85
3.3.1 La thèse de l'efficience	85
3.3.2 La thèse du pouvoir.....	87
3.4 La nécessaire planification du marché à l'ère de la production de masse	91
3.4.1 Le système planificateur	91
3.4.2 La technostructure.....	94
3.5 La financiarisation de l'économie et ses conséquences organisationnelles.....	96
3.5.1 La valeur actionnariale et la théorie de l'agence	96
3.5.2 Les restructurations organisationnelles par le secteur financier	99
3.5.3 La généralisation de l'entreprise en réseau.....	101
3.5.4 La réorganisation de la production dans le passage au post-fordisme.....	103
3.7 Conclusion	107

CHAPITRE IV	
LES ENJEUX DE POUVOIR DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.	111
Introduction.....	111
4.1 La gouvernementalité néolibérale au cœur de la NGP	114
4.1.1 La gouvernementalité managériale, préalable au néolibéralisme	114
4.1.2 L'autonomisation et la mise en concurrence des organisations et des employés du secteur public.....	118
4.1.3 Le « souci de soi » de l'État.....	119
4.1.4 La subjectivation clientéliste	122
4.2 Les enjeux de classes de la NGP	126
4.2.1 L'intensification similaire du travail dans les secteurs public et privé....	127
4.2.2 L'articulation entre la NGP et le nouveau régime d'accumulation	129
4.2.3 Le rôle des cabinets de conseil en management et de l'OCDE dans la propagation de la NGP à l'échelle mondiale	132
4.2.4 Le paradoxe de la concentration du pouvoir par sa décentralisation.....	136
Conclusion	139
CONCLUSION.....	141
BIBLIOGRAPHIE.....	146

RÉSUMÉ

La nouvelle gestion publique (NGP) est généralement définie comme un mouvement international de réformes des administrations publiques qui a vu le jour au début des années 1980 et qui vise une augmentation de leur efficacité organisationnelle et de leur reddition de comptes à l'aide de méthodes de gestion empruntées aux entreprises privées, à commencer par les mécanismes de type marché (MTM). En ce sens, elle est interprétée par plusieurs auteurs critiques des développements contemporains de l'économie politique comme une manifestation emblématique du néolibéralisme.

Cette définition sommaire, tout comme sa critique, est problématique à plusieurs égards d'un point de vue sociologique. En effet, les concepts d'efficacité, de secteur privé et de marché souffrent d'un manque de définitions rigoureuses dans la littérature, qu'elle soit critique ou non du phénomène. De l'autre côté, les références au néolibéralisme comme contexte politique, économique et idéologique sont nombreuses dans la littérature critique de la NGP. Toutefois, ces références posent toujours la NGP comme la conséquence logique de ce contexte plutôt que comme un moment à part entière de son développement.

Dans le présent mémoire, nous proposons de procéder à une interprétation de la NGP mettant l'accent sur les liens qu'elle entretient avec le néolibéralisme compris comme nouveau régime d'économie politique de même qu'avec les principaux développements du secteur privé au 20^e siècle. Nous procédons pour ce faire à la conceptualisation de la notion de néolibéralisme à l'aide des cadres théoriques foucauldien et marxiste, avant d'explorer les notions de marché et de secteur privé, en retraçant les grands moments du développement historique du secteur privé de type monopolistique.

Ce tour d'horizon des principaux concepts mobilisés dans la définition officielle de la NGP nous permet de faire ressortir les enjeux de pouvoir multiples qui sont latents derrière ce discours manifeste axé sur l'efficacité des marchés. Nous expliquons ainsi comment la NGP participe à une reconfiguration du pouvoir en société marquée par l'émergence de nouvelles techniques de gestion fondées sur la concurrence et par un nouveau régime d'accumulation capitaliste.

Mots clés : Nouvelle gestion publique, néolibéralisme, capitalisme monopolistique, pouvoir, gouvernementalité, régime d'accumulation.

INTRODUCTION

En ces jours décrits par plusieurs comme une période d'austérité, le rôle, la taille et le fonctionnement de l'État constituent des enjeux politiques de premier ordre. La plupart des États dits « développés » connaissent depuis quelques décennies des transformations importantes à chacun de ces trois niveaux. Ces transformations sont fréquemment présentées comme découlant l'une de l'autre, dans une suite logique linéaire. Autrement dit, il est souvent avancé que les crises des finances publiques que les États ont connues depuis le milieu des années 1970 ont contraint ceux-ci à revoir leur taille dans la société. En conséquence, ils ont dû revoir également leur rôle de même que les moyens administratifs mis en œuvre pour l'exercer.

Dans le cadre du présent mémoire, nous proposons de regarder le problème à l'envers, en étudiant comment les transformations au niveau du fonctionnement de l'appareil d'État des pays développés affectent également son rôle et sa nature, notamment sur le plan macro-économique. En empruntant ce chemin logique inverse, nous cherchons à démontrer l'interdépendance entre ces différents facteurs de transformation des États à notre époque marquée par un régime d'économie politique néolibéral.

De manière plus spécifique, nous nous concentrerons sur la question des transformations du fonctionnement des administrations de l'État, désignée dans la littérature comme une nouvelle gestion publique (NGP)¹. Nous verrons comment nous pouvons définir la NGP comme un mouvement international de réformes des administrations publiques visant officiellement une augmentation de leur efficacité organisationnelle et de leur reddition de comptes à l'aide de méthodes de gestion qui

¹ La NGP est parfois aussi nommée nouveau management public, cette expression étant calquée de sa version anglaise, le *new public management*.

ont fait le succès des entreprises privées au 20^e siècle.² La NGP propose ainsi, entre autres mesures, d'augmenter l'autonomie des organisations publiques et de leurs administrateurs, d'augmenter les mesures de reddition de compte de ceux-ci, d'introduire des mécanismes de type marché (MTM) au sein de l'appareil d'État, de même que d'augmenter la satisfaction des usagers des services publics grâce à une approche axée sur le « client » plutôt que sur l'utilisateur ou le citoyen.

Dans la littérature sur le sujet, l'émergence et la propagation de la NGP à l'échelle du globe à partir des années 1980 sont expliquées de deux différentes manières. Premièrement, plusieurs auteurs, au premier rang desquels on retrouve Michel Crozier³ de même que ceux associés à la théorie du *Public choice*⁴, interprètent la réforme des méthodes de gestion des administrations publiques comme la conséquence obligée des contradictions internes qui les traversent depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, notamment la tendance des bureaucraties publiques à fonctionner en vase clos et à développer des intérêts corporatistes contraires à leurs missions.

Une deuxième explication typique voit la source des réformes dans un ensemble de facteurs externes produisant une pression en faveur d'une plus grande efficacité et d'une meilleure reddition de comptes des administrations. C'est la thèse défendue notamment par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) depuis le milieu des années 90, selon laquelle ses États membres sont conduits à appliquer la NGP « par la nécessité d'assainir les finances publiques, par la

² Bien que la NGP ait débordé le cadre du secteur public en étant reprise par des OBNL, des organismes communautaires et des organisations de coopération internationale, nous allons nous limiter dans le cadre de notre mémoire sur son application première au sein des administrations publiques.

³ Voir Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Éditions du Seuil.

⁴ Voir Mueller, Dennis C. 1976. « Public Choice: A Survey. » *Journal of Economic Literature*, vol. 14, no 2, p.395-433

mondialisation des activités économiques et par l'impossibilité de satisfaire une série de demandes apparemment sans limites de ressources publiques. »⁵

Bien que ces deux types de théories concernant les facteurs d'apparition de la NGP ne soient pas à négliger, peu d'écrits dans la littérature étudient la NGP comme une dimension à part entière des transformations contemporaines des États, participant d'une reconfiguration du pouvoir dans nos sociétés. Notre mémoire aura ainsi pour objectif principal de trouver les clés d'interprétation du phénomène de la nouvelle gestion publique qui permettent d'en expliquer non seulement l'apparition et la propagation, mais également la forme particulière que prennent ses différentes réformes.

En ce sens, et dans la mesure où la NGP se revendique des meilleures pratiques de gestion du secteur privé, nous croyons qu'il est impossible de mener à bien ce travail d'analyse sans étudier les transformations qui ont affecté également les organisations du secteur privé au cours du 20^e siècle, de même que les contextes socio-politique et économique de l'émergence de la NGP, marqués par la fondation d'un nouveau régime d'économie politique⁶, le *néolibéralisme*.

Dans les pages qui suivent, nous verrons comment nous comptons articuler les théories concernant la NGP à celles tentant de rendre compte du néolibéralisme sur le plan conceptuel. Ainsi, dans le chapitre 1, après avoir délimité avec un peu plus de précision les contours de notre objet, nous procéderons à la revue de littérature sur laquelle repose notre problématique, laquelle sera orientée sur les liens entre la nouvelle gestion publique et les méthodes de gestion du secteur privé dans le contexte mondial marqué par l'émergence du néolibéralisme.

⁵ OCDE. 1995. *La gestion publique en mutation*. Paris, p.3

⁶ Voir Pineault, Éric. 2014. « Neoliberalism as class struggle », *Orchestrating Austerity*, Bains, D. et S. McBride (dir.), Halifax, Fernwood

Dans le chapitre 2, nous aborderons la question du néolibéralisme à l'aide de deux cadres théoriques complémentaires, que nous mobiliserons par la suite pour comprendre les liens entre la NGP, les transformations du secteur privé et le néolibéralisme. Tout d'abord, nous exposerons le cadre d'analyse développé par Michel Foucault, pour qui le néolibéralisme représente une nouvelle forme de pouvoir en société qui s'articule autour d'une conception spécifique de la nature humaine, de la société et du rôle de l'État dans celle-ci.

Selon cette perspective, le pouvoir de l'État découlant de sa souveraineté aurait connu des transformations importantes après la Deuxième Guerre mondiale, de telle sorte que celui-ci ne trouve plus à s'exprimer que par la mise en compétition de tous contre tous, chaque individu se trouvant réduit à la figure individualisante de l'entreprise ou de *l'homo oeconomicus*. Ce cadre d'analyse est très riche en soi, mais il nous semble incomplet pour comprendre les éléments de conflictualité présents dans les transformations des administrations publiques. Nous compléterons donc le tableau par un cadre théorique d'inspiration marxiste, notamment développé par David Harvey, pour qui le néolibéralisme représente une réactualisation de la lutte des classes par les classes possédantes⁷.

Le chapitre 3 sera consacré à l'exposition sommaire des principales transformations qui ont eu lieu dans le secteur privé au cours du 20^e siècle et qui permettent d'éclairer la NGP sous un angle quelque peu négligé par la littérature. Ainsi, puisque la NGP se propose d'augmenter l'efficacité des administrations publiques notamment grâce à l'introduction de mécanismes de type marché (MTM), par exemple par la mise en concurrence de différentes unités administratives entre elles, nous étudierons le parcours de la concurrence comme principe de gestion au sein des organisations privées au cours du siècle dernier. Nous verrons ainsi comment le secteur privé a eu tendance à réduire l'incertitude créée par la compétition sur les marchés pendant les

⁷ Harvey, David. 2007. « Neoliberalism as Creative Destruction ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, no 1, p.21-44.

deux premiers tiers du 20^e siècle, avant de réintégrer celle-ci comme un mécanisme de pouvoir et de contrôle au sein des organisations privées, avec l'apparition des modes d'organisation post-fordistes de la production, dans un contexte de financiarisation de l'économie.

Enfin, le chapitre 4 sera l'occasion de procéder à la synthèse des différents éléments qui auront été exposés précédemment, à l'aide du concept de rationalité managériale, laquelle a pénétré tous les types d'organisation de masse et a propagé sa logique à l'ensemble des pratiques de pouvoir dans la société. Nous serons alors à même de proposer une interprétation de la NGP combinant les postures foucaaldiennes et marxistes, ce qui nous amènera à tenir une réflexion plus générale sur les transformations contemporaines du pouvoir dans les sphères publique et privée.

Nous n'avons pas ici la prétention d'offrir une démonstration en tous points fidèle à la réalité dans chaque pays qui met en branle des réformes inspirées de la NGP. Cette tâche colossale serait hors de la portée d'un simple mémoire. Nous prendrons plutôt pour objet le discours général sur la NGP tout autant que l'ensemble des transformations et des tendances qu'elle diffuse dans les administrations publiques des sociétés contemporaines. Nous comparerons ce phénomène général aux transformations tout aussi générales du secteur privé au 20^e siècle, en faisant le lien entre ces deux phénomènes et l'apparition du néolibéralisme. Nous espérons ainsi être en mesure de mettre en lumière certains enjeux de nature politique qui traversent ces transformations.

CHAPITRE I

L'ÉMERGENCE DU PARADIGME DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE

1.1 Un concept équivoque

La nouvelle gestion publique (NGP) n'est pas un concept qui bénéficie d'une définition univoque faisant consensus dans les milieux académiques. Ceci s'explique premièrement par le fait que la NGP est un sujet hautement polémique, de par les impacts politiques, économiques et sociaux qu'elle implique pour l'appareil de l'État au niveau de son rôle, de ses modes d'organisation et des relations avec ses employés. Nous avons donc affaire à une littérature très hétérogène, composée d'une myriade de textes de différents types et aux visées théoriques et politiques souvent opposées. Plusieurs définitions mettant l'accent sur les ratés des modèles administratifs précédents et sur la force des méthodes de gestion du secteur privé sont ainsi véhiculées par des auteurs qui œuvrent en même temps dans le milieu académique et dans l'industrie du conseil en management.⁸

Deuxièmement, la difficulté à cerner une définition univoque du phénomène s'explique par le fait que ce dernier regroupe un éventail large et parfois disparate de réformes des administrations publiques. Philippe Bezes décrit ainsi la nouvelle gestion publique comme

⁸ Nous pouvons en fait identifier, à un extrême du spectre des positions sur le sujet, des auteurs faisant la promotion de la NGP, n'ayant aucun lien avec les milieux académiques et qui œuvrent plutôt au sein de cabinets de conseil en management offrant leurs services aux États, ou encore auprès de groupes de pression exigeant des réformes inspirées de la NGP. D'autres auteurs travaillent au sein de départements universitaires d'économie, de gestion publique, de science politique ou de sociologie et ont une approche normative du phénomène, s'en faisant les promoteurs ou les critiques. Il existe aussi des auteurs à la démarche plus neutre qui se contentent d'étudier le phénomène sans adopter une posture normative.

un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales (OCDE, Banque mondiale, etc.).⁹

Ces réformes peuvent toucher autant les unités administratives bureaucratiques que les institutions dispensatrices de services de première ligne, comme les écoles et les hôpitaux; elles peuvent concerner les structures formelles et les hiérarchies tout comme les méthodes de gestion du personnel ou les contrats de service attribués à des sous-traitants.

Troisièmement, il n'existe pas de parcours unique de réformes qui affecterait toutes les administrations publiques de chaque État dans le même ordre et à peu près en même temps. Il existe certes une convergence claire parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) et de certains pays moins développés vers l'implantation de réformes inspirées de la NGP, mais cette convergence ne concerne pas un bloc monolithique de propositions qui sont partout implantées, mais plutôt une manière de penser les administrations publiques, les problèmes auxquelles elles font généralement face et les solutions typiques à leur opposer. Le comité PUMA (pour PUBLIC MANAGEMENT) de l'OCDE parle à ce propos d'un « véritable changement de paradigme »¹⁰ qui s'est diffusé dans la plupart des pays anglo-saxons au cours des années 1980, puis dans l'ensemble des autres pays développés pendant les années 1990.¹¹

Ainsi, les différentes réformes s'inscrivant dans le paradigme de la nouvelle gestion publique sont appliquées de manière inégale par les différents États, ce qui empêche de penser la NGP comme un programme universel de réformes. Selon Christopher

⁹ Bezes, Philippe. 2005a. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties ». *Informations sociales*, vol. 126, no 6, p.28

¹⁰ OCDE. 1995. *La gestion publique en mutation*. Paris, p.25

¹¹ Notons toutefois le rôle prédominant de l'OCDE dans la constitution et la propagation de ce paradigme. Nous aurons l'occasion d'y revenir au chapitre 4, alors que nous expliquerons plus en détail le rôle qu'a joué l'OCDE à ce niveau en tant que communauté épistémique.

Pollitt et Geert Bouckaert, deux auteurs critiques de la NGP, ceci s'explique essentiellement par les différences historiquement construites dans chaque pays aux niveaux : 1) de la structure institutionnelle des États, y compris leur constitution, 2) de la forme de leur pouvoir exécutif, 3) de la relation établie entre le pouvoir exécutif et les hauts fonctionnaires, 4) de la culture dominante au sein des administrations publiques et 5) du degré de diversité des sources par lesquelles de nouvelles idées de management peuvent être amenées à motiver des réformes.¹²

Ces difficultés à définir de manière univoque le phénomène de la NGP peut expliquer le fait qu'il soit si fréquent de ne trouver dans la littérature que des listes descriptives de réformes typiques liées à ce mouvement, ou encore que les quelques tentatives de définition en bonne et due forme que l'on retrouve tout de même à l'occasion restent à un haut niveau de généralité. Par exemple, Pollitt et Bouckaert proposent cette formulation : « Public management reform consists of deliberate changes to the structures and processes of public sector organizations with the objective of getting them (in some sense) to run better. »¹³

Un des chercheurs travaillant à la formulation de proposition de réformes de type NGP, Tor Hernes, va un peu plus loin dans sa définition de la NGP en lui attribuant un contenu plus substantiel, voire même normatif, lié aux principes d'efficacité et de responsabilité, en définissant la NGP comme « une intervention structurelle s'accompagnant d'un système de critères et de mécanismes formels et tangibles visant à améliorer l'efficacité et l'imputabilité [des administrations]. »¹⁴

Un autre élément essentiel de la NGP pour plusieurs auteurs est que celle-ci se définit avant tout par l'introduction dans le secteur public de techniques de gestion

¹² Pollitt, Christopher et Geert Bouckaert. 1999. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: A Comparative Analysis*. OUP, Oxford, p.40-41.

¹³ *Ibid.*, p.8

¹⁴ Hernes, Tor. 2005. « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 71, no 1, p.6

empruntées au secteur privé. Ce postulat est partagé tout autant par les auteurs critiques de la NGP que par ceux qui en font la promotion, les premiers se désolant de la situation alors que les seconds s'en réjouissent. Les quatre prochains groupes d'auteurs, qui sont tous critiques de la NGP, abondent dans ce sens. Ainsi, pour Box, Marshall, Reed et Reed, la NGP est un modèle de gestion basé sur le marché: « this market-based model includes the familiar elements of shrinking government and making administration more efficient through use of private sector performance management and motivation techniques. »¹⁵ Balfour et Grubbs, pour leur part, mettent l'accent sur la réinvention et la réingénierie de l'État qui a lieu depuis le début des années 1990: « most governmental organizations in the U.S. at the federal, state, and local levels have been expected to reinvent or reengineer themselves following private sector or market-based models for reform. »¹⁶

Chatillon et Desmarais ajoutent que « dans la plupart des pays développés, les organisations publiques sont soumises à des injonctions destinées à faire évoluer leurs modes de fonctionnement, en lien avec l'adoption de pratiques rattachées au secteur privé. »¹⁷ Enfin, Baruch et Bezes soulignent que « la NGP est constitué d'un ensemble d'axiomes et de recettes tirés de théories économiques et de prescriptions issues de savoirs de management appliqués aux firmes privées. »¹⁸

À la lumière de cette énumération sommaire de quelques tentatives de définition de la nouvelle gestion publique, nous en proposons une provisoire qui en fait la synthèse, soit que la NGP est un mouvement international de réformes des administrations publiques visant une augmentation de leur efficacité et de leur reddition de comptes

¹⁵ Box, Richard C., Gary S. Marshall, B. J. Reed et Christine M. Reed. 2001. « New Public Management and Substantive Democracy ». *Public Administration Review*, vol. 61, no 5, p.611

¹⁶ Balfour, Danny L. et Joseph W. Grubbs. 2000. « Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management ». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, no 3, p.575

¹⁷ Abord de Chatillon, Emmanuel et Céline Desmarais. 2012. « Le Nouveau Management Public est-il pathogène? ». *Management international*, vol. 16, no 3, p.11

¹⁸ Baruch, Marc Olivier et Philippe Bezes. 2007. « Introduction ». *Revue française d'administration publique*, vol. 120, no 4, p.625

grâce à l'adoption de certaines méthodes de gestion développées dans le secteur privé.

Avant d'aller plus loin, quelques clarifications conceptuelles s'imposent. Tout d'abord, il importe de spécifier ce que nous entendons par « administrations publiques ». En France, l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) en donne une définition générique satisfaisante, soit toutes « les unités institutionnelles dont la fonction principale est de produire des services non marchands ou d'effectuer des opérations de redistribution du revenu et des richesses nationales. Elles tirent la majeure partie de leurs ressources de contributions obligatoires. »¹⁹

Autrement dit, en suivant une catégorisation proposée par George Boyne, les organisations du secteur public se distinguent de leurs contreparties du secteur privé au niveau de leur propriétaire, de leurs sources de financement et du type de contrôle auquel elles sont soumises²⁰. Ces administrations publiques peuvent par ailleurs exister à différents niveaux géographiques (local, régional, national). Au Québec, nous avons ainsi des administrations municipales, provinciales et fédérales. Les entreprises publiques qui offrent des services marchands (au Québec, les sociétés d'État comme Hydro-Québec, Loto-Québec et la SAQ) sont exclues de cette définition et ne seront donc pas considérées par notre étude de la NGP.

L'ensemble des administrations publiques d'un État constitue son secteur public. Au Québec, il existe un secteur dit « parapublic », constitué des réseaux de santé, des services sociaux et de l'éducation. Ces réseaux font toutefois partie de notre définition d'une administration publique et comptent en réalité la majorité du personnel employé du secteur public. Dans le présent mémoire, nous utiliserons les

¹⁹ INSEE, site web. <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/administrations-publiques.htm> Consulté le 15 juillet 2015.

²⁰ Boyne, George A. 2002. « Public and Private Management: What's the Difference? » *Journal of Management Studies*, vol. 39, no 1, p.98

expressions administration, unité administrative, organisme public et bureaucratie publique comme des synonymes. La dernière de ces expressions désigne plus spécifiquement une administration publique faisant partie de la fonction publique, composée essentiellement de professionnels et d'employés de bureau.

Par ailleurs, dans la littérature sur la nouvelle gestion publique, celle-ci est souvent décrite comme recherchant non seulement l'efficacité, mais également l'efficience et les économies (les trois « E »²¹). L'efficacité est le concept que nous avons retenu dans notre définition synthétique de la NGP en raison du fait qu'il est fréquemment utilisé, dans la littérature, dans un sens large qui inclue les paramètres liés à l'efficience. Les deux expressions, dont la source étymologique commune fait référence à la force et à la vertu²², peuvent toutefois être distinguées.

L'efficacité, dans son sens strict tel qu'il est défini par les promoteurs de la NGP, renvoie à la capacité d'une organisation ou d'un processus à atteindre un objectif. Philippe Bezes parle alors de « confrontation des objectifs affichés et des résultats obtenus. »²³ L'efficience renvoie pour sa part au rapport entre les ressources investies dans une action et les résultats obtenus. L'évaluation de l'efficacité se fait donc sur le mode « oui/non » alors que l'efficience prend la forme d'un ratio entrées/sorties. Les « économies » réfèrent quant à elles à la capacité pour une administration de réduire son budget de fonctionnement. Celles-ci peuvent être réalisées en augmentant l'efficience ou simplement en réduisant son personnel ou les services offerts à la population.²⁴

²¹ Chandler, J. A. 1991. « Public Administration and Private Management. Is There a Difference? » *Public Administration*, vol. 69, no 3, p.385

²² Centre National de Ressources Textuelles et Lexicales (CNRTL), Site web, <http://www.cnrtl.fr/etymologie/efficacit%C3%A9>, consulté le 20 juillet 2015

²³ Bezes, 2005a. *Op. cit.* p.32

²⁴ L'efficacité et l'efficience sont des concepts qui sont constamment mobilisés à des fins idéologiques pour justifier les réformes inspirées de la NGP parmi la littérature qui en fait la promotion. Il est donc important de garder en tête que ces catégories ne sont pas neutres d'un point de vue axiologique. Nous

1.2 Les types de transformations impliquées par la NGP

Il existe une littérature foisonnante au sujet des différents types de réformes inspirées de la NGP qui sont mises de l'avant à travers le monde. Tout comme en ce qui concerne la définition du concept, il n'existe pas de catégorisation unique des réformes liées à la NGP et des principes qui les sous-tendent. Nous pouvons toutefois dresser les grandes lignes des principales approches sur la question.

Premièrement, nous pouvons, à l'instar de Tor Hernes, cerner le problème à partir de la question des principes qui sont défendus par les différentes réformes. En reprenant la définition de la NGP proposée par Hernes, nous pouvons regrouper l'ensemble des principes invoqués pour justifier les réformes sous deux catégories principales, soit les principes qui visent une plus grande efficacité des administrations et ceux visant une augmentation de la responsabilité de l'ensemble des acteurs impliqués.

Dorval Brunelle, auteur critique de la NGP, propose en ce sens de voir celle-ci comme un vaste chantier ayant pour but premier de diminuer le pouvoir des hauts fonctionnaires quant à l'élaboration des politiques publiques et de redonner entièrement ce pouvoir de décision à la classe politique. La NGP introduirait donc une distinction claire entre la fonction d'élaboration des politiques et la fonction d'exécution de celles-ci, chacune de ces fonctions devant être accompagnée d'un mécanisme adapté de reddition de comptes.²⁵ Cette classification en fonction des principes invoqués peut toutefois s'avérer être un exercice périlleux : les principes guidant les réformes se recourent à l'occasion, la responsabilité pouvant être

verrons au chapitre 4 comment les critères d'évaluation de cette efficacité et de cette efficacité ont des implications politiques et épistémologiques importantes.

²⁵ Brunelle, Dorval. 2005. *Main basse sur l'État: les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*. Les Éditions Fides, p.45

considérée comme une fin en soi ou comme un simple moyen au service d'une plus grande efficacité générale du secteur public.

Il nous semble donc opportun d'adopter une approche plus schématique qui consisterait, à la suite de Pollitt et Bouckaert²⁶, à départager les différents types de réformes en fonction du niveau administratif où elles s'opèrent. Cette approche nous amènera ainsi à regrouper l'ensemble des réformes sous deux rubriques générales, soit A) les transformations structurelles et B) les transformations organisationnelles des administrations publiques. Les premières font référence aux transformations des liens qui unissent les différentes unités administratives entre elles et avec l'État, alors que les secondes désignent les différentes modifications des modes d'organisation et des méthodes de gestion des ressources humaines et matérielles à l'intérieur de chacune de ces unités.

²⁶ Pollitt et Bouckaert, 1999. *Op. cit.*

Le tableau ci-bas vise ainsi à rassembler l'ensemble des réformes proposées par la NGP que l'on retrouve dans la littérature.

Tableau 1 : Typologie des réformes en fonction du niveau où elles sont appliquées

A) Transformations structurelles	B) Transformations organisationnelles
1.2.1 Sous-traitance, privatisation et Partenariats Public-Privé (PPP) 1.2.2 Décentralisation, autonomisation et mise en compétition des unités administratives	1.2.3 Gestion par résultats 1.2.4 Autonomisation et responsabilisation du personnel du secteur public

Sur le plan des transformations structurelles, nous pouvons organiser la littérature selon deux principaux sous-ensembles de phénomènes, à savoir :

1.2.1 La sous-traitance, la privatisation et les partenariats Public-Privé (PPP)

Ces trois phénomènes participent d'un même mouvement de transfert de responsabilités autrefois assumées par l'État vers des acteurs du secteur privé, que ce soit sous forme de ventes totales ou partielles d'actifs publics, de contrats visant la délégation de tâches ou encore de partenariats redéfinissant les responsabilités de l'État et des acteurs privés. La sous-traitance et la privatisation des interventions de

l'État représentent ainsi, selon François Lacasse, un « réajustement plus global des sphères respectives des secteurs privés et publics. »²⁷

Si la sous-traitance et la privatisation des activités de l'État s'analysent facilement comme le passage de certaines activités du secteur public vers le secteur privé, les Partenariats Public-Privé, pour leur part, impliquent une complexification des rapports entre ces deux secteurs. Dorval Brunelle distingue ainsi les PPP de la simple sous-traitance et de la privatisation par le fait que « l'enjeu le plus déterminant [des PPP] ne tient pas à la variété des possibilités de partenariats, mais bien à ce qui les caractérise au premier chef, à savoir le partage des risques et des bénéfices entre les partenaires. »²⁸

Dans la mesure où ces trois phénomènes consistent essentiellement à faire sortir du giron de l'État des responsabilités qu'il détenait en matière de services à la population, certains auteurs vont les exclure de la liste des réformes inspirées par la NGP, celle-ci se concentrant selon eux sur la réorganisation interne de l'État, et non sur ce qui détermine ce qui est de sa responsabilité ou non.

C'est le cas notamment de Denis Saint-Martin, qui voit dans la NGP le « deuxième meilleur choix »²⁹ pour les « partisans du néolibéralisme radical »³⁰, derrière la privatisation, laquelle n'est pas toujours possible pour des raisons pratiques ou politiques. La NGP viendrait ainsi, en leur permettant d'introduire certains principes inhérents aux marchés au sein même des administrations publiques, à la rescousse des politiciens qui auraient aimé remettre certaines activités assurées par le secteur public dans les mains du marché, sans en avoir l'opportunité. Nous y reviendrons.

²⁷ Lacasse, François. 1993. « Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation: problématique et perspectives internationales ». *Politiques et management public*, vol. 11, no 2, p.118

²⁸ *Ibid.*, p.57

²⁹ Saint-Martin, Denis. 2001. « Les cabinets de conseil et la «re-marchandisation» de la politique sociale dans les États-providences de type libéral ». *Lien social et Politiques*, no. 45, p.133

³⁰ *Ibid.*

1.2.2 La décentralisation, l'autonomisation et la mise en compétition des unités administratives

Ces trois types de réformes sont fondamentaux à la NGP et traversent l'ensemble de la littérature sur le sujet. L'analyse la plus systématique du phénomène de décentralisation nous est fournie par Troupin, Verhoest et Rommel, qui la définissent par la présence de deux caractéristiques : la désagrégation et l'autonomie. La désagrégation concerne le lien formel qui unit une administration publique à l'État. Plus ce lien est lâche, plus l'unité administrative est susceptible de détenir une personnalité juridique distincte

Le concept d'autonomie, pour ces trois auteurs, désigne la « capacité décisionnelle propre »³¹ de l'administration publique et « l'absence de limitations à la mise en œuvre de cette capacité décisionnelle. »³² La décentralisation de pans entiers du secteur public implique donc généralement une délégation de pouvoirs vers des niveaux géographiques ou hiérarchiques inférieurs. Celle-ci se manifeste fréquemment par la constitution d'agences publiques ou semi-publiques dotées d'une autonomie décisionnelle et opérationnelle plus grande que les administrations publiques directement rattachées à un ministère. Elle s'exprime également par la généralisation des conseils d'administration au sommet d'entités publiques qui en étaient jusqu'alors dépourvues.

L'idée derrière cette pratique est d'augmenter la flexibilité et la réactivité des administrations publiques en rapprochant les décisions administratives des réalités du terrain. Calliope Spanou souligne à cet effet que « la NGP prône l'accroissement de la discrétion au profit de l'autonomie des unités administratives : cela est censé leur

³¹ Troupin S., Verhoest K., Rommel J. 2010. «Décentralisation fonctionnelle? Leçon d'expériences internationales ». Dans *Le Paraétatisme. Nouveaux Regards sur la Décentralisation Fonctionnelle en Belgique et dans les Institutions Européennes*. Jadoul P., Lombaert B., Tulkens F. (eds.) Bruxelles, 19 Novembre 2010, p. 307-345

³² *Ibid.*

fournir la souplesse nécessaire pour trouver les méthodes les plus appropriées en vue d'atteindre les résultats visés ». ³³ Guy Peters ajoute à ce propos que

de façon structurelle, les réformes ont eu pour objectif de casser les monopoles gouvernementaux dans certains domaines en créant des agences autonomes ou semi-autonomes au sein du secteur public, en mettant en place des marchés internes de biens et de services, auparavant distribués par le biais de dispositifs hiérarchiques. ³⁴

La mise en compétition, quant à elle, vise à créer une pression externe supplémentaire sur les administrations qui se voient alors dans l'obligation « d'optimiser » l'efficacité et l'efficience de leurs pratiques afin d'éviter d'être déclassées par rapport à leurs « concurrentes ». Aussi nommée concurrence, cette compétition peut être instaurée à l'intérieur du secteur public ou encore entre le secteur public et le secteur privé.

Pour Osborne et Gaebler, polémistes américains promoteurs de la NGP et auteurs du célèbre ouvrage *Reinventing Government*, «competition is a fundamental force that leaves the organization no choice but to heighten its productivity»³⁵. François-Xavier Merrien, chercheur français critique de la NGP, fait de cette volonté d'introduire : « des marchés ou des quasi-marchés au sein des institutions de l'État-providence de manière à en renforcer l'efficience »³⁶ le point commun à tous les programmes de réforme inspirés de la NGP à travers le monde.

Cette mise en compétition est fréquemment évoquée pour illustrer l'introduction dans le secteur public des normes de gestion du secteur privé. Par exemple, François Lacasse voit l'introduction dans le secteur public de marchés internes comme une tentative de : « modifier les incitations et les règles du jeu de telle sorte qu'on puisse

³³ Spanou, Calliope. 2003. « Abandonner ou renforcer l'État webérien? ». *Revue française d'administration publique*, vol.105-106, no 1, p.117

³⁴ Peters, B. Guy. 2010. « Nouveau management public (New public management) ». *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 399

³⁵ Osborne, David. 1993. « Reinventing Government. » *Public Productivity & Management Review*, vol. 16, no 4, p.352

³⁶ Merrien, François-Xavier. 1999. « La nouvelle gestion publique: un concept mythique ». *Lien social et politiques-RIAC*, p.95

attendre que des fournisseurs internes à l'administration se comportent comme des entreprises concurrentielles. »³⁷

Cet auteur français a par ailleurs mené, pour le compte du comité PUMA de l'OCDE, une série d'études sur les « mécanismes de type marché » utilisés comme outils de gestion publique, lesquels se définissent comme « l'ensemble des arrangements comprenant au moins une caractéristique importante des situations de marché, que ce soit la concurrence, l'utilisation des prix, la dispersion des décideurs, l'emploi d'incitations pécuniaires, etc. ».³⁸ Comme nous l'avons évoqué plus tôt, Denis Saint-Martin conçoit pour sa part la NGP comme une manière d'introduire « la dynamique de la concurrence du marché à l'intérieur d'institutions ou d'organismes qui demeurent dans le secteur public, étant difficilement privatisables pour des raisons à la fois politiques et techniques. »³⁹

Sur le plan des transformations organisationnelles, nous pouvons encore regrouper la plupart des réformes inspirées de la NGP en deux catégories principales. Nous ne proposons ici qu'un sommaire des réformes qui sont mentionnées le plus souvent dans la littérature.

1.2.3 La gestion par résultats

Si la NGP est souvent décrite comme s'inspirant des techniques de gestion du secteur privé, c'est également en raison de l'importance qu'elle accorde à l'atteinte de résultats quantitatifs, donc mesurables, en tant qu'indicateurs de gains d'efficacité et d'efficience. Parmi ces techniques et systèmes de gestion, nous retrouvons par exemple le recours au *benchmarking*, lequel consiste à trouver les meilleures

³⁷ Lacasse. 1993. *loc. cit.* p.137

³⁸ *Ibid.*

³⁹ Saint-Martin, 2001. *loc. cit.* p.33

pratiques au sein d'organisations leaders dans leur domaine, qu'elles soient publiques ou privées, pour les importer dans une organisation donnée.

La gestion par résultats implique aussi généralement l'obligation pour tous les ministères et organismes publics d'établir un plan stratégique. Au Québec, cette obligation est inscrite dans la Loi sur l'administration publique adoptée en 2000, qui stipule que « chaque ministère et organisme doit établir un plan stratégique couvrant une période de plus d'une année », lequel doit comporter, entre autres choses, « les orientations stratégiques, les objectifs et les axes d'intervention retenus », « les résultats visés au terme de la période couverte par le plan » et « les indicateurs de performance utilisés pour mesurer l'atteinte des résultats »⁴⁰.

Nous pouvons également inclure dans cette catégorie de réformes la prise en compte des besoins et demandes des populations desservies par les services publics comme si elles émanaient d'une clientèle en situation de choix sur le marché. L'approche clientéliste implique de faire de la satisfaction de la clientèle un indicateur important de l'amélioration des performances des administrations publiques en termes de résultats, aux côtés de l'augmentation de l'efficacité des processus administratifs.⁴¹ Il faut toutefois distinguer cette approche client de l'approche par clientèles qui prévalait auparavant dans les États-Providences. Cette dernière orientait les interventions de l'État sur des « populations cibles » nommées également « clientèles », mais les approchait en tant que collectif, tandis que l'approche client promue par la NGP implique une individualisation du rapport au client.

⁴⁰ Loi sur l'administration publique, 2000. Section III, alinéa 9.

⁴¹ La chapitre 4 sera l'occasion d'aborder cette question plus en détail, notamment en ce qui concerne les éléments problématiques et les effets politiques de ce passage de la référence au citoyen ou à l'utilisateur vers celle du client individuel.

1.2.4 L'autonomisation et la responsabilisation du personnel du secteur public

À l'autonomie des administrations devant stimuler leur compétitivité correspond une autonomie nouvelle accordée aux employés des administrations publiques, particulièrement les cadres administratifs. François-Xavier Merrien avance à ce propos que la NGP « dénie toute utilité aux hiérarchies administratives, aux statuts des fonctionnaires, et préconise la création d'unités autonomes dirigées par des managers disposant de la même autonomie qu'un chef d'entreprise privée. »⁴² Cette autonomisation des gestionnaires vise à permettre l'expression de leurs talents individuels, la valorisation de leur initiative et à diminuer les lourdeurs administratives liées habituellement à un contrôle plus strict du travail de gestion. Cette autonomisation s'observe toutefois plus au niveau du personnel d'encadrement que du personnel de première ligne, qui fait généralement l'objet d'un contrôle plus serré de ses activités.⁴³

Mockle note pour sa part que la gestion par objectifs décrite plus haut « laisse une grande latitude au destinataire de la norme qui peut ou pourrait avoir le choix des moyens. »⁴⁴ Cette autonomie des gestionnaires dans la détermination des moyens qu'ils désirent mettre en œuvre pour atteindre les objectifs qu'ils se voient fixer s'accompagne d'une responsabilisation et d'une redevabilité nouvelle. À l'autonomie, à la responsabilité et à la redevabilité nouvelles qui sont imparties aux gestionnaires du secteur public correspond un nouveau régime de rémunération, qui se trouve ajustée à leurs résultats individuels.

Afin de garantir cette autonomie et cette responsabilité plus grande des gestionnaires, la réglementation est généralement revue dans l'optique d'augmenter la flexibilité des

⁴² Merrien, 1999. *loc. cit.*, p.96

⁴³ Blafour et Grubbs, 2000. *loc. cit.*, p.576

⁴⁴ Mockle, Daniel. 2003. « L'évincement du droit par l'invention de son double: les mécanismes néoréglementaires en droit public ». *Les Cahiers de droit*, vol. 44, no. 3, p. 321

organisations et de leurs procédures, en simplifiant les voies du changement des pratiques. Cette autonomisation généralisée du personnel s'exprime également dans l'usage accru de relations contractuelles plutôt que hiérarchiques dans la gestion des ressources humaines à tous les niveaux des organisations publiques, de manière à transformer les liens d'emploi et à contourner les potentielles résistances syndicales aux changements.

En résumé, selon les promoteurs de la NGP, flexibilité, compétitivité et redevabilité sont les objectifs à atteindre afin de garantir aujourd'hui une plus grande efficacité et une plus grande efficience des interventions de l'État, mesurée par la réduction de leurs coûts et le niveau de satisfaction des usagers-clients à leur égard. Au chapitre 4, nous aurons l'occasion de voir comment ce champ sémantique emprunté au management privé, loin de décrire objectivement la réalité, constitue généralement un discours idéologique visant à légitimer des transformations plus profondes des administrations publiques.

1.3 La distinction à faire entre les concepts de NGP et de gouvernance

Maintenant que nous avons délimité les contours de notre objet, une clarification conceptuelle s'impose concernant la notion de gouvernance, avec laquelle la NGP est fréquemment confondue. Cette confusion n'est pas fortuite, puisque la gouvernance, tout comme la NGP, est un concept équivoque qui regroupe un ensemble de phénomènes disparates pouvant être ramenés à un principe commun d'efficacité, comme le résume bien Thibault Le Texier, pour qui la gouvernance est un « mode d'organisation qui, à la conception régaliennne du gouvernement, préfère la recherche

ponctuelle, horizontale et décentralisée d'accords contractuels selon un critère d'efficacité. »⁴⁵

Or, si la NGP recherche l'augmentation de l'efficacité des administrations publiques en termes de coûts et de satisfaction de la clientèle, la gouvernance implique de mesurer l'efficacité des pratiques des organisations à l'aune de la participation des différentes parties prenantes à leurs projets. Keohane et Nye proposent ainsi une deuxième définition de la gouvernance :

« By governance we mean the processes and institutions, both formal and informal, that guide and restrain the collective activities of a group. Government is the subset that acts with authority and creates formal obligations. Governance need not necessarily be conducted exclusively by governments. Private firms, associations of firms, nongovernmental organizations (NGOs), and associations of NGOs all engage in it; sometimes without government authority. »⁴⁶

La gouvernance est une expression relativement nouvelle qui connaît une popularité grandissante auprès des élites politiques et économiques depuis les années 80, au point d'être entrée dans le langage courant. La familiarité de l'idiome avec le terme « gouvernement » vient du fait que tous deux désignent une forme d'exercice du pouvoir, de la capacité à gouverner au sens large.

Le concept de gouvernance trouve ses origines contemporaines dans les nouvelles modalités d'expression du pouvoir au sein des entreprises cotées en bourses, dans un contexte de rééquilibrage de ces pouvoirs entre les actionnaires et les gestionnaires occasionné par la financiarisation de l'économie, de même que de l'émergence de considérations liées à la responsabilité sociale des entreprises. Nous aurons l'occasion de revenir sur cette question au chapitre 3.

⁴⁵ Le Texier, Thibault. 2012. « Foucault, le pouvoir et l'entreprise: pour une théorie de la gouvernamentalité managériale ». *Revue de philosophie économique*, vol. 12, no 2, p.65

⁴⁶ Keohane, R. et Nye, J. (dir.) (2000) *Governance in a Globalization World*. Washington, DC: Brookings Institution. p. 37, dans Pollitt et Bouckaert, *op. cit.*, p.10

De cet usage initialement cantonné au monde du management financier du concept de gouvernance, les pouvoirs publics en ont dérivé un sens similaire devant rendre compte des transformations dans les rapports qu'entretiennent l'État et ses organisations avec les différents acteurs de la société civile, que ce soit des personnes physiques ou morales. Raphaël Canet note que « la notion très en vogue de gouvernance semble aujourd'hui être mobilisée afin de légitimer de nouveaux rapports entre la politique et l'économie »⁴⁷, nouveaux rapports qui consistent, selon cet auteur, en une multiplication des niveaux de responsabilité partagée et un effacement progressif de la frontière qui séparait traditionnellement les secteurs public et privé, l'intérêt général des intérêts particuliers.

La gouvernance et la NGP sont donc des concepts qui ont beaucoup en commun mais qu'il est nécessaire de distinguer dans l'analyse des transformations contemporaines de l'État. D'un côté, le concept de gouvernance recoupe un ensemble de phénomènes disparates qui incluent certains aspects de la NGP; de l'autre, la NGP embrasse un éventail de pratiques qui rend difficile sa réduction à une simple manifestation de la gouvernance. La généralisation des conseils d'administration dans les entités publiques et les partenariats Public-Privé sont des exemples de réalités qui sont à la jonction des concepts de gouvernance et de NGP.

1.4 Une histoire des administrations publiques et de leurs réformes

Pour bien saisir la nature spécifique de la nouvelle gestion publique, ce qui en fait un phénomène nouveau, il est important de nous pencher sur le type de gestion publique que la NGP propose de remplacer. Nous allons donc ici exposer les principaux

⁴⁷ Canet, Raphaël. 16 mars 2004. « Qu'est-ce que la gouvernance? », Conférence prononcée dans le cadre du séminaire « Les nouveaux modes de gouvernance et la place de la société civile », organisée par le Service aux collectivités de l'UQAM, Montréal, p.1

éléments du modèle d'administration qui prévalait auparavant, soit le modèle wébérien, de même que les valeurs et principes que ce modèle actualisait, au premier rang desquels on retrouve le principe de la légalité des actes administratifs, qui sera subordonné dans la NGP par les principes d'efficacité et d'efficience. Nous dresserons ensuite le portrait historique des transformations des administrations publiques au cours du 20^e siècle.

1.4.1 Le modèle d'administration publique « traditionnel » de type wébérien

La nouvelle gestion publique est fréquemment mise en parallèle avec le type de gestion qui prévalait au sein des administrations publiques partout dans le monde jusqu'à la fin des années 70, soit celle associée à la définition wébérienne de la bureaucratie. Max Weber est l'un des premiers sociologues à s'être intéressé aux administrations publiques et, de manière plus générale, aux développements de l'État bureaucratique moderne, tels qu'il a pu les observer au tournant du 20^e siècle. La théorie wébérienne de la bureaucratie s'est imposée comme référence en sociologie dans l'analyse des administrations publiques, alors que la plupart des auteurs s'entendent pour reprendre les catégories conceptuelles wébériennes dans leurs descriptions de ces administrations. Daniel Mockle, professeur de droit à l'UQÀM et critique de la NGP, résume la théorie wébérienne de la bureaucratie en ces termes :

Dans le modèle classique du type wébérien, le droit public assure la primauté de la régularité, de la légalité, de la neutralité, de l'égalité, de l'équité et de l'intégrité par une approche universaliste qui repose en grande partie sur l'existence de règles abstraites, générales et impersonnelles. Le respect de règles et d'une procédure transparente et publique dépend étroitement d'un corps de fonctionnaires dont l'intégrité est assurée par des garanties juridiques liées à leur statut : stabilité, permanence, loyauté, neutralité, devoirs, responsabilités, droits politiques, promotion au mérite, échelles salariales, syndicalisation. [...] Ce modèle bureaucratique [...]

présuppose la professionnalisation de la fonction publique, l'organisation hiérarchique, l'unité de l'appareil, la distanciation et l'autorité.⁴⁸

C'est sur ce modèle wébérien que se sont érigées les démocraties de masse modernes, où les administrations publiques se font le relais des décisions politiques votées par le pouvoir législatif, mises en branle par le pouvoir exécutif et appliquées par le pouvoir judiciaire. Comme nous le rappelle Calliope Spanou, « l'administration porte l'empreinte de la manière dont elle est censée servir la démocratie. »⁴⁹ De plus, l'administration publique, conforme à la théorie wébérienne de la bureaucratie, participe à la consolidation d'un certain ordre institutionnel moderne où l'État détient le monopole du pouvoir de créer des normes à caractère légal dans la société. L'administration publique est dans cette perspective totalement soumise à cet ordre juridique et tire sa légitimité du respect des procédures.

1.4.2 Les critiques du modèle bureaucratique wébérien au nom de l'efficacité

La nouvelle gestion publique, comme son nom l'indique, fut présentée par ses promoteurs comme un type de gestion qui devait être compris d'abord comme en rupture avec le modèle d'administration publique de type wébérien. Cette rupture revendiquée s'appuie sur un ensemble de critiques des administrations publiques conformes au modèle wébérien, que Dorval Brunelle résume en trois points :

- 1) le manque de contrôle démocratique sur l'administration publique, qui agit souvent selon l'intérêt et la vision des fonctionnaires et non dans le sens du bien commun.
- 2) l'ambition des fonctionnaires qui utilisent leur influence, leur expertise et leur savoir afin d'augmenter les budgets, leurs responsabilités et leur contrôle sur les orientations de l'État.

⁴⁸ Mockle, Daniel. 2006. « La gouvernance publique et le droit », *Les Cahiers de droit*, vol.47, no.1, p.100

⁴⁹ Spanou, 2003, *loc. cit.* p.110

3) l'inefficacité et la lourdeur propre à l'administration publique qui est incapable de livrer des services de qualité ou de s'adapter aux nouvelles réalités socioéconomiques, deux lacunes qui imposent un fardeau financier indu et accru aux contribuables.⁵⁰

Ces critiques sont inspirées au premier chef par la théorie des choix publics (*Public choice*). Celle-ci, dans sa définition la plus simple, désigne un courant de pensée qui prône l'étude du champ politique à l'aide des outils conceptuels fournis par l'économie néoclassique. Dennis C. Mueller, auteur s'inscrivant dans ce courant, la définit ainsi: « the economic study of non-market decision-making, or, simply the application of economics to political science. »⁵¹

Les théories néoclassiques mobilisées par la théorie du *public choice* sont fondées sur certains postulats de base concernant la nature humaine, notamment que les êtres humains sont des êtres fondamentalement égoïstes, rationnels et qui cherchent à maximiser leur bonheur. Ces postulats servent d'axiomes desquels sont dérivées un ensemble de théories et d'analyses appliquées au secteur public dans son ensemble. Ce dernier est alors conçu comme le champ d'action de luttes stratégiques pour les ressources réellement ou potentiellement détenues par l'État. Marc Hufty propose une interprétation de la théorie des choix publics où

l'individu, dans cette conception de la nature humaine et de la société, s'engage dans la formulation des politiques publiques pour en retirer des rentes, c'est-à-dire pour obtenir une rémunération supérieure à sa valeur sur le marché au moyen d'une distorsion des mécanismes du marché par l'intervention publique. Il s'associe en coalitions ou groupes l'intérêt qui, dans un système considéré comme étant à somme nulle, tente d'influencer les politiques publiques en leur faveur. La plupart des interventions de l'État, sollicitées au nom du bien public, produisent des bénéfices qui sont captés par ces groupes d'intérêt.⁵²

Les hauts fonctionnaires auraient ainsi tendance, selon cette théorie, à rechercher l'augmentation de leurs budgets de fonctionnement et de leurs pouvoirs

⁵⁰ Brunelle, 2005. *op. cit.*, p.40

⁵¹ Mueller, Dennis C. *op. cit.* 1976. p.395

⁵² Hufty, Marc (dir.). 1998. *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique.* PUF, Paris, p.25

discrétionnaires sur ceux-ci, les cadres intermédiaires chercheraient à garder pour eux des informations leur procurant un avantage stratégique dans leur organisation et les employés de premières lignes formuleraient des revendications salariales exagérées par rapport aux capacités économiques des États. Les citoyens, pour leur part, feraient pression pour obtenir plus de services gratuits et de qualité tout en exigeant un allègement de leur fardeau fiscal.

Cette dynamique où les intérêts conflictuels des uns et des autres sont difficilement conciliables aurait pour conséquence, au final, une captation des pouvoirs décisionnels aux mains des fonctionnaires les plus haut placés, de même que l'inflation incontrôlée des pouvoirs de taxation et d'intervention des États qui ont vu leur influence dans la société et leur poids dans l'économie augmenter de façon marquée et continue tout au long du 20e siècle. Soulignant que la part du secteur public dans le PIB des États-Unis est passée de 10% en 1929 à 34% en 1984, Mueller affirme en ce sens : « that government has grown, and grown dramatically, cannot be questioned. »⁵³

Cette logique de captation des ressources publiques par toutes les catégories d'individus qui y ont un accès privilégié, nous disent les théoriciens du *choix public*, a pour conséquence une allocation sous-optimale des ressources économiques d'un pays, par définition rares. Une trop grande portion de ces ressources irait donc à l'entretien de bureaucraties inefficaces et surdimensionnées, dans des programmes qui ne répondent pas aux besoins véritables de la population prise dans son ensemble. Qui plus est, l'augmentation des différentes formes de taxes pour subvenir aux ambitions toujours plus grandes des États nuirait à la croissance économique, le tout

⁵³ Mueller, Dennis C. 1987. « The Growth of Government: A Public Choice Perspective », *Staff Papers, International Monetary Fund*, vol. 34, no 1, p.115.

ayant pour effet de « rendre irrationnelle l'allocation des ressources par l'État et d'aboutir à un bien-être collectif sous-optimal. »⁵⁴

Cette critique des bureaucraties publiques inspirée de la théorie économique néoclassique fut portée essentiellement par des auteurs d'origine anglo-saxonne, mais elle a connu son pendant français en la personne de Michel Crozier, l'un des premiers représentants académiques de cette critique en France, au cours des années 1960 et 1970. La bureaucratie wébérienne apparaît pour Crozier comme l'une des sources principales des maux de l'État, l'auteur accusant la rigidité procédurale de l'administration publique d'être à l'origine de gaspillages énormes de ressources, de lenteurs administratives qui se répercutent sur l'activité économique des entreprises qui doivent s'y soumettre, ainsi que de favoriser l'apparition de « cercles vicieux bureaucratiques »⁵⁵, qui consistent en la tendance pour toute organisation bureaucratique à fonctionner en circuit fermé orienté vers sa seule reproduction.

Pour Berrebi-Hoffmann et Grémion, Michel Crozier devient à cette époque un chef de file des penseurs de l'organisation et du changement anti-bureaucratiques, lesquels se posent « comme acteurs de l'avènement d'une pensée dominante au sein des élites intellectuelles, politiques et dirigeantes, pensée dominante qui convertit tout problème public et économique en termes de dysfonctionnements et sous-efficience organisationnelle. »⁵⁶

Dans un article paru en 1969, Crozier appelle à reconnaître le potentiel contenu dans la forme organisationnelle développée par les grandes corporations américaines: « the large corporation developed by American business seems to be a uniquely

⁵⁴ Hufty, *op cit.* p.25

⁵⁵ Crozier, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique: essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Éditions du Seuil.

⁵⁶ Berrebi-Hoffmann, Isabelle et Pierre Grémion. 2009. « Élites intellectuelles et réforme de l'État. » *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 126, no 1, p.49

powerful instrument for carrying on economic activity. »⁵⁷ C'est le potentiel déployé par ces corporations qui sera l'inspiration des travaux subséquents de l'auteur concernant le phénomène bureaucratique.

1.4.3 Les critiques du modèle bureaucratique wébérien au nom de l'équité.

Nous venons de voir comment les critiques à l'endroit des bureaucraties publiques se sont fait entendre abondamment au nom de leur manque d'efficacité : la théorie des choix publics et l'approche néoclassique en économie en ont fait leurs choux gras. Ce type de critiques fut généralement relayé par des partis politiques de droite (conservateurs, néo-conservateurs, Tory, Républicains, etc.) pour justifier les réformes associées à la NGP.

Clarke et Newman soulignent toutefois que de nombreuses critiques des administrations publiques de type wébérien se sont également exprimées à gauche de l'échiquier politique, que ce soit par des partis politiques, des groupes de pression ou des mouvements sociaux. Ces critiques portaient autant sur les cibles d'intervention des administrations que sur les moyens mis en œuvre pour y arriver : « The challenges to the welfare state involved arguments about access, power, rights, levels of benefits and services, the conditions under which they were provided, questions of structural bias and inequality as well as the forms of service delivery. »⁵⁸ C'est, d'une certaine manière, l'ensemble de l'État-Providence qui est alors devenu l'objet de critiques.

Il est évident que la théorie sociologique et les pratiques sociales ne correspondent jamais parfaitement les unes aux autres et qu'un écart flagrant ait pu exister entre le

⁵⁷ Crozier, Michel. 1969. « A New Rationale for American Business. » *Daedalus*, vol. 98, no 1, p.147

⁵⁸ Clarke, John et Janet Newman. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*, SAGE, p.12

discours explicite des administrations publiques en ce qui concerne les principes d'équité, d'égalité et de neutralité qu'elles devaient officiellement défendre et leurs pratiques effectives. De la même manière qu'il existe un écart important entre le discours d'amélioration continue de la gestion publique porté par la NGP et la réalité sur le terrain, il faut se garder de retenir ici une vision idéalisée des bureaucraties publiques telles qu'elles étaient administrées avant l'avènement de la nouvelle gestion publique.

1.4.4 Survol historique des différentes réformes des administrations publiques visant l'augmentation de leur efficacité

Les administrations publiques conformes au modèle wébérien de la bureaucratie, fondées sur le respect des procédures inscrites dans des règlements et des textes de loi, accordent une importance secondaire, du point de vue de son mode de fonctionnement et des discours qui le légitiment, à l'efficacité et à l'efficience de ses processus. Cette observation ne signifie pas pour autant que l'efficacité n'ait pas été un but recherché des administrations publiques depuis leurs origines, comme nous le rappelle ici Françoise Dreyfus :

Dans la mesure où les États démocratiques ont progressivement construit leur organisation administrative dans des formes s'apparentant à l'idéal-type de la bureaucratie, on peut faire l'hypothèse que c'est en raison de sa rationalité et de son efficacité - en un mot de sa fonctionnalité en tant qu'instrument au service des gouvernants et des citoyens - que ce modèle a été adopté.⁵⁹

Si les bureaucraties publiques traditionnelles sont de nos jours l'objet de critiques sur la base de leur inefficience supposée, elles furent longtemps conçues comme étant la forme d'organisation la plus efficace et la plus adaptée aux conditions de la vie

⁵⁹ Dreyfus, Françoise. 2010. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII e-XX e siècles)*, Paris, La Découverte, p.12

moderne. Il faut ainsi se rappeler que dans la théorie wébérienne, la bureaucratie est la forme d'organisation qui répond le mieux aux critères de réalisation de la rationalité instrumentale. À un point tel que l'auteur allemand décrivait les sociétés modernes comme étant marquées par le règne d'une « cage de fer » bureaucratique déshumanisante.

Il serait dès lors trompeur de prétendre que les administrations publiques des principaux pays développés, au cours de leur histoire, n'avaient jamais connu de tentatives de réformes visant l'augmentation de leur efficacité avant les premières manifestations associées à la NGP. En fait, l'efficacité et l'efficience ont toujours été au cœur du développement des administrations publiques depuis plus d'un siècle.

À titre d'exemple, prenons d'abord le cas de la Grande-Bretagne qui, nous enseigne Françoise Dreyfus, connaît ce genre de réformes depuis au moins 1853, alors qu'un rapport soumis au parlement pavait la voie à la réduction des dépenses publiques en étant le « point de départ d'un processus réformateur tendant à rendre la fonction publique globalement plus efficace. »⁶⁰

Les États-Unis, dès le début du 20^e siècle, ont également connu plusieurs chefs d'État qui ont pris à bras le corps la question de l'efficacité des administrations publiques, à commencer par Woodrow Wilson. Ce dernier, alors qu'il était encore professeur d'université, écrivait en 1887 : « It is the object of administrative study to discover, first, what government can properly and successfully do, and, secondly, how it can do these proper things with the utmost possible efficiency and at the least possible cost either of money or of energy. »⁶¹

Cette efficacité optimale devait être atteinte selon lui non seulement par une meilleure gestion du personnel, mais également par une réforme des méthodes de gestion et de

⁶⁰ *Ibid.*, p.170

⁶¹ Wilson, Woodrow. 1887. « The Study of Administration. » *Political Science Quarterly*, vol. 2, no 2, p.197

l'organisation générale des bureaux administratifs. Dès cette époque, l'entreprise privée était dépeinte par plusieurs comme un exemple à suivre, comme nous le rappelle George Boyne, alors qu'un mouvement de réformes des administrations municipales aux États-Unis, dans les premières décennies du 20^e siècle, « emphasized the benefits of business-like behaviour. »⁶²

La France a également connu son lot de mouvements réformateurs dès le 19^e siècle, alors que c'est « à la fin des années 1830 que se développe la réflexion sur les réformes qu'il y'a lieu de promouvoir pour rendre la fonction publique plus efficace et limiter les effets de l'influence politique. »⁶³ Les principales critiques des administrations publiques qui étaient formulées au 19^e siècle pour justifier des réformes visant une plus grande efficacité étaient orientées contre le népotisme et le favoritisme qui présidaient à l'embauche du personnel des administrations, au gré des changements de parti au pouvoir. L'amélioration de l'efficacité des bureaucraties impliquait donc alors que leur personnel soit engagé en fonction des qualifications et du mérite individuel évalués à l'aide d'examens d'entrée et de concours.

À une époque plus récente, et pour ne prendre que ces exemples, aux États-Unis fut développé le *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS) dans les années 60, suivi par certaines initiatives de *management by objectives* (MBO) ou encore le *zero-base budgeting* (ZBB), en 1977, qui consiste à remettre en question l'ensemble des postes budgétaires d'un programme à chaque nouvel exercice financier, plutôt que de simplement approuver les changements par rapport à l'exercice précédent. Du côté de la France, l'équivalent du PPBS, la Rationalisation des choix budgétaires (RCB), fut implanté de 1968 à 1980.

⁶² Boyne, George A. 2002. « Public and Private Management: What's the Difference? » *Journal of Management Studies*, vol. 39, no 1, p.97

⁶³ Dreyfus, *op. cit.*, p.171

La nouvelle gestion publique se distingue toutefois des diverses tentatives de réformes que les pays développés ont pu connaître par le passé, et ce de deux manières. Premièrement, comme le souligne Guy Peters: « les efforts pour réformer l'administration publique sont aussi anciens que l'administration elle-même, mais l'étendue et la portée des réformes menées au cours des dernières décennies ont été exceptionnelles. »⁶⁴ Autrement dit, la NGP se distingue tout d'abord des réformes précédentes par le degré de profondeur des réformes engagées dans les administrations, qui voient leurs actions être transformées non seulement en termes organisationnels et structurels, mais également au niveau des principes constitutifs de celles-ci.

Deuxièmement, la NGP marquerait une rupture par rapport aux programmes de réformes précédents par la forte convergence des pratiques qui s'en réclament entre les différents pays développés, lesquels développent et partagent un ensemble de savoirs cohérents et transférables d'un contexte spécifique à l'autre. La NGP a ainsi acquis, au fil des ans, une position hégémonique au sein des écoles de gestion publique à travers le monde et est appliquée par des gouvernements se réclamant autant de la gauche que de la droite sur le plan politique.

1.5 Les critiques de la nouvelle gestion publique

En raison des enjeux d'ordre politique soulevés par l'ampleur et par la profondeur des transformations qu'elle propose, la nouvelle gestion publique suscite de nombreuses critiques, dont les principales sont celles mettant en doute la capacité de la NGP à augmenter réellement l'efficacité des administrations publiques et celles critiquant les

⁶⁴ Peters, *op. cit.*, p.398

effets délétères de la NGP sur les principes démocratiques incarnés par les administrations publiques.

1.5.1 Une efficacité qui reste à démontrer

À l'enseigne du premier ordre de critiques, concernant les prétentions explicites de la NGP à pouvoir améliorer l'efficacité et l'efficience des bureaucraties publiques, le principal problème soulevé a trait au fait qu'il est extrêmement difficile d'évaluer sur des bases objectives de telles améliorations.

Christopher Pollitt offre à ce sujet une interprétation du problème fondée sur l'observation de différents niveaux de convergence des pratiques du secteur public sur celles du secteur privé, de même que des niveaux de convergence des pratiques des administrations publiques de différents États. Pollitt identifie ainsi quatre niveaux de convergence possibles, soit respectivement les niveaux 1) du discours public, 2) des décisions politiques, 3) des pratiques de gestion et 4) des résultats effectifs.⁶⁵

Pollitt invite ainsi à faire la part des choses entre les affirmations publiques des politiciens et fonctionnaires, les décisions qu'ils prennent effectivement, les transformations réelles des pratiques administratives sur le terrain et enfin les résultats concrets que ces transformations produisent en fonction des critères de performance propres à la NGP (réduction des coûts, accélération des processus, flexibilisation des structures, etc.).

S'il est relativement facile d'observer une convergence au niveau du discours et des décisions, les transformations réelles au niveau des pratiques de gestion et des résultats sont généralement difficiles à démontrer, en raison des différents blocages

⁶⁵ Pollitt, Christopher. 2010. « Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform ». *Public Management Review*, vol. 3, no 4, p.477

institutionnels dans le premier cas et des difficultés à isoler les variables dans le second. François-Xavier Merrien souligne à ce propos que, « si on additionne les coûts organisationnels, le prix des études, les délais d'adaptation et les incertitudes pour ce qui est de mesurer totalement les effets induits, alors les économies annoncées sont pure illusion. »⁶⁶

1.5.2 Les principes actualisés par la NGP en contradiction avec les exigences démocratiques

Le second type de critiques qui sont généralement adressées à la nouvelle gestion publique a trait à ses implications pour la démocratie représentative. Nous avons déjà effleuré cette question en résumant la conception wébérienne de l'administration publique, qui suppose un lien nécessaire entre la forme que prend l'administration, les principes qui l'orientent et l'ensemble des institutions modernes devant permettre la séparation des pouvoirs politiques et l'exercice de la démocratie.

Comme nous l'avons vu plus tôt avec Mockle, dans la théorie wébérienne « le droit public assure la primauté de la régularité, de la légalité, de la neutralité, de l'égalité, de l'équité et de l'intégrité par une approche universaliste ».⁶⁷ La NGP vient alors ébranler ces principes d'une façon originale. Christopher Hood aborde bien ce problème, dans un article célèbre publié en 1991⁶⁸, en avançant que tout modèle de gestion des administrations publiques puise ses principes constitutifs dans l'un ou l'autre des trois grands ensembles cohérents de valeurs cardinales.

⁶⁶ Merrien, *loc. cit.*, p.100

⁶⁷ Mockle, 2006, *loc. cit.* p.100

⁶⁸ Hood, Christopher. 1991. « A Public Management for All Seasons? ». *Public Administration*, vol. 69, no 1, p.3-19.

Le premier ensemble identifié par Hood est celui de type « sigma », dont le slogan est « *keep it lean and purposeful* » et dont le principe premier est l'allocation optimale des ressources en fonction des objectifs fixés. Le but recherché étant la frugalité, les gaspillages sont à éviter à tout prix. Les succès et les échecs des administrations orientées par les principes *sigma* se calculent en termes de coûts monétaires et de temps de travail nécessaire. Cet ensemble de valeurs est évidemment au cœur de la NGP.

Le second ensemble de principes est celui de type « theta », dont le slogan que lui attribue Hood est « *keep it honest and fair* », recherche la rectitude et le respect des règles. Les valeurs *theta* amènent à lutter contre les malversations, les vices de procédures et la corruption. Ce sont celles qui sont le plus intimement liées au respect des valeurs démocratiques d'équité et de justice. Les signes de la réussite de ces principes se trouvent dans la participation active de la population aux objectifs des administrations publiques et dans la confiance qui lui est accordée, autrement dit dans la légitimité acquise.

Le troisième et dernier ensemble de valeurs est celui de type « lambda », dont le leitmotiv est « *keep it robust and resilient* » et qui a trait aux capacités de résilience et d'adaptation des administrations publiques. Le danger à éviter est alors celui des catastrophes en tous genres ; la survie de la population et sa protection sont ses objectifs prioritaires. L'armée, la police et le département de la santé publique sont des exemples d'institutions attirées à la réalisation de ces principes.

Hood souligne que ces trois ensembles ne sont pas nécessairement incompatibles, puisqu'ils peuvent se recouper à la manière d'un diagramme de Venn. Toutefois, l'auteur avance que les arrangements institutionnels qui permettent un agencement équilibré des trois types de principes actualisés par les administrations publiques sont l'exception plutôt que la règle:

« any two out of the three broad value sets may often be satisfied by the same organizing principle for a set of basic administrative design dimensions; but it is hard to satisfy all three value sets equally for any of those dimensions, and probably impossible to do so for all of them. [...] If NPM is a design for putting frugality at centre stage, it may at the limit be less capable of ensuring honesty and resilience in public administration. »⁶⁹

Autrement dit, les différents types de principes au cœur des administrations publiques sont souvent mutuellement exclusifs. Sur la base de ces constats, Hood décrit la NGP comme un programme de réformes essentiellement versé dans la réalisation des principes de type *sigma* qui prétend ne pas affecter négativement les deux autres ensembles de valeurs, car la NGP prendrait la culture d'honnêteté et d'équité de l'administration publique pour acquise.

1.6 Problématique

1.6.1 La posture déterministe dominante

Différents enjeux soulevés jusqu'à maintenant nous semblent poser problème. Tout d'abord, comme nous l'avons évoqué dans l'introduction, la nouvelle gestion publique est souvent présentée comme une nécessité qui s'impose, soit de l'intérieur des administrations publiques par leurs contradictions inhérentes, soit de l'extérieur par une situation économique difficile réduisant les moyens financiers des États. La nouvelle gestion publique est ainsi largement décrite dans la littérature comme un phénomène qui s'explique essentiellement par la réaction commune qu'ont eu les pays de l'OCDE à une situation jugée problématique partagée par chacun d'eux.

Cette perspective est généralement défendue par les promoteurs de la NGP, qui cantonnent l'objet de leurs questionnements aux types de réactions qui furent

⁶⁹ *Ibid.*

proposés ici et là par les différents États et aux conséquences de ces réactions. Cette vision de la NGP fait du contexte fiscal et du débat public sur le rôle et le fonctionnement de l'État des variables indépendantes, faisant du même coup de la NGP une variable dépendante. Cette posture majoritairement admise nous semble problématique du fait qu'elle escamote les liens de co-dépendance existant entre les contextes politiques, sociaux et économiques des trente dernières années et les transformations à l'œuvre au niveau du rôle et de la taille de l'État.

1.6.2 Les transferts d'expertise du secteur privé vers le secteur public

En second lieu, il faut nous interroger sur la signification sociologique que l'on peut attribuer au phénomène de la NGP relativement au fait qu'elle est abondamment dépeinte comme l'application dans le secteur public de techniques de gestion du secteur privé. Ajoutons à ce propos qu'un document de l'OCDE publié en 2002 est on ne peut plus explicite : « il convient d'insister sur le fait que la forme des institutions publiques est très influencée par la forme des entreprises. Cette influence, bien qu'elle ne soit ni directe ni immédiate, est l'explication la plus plausible de l'évolution des structures de l'administration publique. »⁷⁰

L'introduction dans le secteur public de techniques de gestion développées dans le secteur privé est parfois décrite par la notion de « management générique », selon laquelle il n'existe pas de différence essentielle entre la gestion d'une organisation publique et la gestion d'une entreprise privée. Cette notion favorise le transfert des concepts et des pratiques d'un secteur d'activité à un autre, y compris entre les secteurs public et privé.

⁷⁰ OCDE, 2002. *Les autres visages de la gouvernance publique*. Paris, p.44

Crozier explique ce genre de transferts par le niveau d'abstraction conceptuel atteint par les outils de gestion au 20^e siècle : « management techniques have become more and more dissociated from the content of the activities in which they are used. »⁷¹ Jalette, Grenier et Hains-Pouliot ajoutent que « la NGP incarne l'idée qu'il existe des pratiques d'application universelle à travers le monde, un *one-best-way* vers lequel les administrations publiques des pays développés tendent. »⁷²

Ces références au secteur privé essentialisent généralement ce dernier comme étant le lieu de la concurrence sur les marchés, de la productivité par l'amélioration permanente des procédés et de la recherche du profit. Le secteur public, en opposition, aurait été depuis ses balbutiements le lieu privilégié du respect des règles au détriment de l'efficacité.

Or, nos recherches nous indiquent que ce type d'analyses appartient plus au sens commun qu'à la connaissance sociologique du développement historique des organisations de masse au sein des secteurs public et privé. Il nous faut donc prendre le temps de bien analyser la nature de ces deux secteurs et le genre de transferts qui s'est opéré entre eux dans le dernier tiers du 20^e siècle, ce qui devrait impliquer de ne pas aborder la catégorie « secteur privé » comme un tout homogène dont les différentes manifestations seraient par essence nécessairement antinomiques de celles du secteur public.

En effet, les techniques de gestion qui sont importées du secteur privé vers le secteur public ne sont pas toujours les mêmes en toutes circonstances et ne couvrent pas l'ensemble des expériences de gestion qui furent développées dans le secteur privé. Les entreprises privées existent sous différentes formes légales (entreprises individuelles, sociétés par actions, coopératives, mutuelles, corporations, etc.),

⁷¹ Crozier, 1969, *loc.cit.* p.150

⁷² Jalette, Patrice, Jean-Noël Grenier et Jérémie Hains-Pouliot. 2012. « Restructuration de la fonction publique québécoise: configurations et conséquences disparates ». *Relations industrielles*, vol. 67, no 4, p.569

utilisent différentes stratégies financières et différentes techniques de gestion, gèrent leurs relations avec leurs parties prenantes selon une variété de principes, etc. Nous pouvons d'ailleurs observer des phénomènes de modes sur le temps court et des tendances sur le temps long pour chacun de ces éléments qui constituent le secteur privé et ses pratiques.

De plus, le secteur privé tel qu'il est employé dans la littérature sur la NGP désigne généralement l'ensemble des entreprises privées, particulièrement celles de grande taille, et laisse de côté tout un pan des pratiques privées au sein de la société civile qui ont su influencer également les institutions publiques et leurs réformes. Le chapitre 3 sera l'occasion de départager ces différents éléments et d'identifier ceux qui ont été spécifiquement mobilisés par la NGP.

1.6.3 Les liens entre la NGP et le néolibéralisme

Finalement, nous ne pouvons passer sous silence le contexte d'émergence de la nouvelle gestion publique, caractérisé par l'entrée de la plupart des pays développés dans une ère qualifiée de néolibérale. Dans la littérature sur la NGP également, le rapprochement entre celle-ci et le néolibéralisme est fréquemment établi, généralement pour faire du néolibéralisme le contexte idéologique des transformations. Par exemple, Saint-Martin avance que « La NGP trouve son origine dans les courants de pensée néolibérale des années 1970 », et Jalette *et coll.* ajoutent :

que ce soit en raison de situations budgétaires difficiles, de l'influence de l'idéologie néolibérale ou d'un engagement pragmatique envers la modernisation des façons de rendre les services à la population, plusieurs gouvernements ont adhéré à des modèles d'organisation et de prestation des services publics qui se distinguent de l'administration publique classique.⁷³

⁷³ *Ibid.*, p.568

Bien que les références de surface au néolibéralisme abondent dans la littérature consacrée à la NGP, nous n'avons pas encore trouvé d'auteur se proposant de définir rigoureusement le néolibéralisme sur le plan théorique avant d'en faire un élément d'interprétation de la NGP et de la forme que prennent ses différentes réformes. La plupart des auteurs se contentent d'évoquer l'idéologie néolibérale du « tout au marché »⁷⁴ sans aborder, par une analyse plus détaillée, les liens qui unissent le néolibéralisme à ses différentes manifestations. Cette question nous semble toutefois fondamentale.

Nous nous proposons donc, dans le cadre de notre mémoire, de répondre à deux questions complémentaires : premièrement, de quelle manière la NGP est-elle liée au néolibéralisme? Deuxièmement, de quelle manière la NGP est-elle inspirée des pratiques du secteur privé? De ces deux questions principales découleront une série de questions connexes : la NGP répond-elle vraiment d'une logique d'amélioration permanente des processus et d'augmentation de l'efficacité ? Quels types de transformations du secteur privé ont inspiré les réformes de la nouvelle gestion publique ? Comment ces transformations éclairent-elles la nouvelle gestion publique en tant qu'objet sociologique ? Peut-on identifier un phénomène entre la NGP, les transformations du secteur privé et le néolibéralisme qui détermine les deux autres ?

Pour répondre à ces questions, nous tenterons donc de démontrer les liens qui prévalent sur le plan sociologique entre ces trois phénomènes. Nous espérons alors être à même de dépasser la posture déterministe voulant que la NGP soit une simple réaction généralisée des administrations publiques à un stress financier dans un contexte idéologique favorable aux techniques de gestion du secteur privé.

⁷⁴ Connell, Raewyn, Barbara Fawcett et Gabrielle Meagher. 2009. « Neoliberalism, New Public Management and the human service professions. Introduction to the Special Issue ». *Journal of Sociology*, vol. 45, no 4, p.331

Lorsque nous aborderons la première question, relative au néolibéralisme, nous poserons les jalons de notre cadre d'analyse en sollicitant des auteurs qui ont développé une théorie du néolibéralisme qui dépasse son simple caractère idéologique, à savoir principalement des auteurs inspirés des thèses de Michel Foucault et de Karl Marx.

Nous procéderons dans un deuxième temps à l'analyse des transformations qui ont eu cours dans le secteur privé tout au long du 20^e siècle. Trois phénomènes qui ont transformé de manière radicale les organisations privées au cours du 20^e siècle seront alors abordés, soit la création institutionnelle de la corporation privée, la constitution d'un secteur monopolistique au sein du secteur privé et la financiarisation du capitalisme avancé

L'étude du premier phénomène nous permettra de mettre en perspective l'idée reçue selon laquelle le secteur privé est par nature un lieu empreint de compétition dont le principe aurait été intégré tel quel par le secteur public. Nous verrons ensuite, avec John Kenneth Galbraith, comment les organisations privées de production de masse ont suivi une trajectoire faisant de l'incertitude une variable à éliminer, notamment par des techniques de planification visant explicitement la réduction des effets de la compétition sur les marchés.

Enfin, la financiarisation de l'économie est un phénomène qui explique l'apparition d'une nouvelle conception du conflit au sein des organisations, dont ont émergé la théorie de l'Agence et les pratiques de « gouvernance d'entreprise » et qui ont été transposées à un certain degré dans le secteur public par NGP. De plus, nous verrons comment cette financiarisation du capitalisme a favorisé l'apparition des modes de production post-fordistes, lesquels nous permettront de voir comment le principe de compétition est réapparu au tournant des années 70 comme force motrice du secteur privé, cette fois en étant internalisé comme technique de pouvoir à l'intérieur même des organisations.

L'exercice théorique auquel nous nous prêtons consiste essentiellement en un travail herméneutique d'interprétation du phénomène de la nouvelle gestion publique en la mettant en relation avec le concept de néolibéralisme et en procédant à une analyse ciblée des développements du capitalisme monopolistique, grâce à une littérature constituée de sources secondaires desquelles nous dégagerons une synthèse critique des différents moments exposés tout au long de ce mémoire.

1.7 Conclusion

Avant de conclure ce chapitre, nous pouvons résumer notre propos en rappelant que la nouvelle gestion publique est un mouvement de réforme des administrations publiques qui affecte l'ensemble des pays développés et qui est concomitant à l'apparition d'un nouveau mode de gouvernement de type néolibéral. La NGP recherche officiellement l'efficacité, l'efficience et les économies en mettant l'accent sur l'atteinte de résultats plutôt que sur le respect des procédures. La flexibilisation des administrations publiques par la décentralisation et l'introduction de la compétition par l'usage de mécanismes de type marché, aux niveaux structurels et organisationnels, sont les principaux moyens mis en œuvre pour y arriver.

Munis de notre double cadre théorique, nous procéderons à l'étude des transformations survenues dans le secteur privé au 20^e siècle, laquelle nous permettra de mettre en perspective et de mieux comprendre de quelle manière la nouvelle gestion publique participe à cette transformation générale du pouvoir dans la société.

Notre thèse principale est que la nouvelle gestion publique représente un phénomène à part entière du néolibéralisme, par l'intégration d'un certain nombre de techniques de gestion qui permettent d'augmenter le pouvoir des gouvernements sur les administrations et d'intensifier le travail des employés de première ligne du secteur

public, ce qui a pour conséquence de normaliser les nouvelles conditions d'emploi dans le secteur privé. Autrement dit, l'enjeu qui motive l'ensemble des réformes proposées par la nouvelle gestion publique ne semble pas être l'efficacité, malgré les prétentions de ses promoteurs, mais plutôt le pouvoir.

Dans un deuxième temps, comme l'OCDE l'admet d'entrée de jeu, l'influence des expériences des grandes organisations privées sur les administrations publiques n'est « ni directe ni immédiate ». Il convient donc de nous demander à quel niveau se situe cette influence. Nous soumettons l'idée que les entreprises privées ont agi à titre de laboratoires dans la constitution de nouvelles techniques de pouvoir porteuses d'une rationalité particulière et qui se sont propagées ensuite à l'ensemble de la société.

CHAPITRE II

LE NÉOLIBÉRALISME SELON LES CADRES THÉORIQUES FOUCALDIEN ET MARXISTE

2.1 Introduction

La nouvelle gestion publique étant concomitante de transformations profondes des champs politiques et économiques qui sont survenues à partir du début des années 70, il est important de la situer dans son contexte d'émergence. Ainsi, comme nous l'avons évoqué au chapitre 1, la NGP est fréquemment décrite comme étant en phase avec le néolibéralisme. La littérature portant sur la NGP est toutefois avare de définitions, de descriptions ou d'éléments d'analyse du néolibéralisme, qui sont la plupart du temps pris pour acquis.

Or, plus encore que la nouvelle gestion publique, le néolibéralisme est un concept équivoque qui est doté de sens multiples et investis d'affects divers dans les champs politiques et académiques. Par exemple, Wendy Brown énumère une liste de phénomènes qui sont associés au concept de néolibéralisme dans son usage courant et qui sont fédérés autour de l'idée d'un marché « radicalement libre »⁷⁵ :

« maximized competition and free trade achieved through economic deregulation, elimination of tariffs, and a range of monetary and social policies favorable to business and indifferent toward poverty, social deracination, cultural decimation, long-term resource depletion, and environmental destruction. »⁷⁶

⁷⁵ Brown, Wendy. 2005. *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. Princeton University Press, p.37, notre traduction.

⁷⁶ *Ibid.*, p.37

Bien que ces phénomènes soient bien réels et importants, leur énumération ne suffit pas à délimiter les contours du concept du néolibéralisme, encore moins à éclairer notre travail d'interprétation du phénomène de la NGP.

Deux cadres théoriques nous semblent intéressants pour aborder notre sujet en lien avec le néolibéralisme, soit le cadre foucauldien et le cadre marxiste. Le premier réfléchit le problème du néolibéralisme sous l'angle des transformations générales du pouvoir dans la société, alors que le second se concentre plus spécifiquement sur les conflits de classes provoqués par les transformations économiques sous-jacentes à ces transformations du pouvoir, au premier chef desquels on retrouve la fin du compromis fordiste et de l'État-Providence.

Ces deux approches générales seront complémentaires l'une de l'autre et nous permettront de délimiter les enjeux liant le néolibéralisme aux transformations du champ économique et à la nouvelle gestion publique. Commençons par l'approche foucauldienne, en nous intéressant tout d'abord aux écrits de Michel Foucault lui-même, avant de faire appel à des auteurs plus contemporains.

2.2 Le néolibéralisme en tant que nouvelle forme de pouvoir : la perspective foucauldienne

2.2.1 Les transformations du pouvoir en Occident depuis les débuts de la modernité : des disciplines à la gouvernementalité

Michel Foucault est l'un des premiers intellectuels à avoir proposé un cadre d'analyse du néolibéralisme, au moment où celui-ci n'en était qu'à ses balbutiements. Ainsi, dès 1978, Foucault dispensa un cours au Collège de France intitulé *Naissance de la biopolitique*, où il exposa ses idées concernant ce qu'il nomme la

« gouvernementalité néolibérale », soit un « nouvel art de gouverner » fondé sur la généralisation de la forme entreprise et la régulation de la société civile autour de la figure de *l'homo oeconomicus*, c'est-à-dire autour d'un individu compris comme sujet rationnel et calculateur mû par ses seuls intérêts.

Il est couramment admis que les premiers gouvernements occidentaux à avoir ouvertement prôné le dépassement de l'État-Providence sont ceux de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan, élus respectivement en 1979 et 1981. Or, nous indique Foucault, une transfiguration générale du pouvoir en société était déjà à l'œuvre dans les sociétés occidentales et a fait le lit des réformes engagées par ces deux chefs d'État emblématiques. Avant d'aborder cette lecture du néolibéralisme, il importe de rappeler quelques éléments clés du cadre théorique foucauldien concernant le pouvoir.

Un apport important des travaux de Michel Foucault à la sociologie consiste à avoir démontré la pertinence de délaissier quelque peu la question des fondements du pouvoir et de sa légitimité pour se concentrer sur les formes de son exercice qui le rendent effectif. Foucault s'intéressa ainsi à la « microphysique du pouvoir », aux modalités par lesquelles il s'exprime et se reproduit, puisque c'est à travers ses modalités qu'apparaît sa nature, qu'à travers ses formes se dessine son principe.

C'est dans cette optique que l'auteur s'est intéressé aux transformations du pouvoir en Occident à partir de l'Âge Classique, soit aux 16^e et 17^e siècles. En abordant l'époque moderne, Foucault s'est concentré plus spécifiquement sur l'apparition de ce qu'il nomme le « pouvoir disciplinaire », qui est un pouvoir « qui, au lieu de soutirer et de prélever, a pour fonction majeure de 'dresser'; ou sans doute, de dresser pour mieux prélever et soutirer davantage. Il n'enchaîne pas les forces pour les réduire ; il cherche à les lier de manière à les multiplier et à les utiliser. »⁷⁷

⁷⁷ Foucault, Michel. 1975. *Surveiller et punir*, Gallimard, Paris, p.172

Ce pouvoir disciplinaire rend productive et utile une population à l'aide d'un ensemble de « méthodes qui permettent le contrôle minutieux des opérations du corps, qui assurent l'assujettissement constant de ses forces et leur imposent un rapport de docilité-utilité »⁷⁸, et que nous retrouverons tout aussi bien dans la prison que dans l'armée, l'hôpital, l'école, l'atelier, l'usine, etc.

La théorie du pouvoir disciplinaire en est toutefois venue à paraître insuffisante aux yeux de Foucault, dans la mesure où elle ne permettait pas de rendre compte de la finesse des techniques de pouvoir qui sont apparues également au 18^e siècle de façon concomitante aux disciplines. Dans son étude des transformations des formes et des modalités d'exercice du pouvoir, Foucault va donc privilégier le concept de gouvernementalité à celui de discipline pour désigner de façon générale la « manière dont on conduit la conduite des hommes. »⁷⁹

En ce sens, la gouvernementalité, néologisme forgé à partir des termes « gouvernement » et « mentalité », est un concept clé chez Foucault, qu'il définit comme une forme de pouvoir qui « implique le rapport de soi à soi, [donc] l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres.⁸⁰ »

Il s'agit donc d'un pouvoir indirect qui ne réprime pas les désirs individuels, mais les stimule pour s'en servir à ses propres fins. La gouvernementalité est « un ensemble constitué par les institutions, les procédures, analyses et réflexions, les calculs et les tactiques qui permettent d'exercer cette forme bien spécifique, bien que complexe, de pouvoir.»⁸¹ Elle ne se contente pas de créer des sujets par assujettissement, comme

⁷⁸ *Ibid.*, p.139

⁷⁹ Foucault, Michel. 2004. *Naissance de la biopolitique*, Gallimard, Paris, p.192

⁸⁰ Foucault, Michel. 1994. « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », dans *Dits et Écrits, tome II*, Paris, Gallimard, p.1547

⁸² Foucault, Michel. 1978. « La gouvernementalité », dans *Dits et écrits, tome I*, Gallimard, p.655

pour les pouvoirs disciplinaires, mais elle procède également par l'encouragement des processus de subjectivation, par lesquels les sujets développent leur propre réflexivité. Elle implique donc que « la discipline [ne soit] plus une contrainte extérieure et correctrice s'exerçant sur les corps, mais une volonté intériorisée par voie de suggestion, de prévention et de manipulation des variables du milieu.»⁸²

Cette dernière caractéristique en fait une forme de pouvoir beaucoup plus efficace que les disciplines, car non pas opposée de l'extérieur à la psyché des individus, mais plutôt profondément ancrée en elle. Cela s'exprime par la mise en place d'un ensemble de normes, formelles et informelles, qui prennent corps notamment dans le droit, mais également dans différents arrangements organisationnels, matériels et idéels qui stimulent l'intérêt individuel des sujets.

La gouvernementalité a pris deux formes successives au cours de l'histoire. La première fut incarnée par le libéralisme développé par l'économie politique du 18^e siècle. Cette gouvernementalité dite « libérale » consistait alors à intégrer la pensée économique à l'intérieur de l'exercice du pouvoir politique. À l'époque précédente où la raison d'État centrée sur les pouvoirs régaliens prévalait, l'État se trouvait confronté à des demandes d'autolimitation de son pouvoir au nom de droits naturels détenus par ses sujets. Avec le libéralisme, ce principe d'autolimitation trouve sa source dans les processus économiques qui doivent suivre librement leur cours pour engendrer la richesse individuelle et collective, sans être entravés par le pouvoir arbitraire de l'État. Le libéralisme prescrit donc à l'État ce qu'il ne doit pas faire plutôt que de lui dicter un agenda particulier.

Le principe du laisser-faire en matière économique devait donc garantir ce jeu des acteurs sociaux formant la population et qui devait, par voie de conséquence, augmenter la puissance des États. En effet, dans la mesure où cette « nouvelle raison

⁸² Le Texier, Thibault. 2011. « Foucault, le pouvoir et l'entreprise : pour une théorie de la gouvernementalité managériale », *Revue de philosophie économique*, vol. 12, no.2, p.62

gouvernementale [propre au libéralisme] a besoin de liberté, [où] le nouvel art de gouverner consomme de la liberté »⁸³ pour s'étendre, cette raison mettra en œuvre ses différentes techniques de pouvoir pour produire de la liberté et la canaliser à son profit. Développement de l'État et développement de la liberté économique étaient alors intimement liés, voire dépendants l'un de l'autre. Cette réflexion sur la gouvernementalité comme technique subtile de pouvoir fondée sur la liberté de ses sujets amène Foucault à voir les pratiques de liberté et les disciplines comme les deux faces de la même médaille du libéralisme.

2.2.2 L'émergence de la gouvernementalité néolibérale

Foucault chercha par ailleurs à déboulonner l'idée de sens commun de son époque voulant que le néolibéralisme ne serait qu'une nouvelle mouture du même libéralisme que tous les pays occidentaux avaient connu avant la Deuxième Guerre mondiale, pour lui opposer l'idée selon laquelle nous assisterions plutôt à l'émergence d'un nouvel art de gouverner détenant sa logique propre.

Michel Foucault, dans ce travail archéologique sur le développement du néolibéralisme en tant que nouvelle forme de pouvoir, attribue une importance capitale, dans l'apparition et la propagation de la gouvernementalité néolibérale, au rôle qu'ont joué certains intellectuels regroupés au sein de communautés intellectuelles comme le Colloque Walter Lippman, qui a eu lieu en 1938, et la Société du Mont-Pèlerin (SMP) qui lui a succédé de 1947 jusqu'à nos jours⁸⁴. Cette dernière regroupait en son sein principalement des économistes de renom, mais également des philosophes, des juristes et des journalistes. Parmi ses membres les

⁸³ Foucault. 2004. *op. cit.* p.65

⁸⁴ Foucault évoque seulement le Colloque Walter Lippmann, dans son cours au Collège de France de 1978-1979, mais la plupart des intellectuels influents qu'il nomme prirent également part à la Société du Mont-Pèlerin et c'est à travers elle que leurs idées se sont développées et répandues.

plus influents, nous pouvons compter Milton Friedman, Ludwig von Mises, Karl Popper et Friedrich von Hayek.

Ce dernier est un économiste autrichien retenu par l'histoire comme l'instigateur principal de la Société du Mont-Pèlerin, dont il fut élu le premier président dès 1947. Les travaux de Hayek ont profondément influencé les idées de cette communauté intellectuelle, dont nous pouvons souligner ici les grandes lignes, telles qu'elles sont regroupées dans un article datant de 1945 intitulé « The use of knowledge in society »⁸⁵.

L'idée maîtresse de Hayek est que le développement de la société moderne a entraîné un tel niveau de complexification des activités économiques que l'information est maintenant décomposée, parcellaire, incomplète, changeante et inégalement répartie dans la société. Il est donc impossible pour toute organisation humaine de centraliser en temps réel l'ensemble des informations nécessaires à la coordination d'une économie nationale, encore moins d'une économie mondiale.

Aucun individu, entreprise ou État ne pouvant ainsi prétendre à cette connaissance nécessaire et suffisante à une coordination centralisée et efficace de l'économie, le seul mécanisme pouvant y aspirer est le marché, en raison du fait qu'il fonctionne de manière décentralisée grâce à l'action des prix dans un contexte de concurrence. "Fundamentally, in a system where the knowledge of the relevant facts is dispersed among many people, prices can act to coordinate the separate actions of different people in the same way as subjective values help the individual to coordinate the parts of his plan."⁸⁶

Bien que l'État soit incapable de remplacer le marché lorsque vient le temps d'allouer les ressources de manière rationnelle, les penseurs du néolibéralisme regroupés au

⁸⁵ Hayek, Frederick von. 1945. « The Use of Knowledge in Society », *The American Economic Review*, vol. 35, no 4, p. 519-530.

⁸⁶ *Ibid.* p.526

sein de la SMP comme Hayek ne croient pas pour autant que le marché concurrentiel agissant comme processeur d'informations puisse émerger spontanément des actions individuelles de tout un chacun. Les conditions de réalisation de cette saine concurrence régulée par le marché doivent être généralement créées et maintenues en place par des interventions étatiques.

Ces conditions sont d'ordre tout autant culturel, social qu'économique, comme l'exprime Philipp Mirowski dans ce commentaire critique concernant les travaux de la SMP : « what is neo in neoliberalism is the remaking and redeployment of the state as the core agency that actively fabricates the subjectivities, social relations and collective representations suited to making the fiction of markets real and consequential.»⁸⁷ Nous approfondirons cette réflexion un peu plus loin.

Ainsi, au principe de laisser-faire du libéralisme, qui représentait le principe d'autolimitation du pouvoir du souverain, Foucault oppose l'interventionnisme constant de la gouvernementalité néolibérale, parfois même supérieur à celui de l'État-Providence keynésien. Ce qui distingue le gouvernement néolibéral du providentialisme, toutefois, est la nature et la cible de ses interventions. En effet, si l'État social-démocrate dérogeait fréquemment au principe de gouvernementalité libérale en intervenant directement dans les processus économiques pour compenser les effets délétères du marché libre, l'État néolibéral pour sa part va agir non pas à l'intérieur du marché, mais sur son cadre externe, soit la société civile. Effectivement, nous dit Foucault

autant l'intervention gouvernementale doit être discrète au niveau des processus économiques eux-mêmes, autant au contraire il faut qu'elle soit massive dès qu'il s'agit de cet ensemble de données techniques, scientifiques, juridiques,

⁸⁷ Mirowski, Philip. 2013. *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. Verso Books, p.54

démographiques, disons en gros sociales, qui vont maintenant devenir de plus en plus l'objet de l'intervention gouvernementale.⁸⁸

Il s'agit donc non pas d'intervenir sur le marché ou ses mécanismes, ni uniquement sur le respect de ses règles, mais sur l'ensemble de ses conditions institutionnelles d'existence, par « une intervention permanente sous la forme d'actions régulatrices et d'actions ordonnatrices, touchant aux données générales permettant au marché de fonctionner. »⁸⁹

Les sources de cet interventionnisme d'un genre nouveau diffèrent d'un contexte national à l'autre. Nous nous contenterons ici de rendre compte de l'étude par Foucault des cas allemand et américain, qui sont les plus pertinents pour notre propos. En Allemagne, la pensée du néolibéralisme est apparue aussi tôt que dans les années trente chez les « ordolibéraux », pour qui l'État devait assurer la régulation de la société dans son ensemble en y généralisant non pas principalement la pratique de l'échange marchand comme dans le libéralisme, mais plutôt le principe de la *concurrence*.

Ce principe de concurrence est vu dans cette perspective comme une essence, un principe de formalisation des pratiques sociales. La concurrence détient alors « une logique interne, elle a sa structure propre. Ses effets ne se produisent qu'à la condition que cette logique soit respectée. »⁹⁰ Pour parvenir à ce résultat, l'État doit contribuer à la généralisation de la forme « entreprise » dans la société, faire en sorte que tous les acteurs de la société se comportent *comme s'ils* étaient une entreprise, individus compris, afin « de faire du marché, de la concurrence, et par conséquent de l'entreprise, ce qu'on pourrait appeler la puissance informante de la société. »⁹¹

⁸⁸ Foucault, *op. cit.*, 2004, p.147

⁸⁹ Lechevalier, Arnaud. 2010. « Les formes de gouvernementalité libérale à l'heure des NTIC : regards sur l'Allemagne contemporaine. » *Mouvements*, vol. n° 62, no 2, p.23

⁹⁰ Foucault. 2004. *op. cit.*, p.124

⁹¹ *Ibid.*, p.154

En ce qui concerne le néolibéralisme américain, celui-ci se caractérise, sur le plan gouvernemental, par un type d'intervention étatique qui s'adresse non pas d'abord à des *homo juridicus*, des sujets juridiques dotés de droits dont l'État devrait assurer le respect, mais plutôt à des *homo oeconomicus*, figures du sujet économique par excellence qui recherche son propre intérêt avant toute chose et qui est guidé par sa rationalité instrumentale. Ces *homo oeconomicus*, lorsqu'ils font l'objet de l'intervention gouvernementale, ne sont pas abordés en tant que donnée ontologique, comme dans le libéralisme du 18^e siècle, mais plutôt comme un principe épistémologique qui permet de constituer une grille d'analyse de l'ensemble de la société sur la base du comportement rationnel idéal-typique, soit le comportement économique.

La gouvernementalité néolibérale implique ainsi que chaque intervention de l'État puisse être jugée et justifiée en fonction de sa capacité à faire fleurir ces sujets économiques que sont les *homo oeconomicus*, par l'entremise de mesures favorisant l'investissement individuel de ces sujets dans leur « capital humain ». Ce capital humain conçu comme source de valeur économique devient alors la principale cible de l'intervention publique en santé, en éducation, dans les infrastructures, etc. ; mais ceci, toujours indirectement, en stimulant l'intérêt des individus envers l'augmentation de ce capital.

Avec le temps, ces deux principes essentiels du néolibéralisme (interventions visant la régulation des actions par le principe de concurrence ou par l'incitation à l'investissement dans le capital humain) se sont combinés en une synthèse qui s'est diffusée à l'échelle de la planète et qui se révélera centrale, comme nous aurons l'occasion de le voir au chapitre 4, dans l'élaboration des réformes de nouvelle gestion publique.

2.2.3 L'intériorisation de la contrainte néolibérale à l'autonomie et à la responsabilité individuelle

Tout au long de son œuvre, Foucault a insisté sur le fait que le pouvoir s'exerçait non seulement grâce à ses techniques de dressage des corps, comme pour les disciplines, mais également grâce à des techniques visant la transformation du rapport que les individus entretiennent consciemment avec eux-mêmes. Le « souci de soi », concept cher à Foucault et dont il trouve les origines dans la Grèce antique, désigne une pratique d'autoformation du sujet, une forme d'ascétisme, « un exercice de soi sur soi par lequel on essaie de s'élaborer, de se transformer et d'accéder à un certain mode d'être. »⁹²

Ce souci de soi implique des « pratiques de soi », qui sont l'expression d'une forme de liberté individuelle, sans toutefois être le fruit d'une subjectivité radicalement libre. En effet, ces pratiques de soi ne sont pas quelque chose que l'individu invente lui-même, *ex nihilo* à la manière d'un démiurge, ce sont plutôt « des schémas qu'il trouve dans sa culture et qui lui sont proposés, suggérés, imposés par sa culture, sa société et son groupe social. »⁹³

Ce souci de soi est tout particulièrement l'objet du pouvoir gouvernemental compris comme « conduite des conduites » des hommes libres. Foucault spécifie justement que lorsqu'il aborde la question de la gouvernementalité, il « vise l'ensemble des pratiques par lesquelles on peut constituer, définir, organiser, instrumentaliser les stratégies que les individus, dans leur liberté, peuvent avoir les uns à l'égard des autres »⁹⁴ Ces « pratiques de soi » sont autant de disciplines intériorisées qui permettent aux individus de se saisir réflexivement comme des sujets autonomes.

⁹² Foucault. 1994. *op. cit.*, p.28

⁹³ *Ibid.*, p.38

⁹⁴ Foucault. 1994. *op. cit.*, p.47

Plusieurs auteurs ont repris cette idée fondamentale à la conceptualisation du pouvoir dans l'œuvre foucauldienne pour pousser un peu plus loin l'analyse contemporaine du néolibéralisme. La mise en concurrence généralisée de la population par l'élargissement des possibilités d'expression de la forme « entreprise » aux actions des individus, combinée à l'investissement dans le capital humain, sont ainsi vus comme autant de techniques de subjectivation des individus qui permettent l'exercice de la gouvernementalité néolibérale. C'est donc ultimement en agissant sur les conditions d'intériorisation des contraintes nouvelles imposées par le néolibéralisme que cette forme de gouvernementalité arrive à se déployer.

Deux types de contraintes devant être intériorisés reviennent de manière récurrente dans la littérature sur le sujet, soit les injonctions à l'autonomie et à la responsabilité. Cette dernière est vue par Danilo Martuccelli comme un mécanisme de domination qui

implique que l'individu se sente, toujours et partout, responsable non seulement de ce qu'il fait (responsabilité), mais aussi de tout ce qui lui arrive (responsabilisation). [...] C'est afin de faire face à cette épreuve généralisée de responsabilisation que l'individu doit toujours être capable de s'adapter à toutes les situations ou imprévus.⁹⁵

Si la responsabilité juridique moderne telle qu'elle s'est développée dans le droit tout au long de l'histoire de l'Occident reposait sur la capacité reconnue de chaque être humain sain d'esprit de connaître rationnellement la différence entre le bien et le mal, la responsabilité néolibérale repose sur l'idée que chacun est doté d'une rationalité économique suffisante pour connaître ses intérêts propres et travailler à leur réalisation. Émilie Hache voit en ce sens dans la gouvernementalité néolibérale une « réduction de la notion de responsabilité morale à un comportement précis indexé

⁹⁵ Martuccelli, Danilo. 2004. « Figures de la domination. » *Revue française de sociologie*, vol. 45, no 3, p.479

sur une extension de la théorie économique du capital humain à l'ensemble des comportements. »⁹⁶

L'injonction à l'autonomie, pour sa part, signifie qu'il est également attendu des individus qu'ils ne fassent plus dépendre leur bonheur d'aucune institution non économique. À la vision d'un État-Providence source d'indépendance, le néolibéralisme oppose la vision d'un État-Providence qui domine sa population en la rendant dépendante de lui dans tous les aspects de sa vie et dont il faudrait donc se libérer. Autonomie et responsabilité deviennent alors des notions qui servent à « intérioriser et à individualiser, de manière classique, la situation sociale des individus, mais [est] cette fois-ci accompagnée d'une connotation positive empruntée à la notion *d'empowerment* qui signe la spécificité de [leur] usage néolibéral. »⁹⁷

De plus, selon Wendy Brown, cette double injonction à l'autonomie et à la responsabilité permet à la gouvernementalité néolibérale de se déployer non seulement dans la sphère économique, mais également dans la sphère politique et, ultimement, à l'ensemble de la vie sociale. En fait, c'est un nouveau type de rationalité, une nouvelle façon de voir le monde et d'interagir avec lui qui prennent forme :

« Neoliberal rationality, while foregrounding the market, is not only or even primarily focused on the economy; it involves extending and disseminating market values to all institutions and social action, even as the market itself remains a distinctive player. »⁹⁸

Brown précise que le néolibéralisme ne fait pas que tenir pour acquis que tous les aspects politiques, sociaux et culturels de la vie peuvent être réduits à un calcul d'utilité marginale. Bien plus: « it develops institutional practices and rewards for

⁹⁶ Hache. 2007. *loc. cit.*, p.57

⁹⁷ *Ibid.*, p.53

⁹⁸ Brown. 2005. *op. cit.*, p.39

enacting this vision. »⁹⁹ Jason Read ajoute que, de manière radicale, le néolibéralisme va jusqu'à faire disparaître la nature polyvalente du discours, « everything is framed in terms of interests, freedoms and risks. »¹⁰⁰ En dernière instance, l'objet visé par la gouvernementalité néolibérale, dans le but d'étendre la présence des marchés, c'est « l'âme » même des individus, ce qui leur est le plus intime et constitutif, comme le rappelle dans ce passage Mathieu Hilgers :

« neoliberalism must change people. This is why, from Lippman to Thatcher's famous formulation, 'Economics are the method, but the object is to change the soul', neoliberalism is a political project. The necessity of making people adapt to a world of generalised competition supposes a radical reform that transforms the way in which they perceive their destiny. »¹⁰¹

Concluons cette section en rappelant que pour l'approche foucauldienne, le néolibéralisme est marqué par l'extension sociale de la forme du marché, de l'entreprise privée et de la compétition qui leur serait corollaire. Toutefois – et ce point est essentiel – il ne faut pas interpréter ce fait comme si nous observions une expansion symétrique de ces trois phénomènes dans la société, comme s'ils se répandaient uniformément et simultanément dans toutes les directions.

Entre la doctrine de la Société du Mont-Pèlerin et la réalité des nouvelles techniques de pouvoir développées tout au long de la seconde moitié du 20^e siècle, il existe un jeu important où l'on peut observer un lot de contre-exemples qui laissent voir moins une extension mur-à-mur du marché, de la forme de l'entreprise et de la compétition qu'une utilisation accrue, mais ciblée, de ces techniques de pouvoir, lorsque leur usage est jugé pertinent.

En effet, insistons sur le fait que pour Foucault, les différentes modalités d'exercice du pouvoir présentées jusqu'à maintenant ne sont jamais mutuellement exclusives et

⁹⁹ *Ibid.*, p.40

¹⁰⁰ Read, Jason. 2009. "A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity", *Foucault Studies*, no 6, p.35

¹⁰¹ Hilgers, Mathieu. 2012. « The historicity of the neoliberal state », *Social Anthropology*, no. 20 p.82

ne se sont pas succédées les unes après les autres dans le temps. Nous avons plutôt affaire à une complexification cumulative des différentes techniques de pouvoir au fur et à mesure de leur développement respectif. Chacune de ces techniques devient alors autant d'outils qui peuvent être mobilisés en fonction des circonstances contingentes du moment. Le prochain chapitre sera l'occasion d'étayer cette thèse en nous penchant sur le cas du développement des grandes corporations au 20^e siècle.

2.3 Les enjeux de classes du néolibéralisme

La théorie foucauldienne est très utile à l'analyse des transformations contemporaines du pouvoir dans la société, mais elle est nécessairement insuffisante, principalement en raison du fait qu'elle néglige l'étude d'instances intermédiaires de pouvoir entre les sujets et l'État, à commencer par le monde du travail salarié.¹⁰² En effet, l'approche foucauldienne du néolibéralisme met l'accent principalement sur la conception nouvelle du pouvoir qu'elle implique, mais elle laisse de côté bon nombre de considérations concernant les transformations du conflit social s'exprimant dans les sphères politiques et économiques depuis la Deuxième Guerre mondiale.

Il importe donc de compléter notre cadre théorique en mobilisant, à l'aide du cadre d'analyse marxiste, les éléments qui nous permettront de saisir la nature éminemment conflictuelle du néolibéralisme en lien avec les transformations du capitalisme et de ses contradictions. La thèse principale de cette approche est que le néolibéralisme représente un nouveau stade de développement du capitalisme caractérisé par la réactivation de la lutte des classes, qui avait jusque-là été modérée par le compromis fordiste.

¹⁰² Voir Lefebvre, Philippe, 2005. « Foucault et la discipline d'atelier : problèmes soulevés par une contribution originale », dans Hatchuel et coll. *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, PUL

Nous assistons dès lors depuis près de quarante ans au développement d'un nouveau « régime d'économie politique »¹⁰³ néolibéral, doté d'un « régime d'accumulation » financiarisé. Nous verrons donc dans les pages qui suivent, à l'aide d'auteurs comme David Harvey, Robert Boyer, Éric Pineault et le tandem Duménil et Lévy, comment ces régimes se sont mis en place et quelles sont les conséquences au niveau des rapports de force qui traversent la société.

Mais avant toute chose, nous allons résumer brièvement quel type de régime politique et économique a précédé le tournant néolibéral et quelles sont les causes de son dépassement. La littérature sur le sujet est extrêmement vaste et constituée d'une pléthore de cadres théoriques ; la fin de l'État-Providence fut discutée sous toutes ses coutures et nous n'avons pas la prétention ici d'en dresser un portrait complet. Nous nous concentrerons plutôt sur les quelques éléments essentiels qui nous permettront de mieux mettre en contexte l'apparition de la nouvelle gestion publique en lien avec les transformations politico-économiques de notre époque.

2.3.1 Le compromis fordiste et l'État-Providence

Il est convenu dans la littérature que le néolibéralisme succède à l'État-Providence, lequel était appuyé sur un régime d'accumulation fordiste. Nous empruntons cette dernière expression à la théorie de la régulation, dont Robert Boyer est un auteur important et qui la définit par le fait qu'elle « s'attache à expliciter la forme des rapports sociaux fondamentaux qui permettent l'émergence puis la viabilité d'un régime d'accumulation »¹⁰⁴.

¹⁰³ Pineault, Éric. 2011. « Présentation : économie politique et sociologie du capitalisme avancé. » *Cahiers de recherche sociologique*, no 55, p.8

¹⁰⁴ Boyer, Robert. 2003. « Les institutions dans la théorie de la régulation. » *Cahiers d'économie Politique*, vol. 44, no 1, p.80

Ces rapports sociaux fondamentaux sont institutionnalisés sous la forme d'un régime monétaire, d'un rapport salarial, de types de concurrence, d'un type d'adhésion au régime international et sous la forme de l'État lui-même. Le régime d'accumulation est défini pour sa part comme « l'ensemble des régularités assurant une progression générale et relativement cohérente de l'accumulation du capital, c'est-à-dire permettant de résorber ou d'étaler dans le temps les distorsions et déséquilibres qui naissent en permanence du processus lui-même. »¹⁰⁵

Le régime d'accumulation fordiste tire son nom de Henry Ford, qui a mis au point un nouveau mode d'organisation du travail dans ses usines de voitures au début du 20^e siècle, fondé sur le management scientifique taylorien et la chaîne de montage, en plus de développer un nouveau rapport salarial (le *Five Dollar Day*) qui a inspiré une nouvelle forme de régulation de l'économie dans son ensemble.

La Ford Motor Company a donc créé un ensemble d'innovations micro et macro-économiques, ces dernières n'ayant été véritablement expérimentées à grande échelle que grâce à l'intervention décisive de l'État fédéral américain à partir de 1933. Cette année marque le début du New Deal du président Roosevelt qui visait à sortir l'économie américaine de la Grande Dépression causée par le krach boursier de 1929. Ces mesures interventionnistes ne connurent toutefois leur plein essor qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale, alors que le fordisme fut combiné au keynésianisme pour former les premiers États-Providence. Robert Boyer décrit ce mode de régulation comme étant « monopoliste (ou administré), car organisé grâce à une institutionnalisation des procédures d'ajustement en réponse aux aléas de l'activité économique. »¹⁰⁶

C'est dans *The condition of post-modernity*, paru en 1989, que David Harvey, géographe marxiste d'origine anglaise, dresse pour la première fois un portrait des

¹⁰⁵ Boyer, Robert. 2004. « Théorie de la régulation. Les fondamentaux. » *Repères*, p.54

¹⁰⁶ *Ibid.*, p.59

transformations économiques, politiques et culturelles associées au néolibéralisme. À l'époque de la rédaction de ce livre, Harvey était proche de l'école de la régulation, de laquelle il emprunta le vocabulaire et le cadre d'analyse dans sa description des phénomènes à l'œuvre.

David Harvey propose une analyse de l'époque fordiste qui met l'emphase sur le fait que les rôles des acteurs économiques, dans la période d'après-guerre, étaient bien définis : les grandes corporations devaient être organisées dans le but d'assurer une croissance régulière des investissements permettant d'augmenter leur productivité ainsi que le niveau de vie de la population. Dès lors,

« this implied a corporate commitment to steady but powerful processes of technological change, mass fixed capital investment, growth of managerial expertise in both production and marketing, and the mobilization of economies of scale through standardization of product. »¹⁰⁷

Cette époque est également marquée par la généralisation de la production de masse selon les préceptes du management scientifique dans le cadre d'organisations bureaucratiques connaissant des niveaux de concentration de capitaux jamais égalés dans l'histoire, garantissant aux corporations une position hégémonique dans l'orientation du développement économique de la planète. Le fait que les États-Unis étaient sortis de la Seconde Guerre mondiale plus forts qu'ils n'y sont entrés, alors que l'Europe était à reconstruire, assura également une hégémonie mondiale à ce pays et à son mode de développement, ce qui contribua à répandre les modes d'organisation fordistes partout où les économies nationales étaient en processus de modernisation.

Une caractéristique importante de ce mode de régulation est ce que l'on a nommé le « compromis fordiste », qui consiste essentiellement en un agencement « tripartite »

¹⁰⁷ Harvey, David. 1989. *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of social change*. Oxford, p.134

du pouvoir dans la société réparti entre les trois pôles que sont l'État, les détenteurs de capitaux et les travailleurs. Harvey décrit le phénomène de la sorte:

« The phenomenal growth that occurred in the postwar boom depended, however, on a series of compromises and repositionings on the part of the major actors in the capitalist development process. The state had to take on new (Keynesian) roles and build new institutional powers; corporate capital had to trim its sails in certain respects in order to move more smoothly in the track of secure profitability; and organized labour had to take on new roles and functions with respect to performance in labour markets and in production processes. »¹⁰⁸

Duménil et Lévy, pour leur part, décrivent ce compromis fordiste comme une alliance de classes entre les travailleurs non qualifiés et le personnel d'encadrement¹⁰⁹ : « in terms of class relationships, the power configuration in the postwar compromise must be interpreted as an alliance between the managerial and the popular classes under the leadership of the former. »¹¹⁰ Selon ces deux auteurs français, un trait caractéristique du capitalisme à l'époque de l'âge d'or du fordisme consistait en une grande autonomie du personnel de management orientée dans le sens d'une importance accordée aux investissements et aux améliorations technologiques de même qu'une intervention souhaitée de l'État dans l'économie, particulièrement au niveau de la régulation des activités financières.

Le deuxième aspect essentiel du fordisme résidait dans l'augmentation notable du pouvoir d'achat de la vaste majorité de la population, la classe moyenne étant appelée à devenir hégémonique dans la société, par des politiques publiques de plein emploi et l'établissement d'un État-Providence devant garantir une demande globale forte capable de prévenir les crises de surproduction auxquelles le capitalisme était habitué.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p.132

¹⁰⁹ Cette analyse s'appuie sur une conception de la société qui divise celle-ci en trois grandes classes sociales : la classe capitaliste (aussi nommée classe possédante), la classe des cadres (ou des managers) et la classe laborieuse (ou des travailleurs).

¹¹⁰ Duménil, Gérard et Dominique Lévy. 2011. *The crisis of Neoliberalism*. Harvard University Press. p.16

Le troisième aspect est fondamental en ce qu'il concerne la modération des intérêts de la sphère financière de l'économie. Cette modération s'est exprimée tout d'abord par le fait que le secteur du capitalisme financier était orienté vers des objectifs de croissance économique par la stimulation de l'économie dite « réelle », c'est-à-dire l'économie productrice de biens et de services destinés à la population. Les années d'après-guerre furent ainsi marquées par une moindre importance accordée aux intérêts des actionnaires dans l'organisation productive en termes de dividendes et de gains en capital, de même que par des taux d'intérêt plus bas. Enfin, les taux de profit étaient également généralement plus bas qu'à l'époque néolibérale en raison des coûts élevés de la main-d'œuvre liés à l'importance de l'action syndicale et à la régulation de l'économie par la stimulation de la demande intérieure.

Avant d'aller plus loin, il convient de glisser un mot sur l'apport des théories keynésiennes au régime d'économie politique qui s'est mis en place après la Deuxième Guerre mondiale. Au moment où la Société du Mont-Pèlerin se réunissait pour la première fois, les idées de John Maynard Keynes connaissaient déjà un succès international grâce au fait qu'elles permettaient aux États de réguler leurs économies pour éviter de nouvelles crises de surproduction comme celle de 1929, qui avait mené l'économie mondiale au bord du gouffre.

Duménil et Lévy décrivent la pensée de Keynes comme visant la préservation du libéralisme à l'échelle micro-économique, en mettant l'accent sur l'initiative et les innovations privées, tout en reconnaissant l'incapacité pour les organisations capitalistes de réguler et de coordonner elles-mêmes leurs activités à un niveau macro-économique. En ce sens, les idées de Keynes sont diamétralement opposées à celles avancées par Hayek et la SMP concernant les capacités limitées de traitement de l'information des États comparativement aux marchés :

« Following Keynes, no private decentralized mechanism existed that could ensure full employment and limit business-cycle fluctuations. This was a task for the state. Thus, the autonomy of finance had to be limited with respect to credit mechanisms,

at least concerning the overall mass of credit, and financial operations had to be regulated both domestically and internationally. »¹¹¹

Harvey met également l'accent sur le fait que la pensée de Keynes prônait la stabilisation d'une économie capitaliste qui avait démontré trop souvent, et avec des conséquences désastreuses, son incapacité à garantir un développement structuré et stable sur le long terme pour l'ensemble de la société :

« The problem, as an economist like Keynes saw it, was to arrive at a set of scientific managerial strategies and state powers that would stabilize capitalism, while avoiding the evident repressions and irrationalities, all the warmongering and narrow nationalism that national socialist solutions implied. »¹¹²

C'est cette combinaison d'un régime d'accumulation fordiste, tiré par une demande globale forte stimulée à l'aide de mesures interventionnistes keynésiennes de plein emploi et permettant la croissance non pas seulement de l'économie privée, mais également des services publics que l'on désigne par le concept d'État-Providence. Comme le rappelle David Harvey : « The ability to provide collective goods depended upon continuous acceleration in the productivity of labour in the corporate sector. Only in that way could Keynesian welfare statism be made fiscally viable. »¹¹³

2.3.2 Le passage au régime d'accumulation financier et la réactivation de la lutte des classes

Pour Duménil et Lévy, le néolibéralisme est un phénomène à plusieurs facettes, le résultat ambigu de la rencontre d'un ensemble d'événements historiques contingents dont il est hasardeux de déterminer avec précision ses commencements. Ces deux auteurs avancent toutefois l'hypothèse que le néolibéralisme a émergé de la crise

¹¹¹ Duménil, Gérard et Dominique Lévy. 2001. « Costs and Benefits of Neoliberalism. A Class Analysis » *Review of International Political Economy*, vol. 8, no 4, p. 585

¹¹² Harvey. 1989. *op. cit.*, p.129

¹¹³ *Ibid.*, p.139

structurelle ayant commencé au début des années 1970, l'année 1979 pouvant également être vue comme charnière, alors que la Réserve fédérale américaine a augmenté drastiquement ses taux d'intérêt afin de juguler l'inflation galopante.¹¹⁴

David Harvey nous rappelle pour sa part qu'en rétrospective, il est possible d'identifier les premiers signes du déclin du fordisme aux États-Unis dès le milieu des années 1960, soit une baisse de la productivité et de la profitabilité des corporations à partir de 1966 qui a engendré les premières difficultés fiscales pour l'État fédéral. Cette baisse n'a pu être jugulée qu'au prix d'une forte inflation, ce qui a miné la capacité du dollar américain à jouer le rôle de monnaie stable à l'échelle internationale ; les débuts de la désindustrialisation de l'économie nord-américaine au profit des pays d'Amérique Latine et de l'Asie du Sud-Est, les chocs pétroliers à partir de 1973, une plus forte compétition provenant de l'Europe et du Japon ont, parmi d'autres facteurs, ébranlé l'hégémonie américaine sur le système monétaire international.

C'est toutefois le passage du régime d'accumulation fordiste au régime d'accumulation financiarisé, au milieu des années 1970, qui représente le point d'inflexion caractéristique de l'époque néolibérale à l'échelle de la planète. La financiarisation de l'économie désigne, selon la définition canonique qu'en donne Gerald Epstein, « the increasing importance of financial markets, financial motives, financial institutions, and financial elites in the operations of the economy and its governing institutions, both at the national and international levels. »¹¹⁵

Cette financiarisation est le résultat d'une série de tentatives cumulées par les États et les grandes organisations capitalistes de se sortir des contradictions multiples du régime d'accumulation fordiste qui se manifestaient avec de plus en plus de gravité,

¹¹⁴ Duménil et Lévy. 2011. *op. cit.*, p.8

¹¹⁵ Epstein, Gerald. 2002. *Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy*. University of Massachusetts, p.3

appelant à l'instauration d'un nouveau régime d'accumulation. Toutefois, nous dit Robert Boyer, « ce mode de développement livre des performances globales inférieures à celles du fordisme puisqu'il est caractérisé par un net ralentissement du niveau de vie, un chômage plus élevé, des profits plus incertains et une accentuation des inégalités sociales. »¹¹⁶

Le nouveau régime d'accumulation financiarisé, bien qu'il offrait des « performances globales inférieures », a toutefois profité aux actionnaires des entreprises cotées en bourse, qu'ils soient individuels ou institutionnels (fonds de pension, fonds d'investissement, etc.) Ce fait amène les auteurs marxistes sollicités, au premier rang desquels Duménil et Lévy, à mettre l'accent sur les nouveaux rapports de classes qui définissent le néolibéralisme :

« the overall dynamics of capitalism under neoliberalism, both nationally and internationally, [are] determined by new class objectives that worked to the benefit of the highest income brackets, capitalist owners, and the upper fractions of management. »¹¹⁷

L'alliance que le compromis fordiste impliquait entre la classe du personnel d'encadrement lié au management et la classe des travailleurs s'est rompue pour laisser place à une alliance entre le management et les classes capitalistes : « [neoliberalism] expresses the strategy of the capitalist classes in alliance with upper management, specifically financial managers, intending to strengthen their hegemony and to expand it globally.»¹¹⁸

Le néolibéralisme représente donc, selon ces deux auteurs français, une nouvelle phase dans l'évolution du capitalisme, marqué par des politiques visant l'augmentation des libertés économiques des individus et des entreprises au niveau des échanges et de la mobilité des capitaux, représentant ainsi, comme son nom

¹¹⁶ Boyer. 2004. *op. cit.*, p.60

¹¹⁷ Duménil et Lévy. 2011. *op. cit.*, p.8

¹¹⁸ *Ibid.*, p.1

l'indique, une nouvelle forme de libéralisme. Toutefois, ces libertés économiques nouvelles obtenues par une certaine dérégulation des marchés du travail et des marchés financiers à travers le monde ne sont pas distribuées équitablement dans la société, les travailleurs faisant généralement les frais des gains obtenus par les actionnaires sur les marchés financiers.

Une augmentation fulgurante des inégalités de revenus, de la pauvreté et des problèmes sociaux qui leur sont reliés est observée dans l'ensemble des pays développés. « [Neoliberalism is] a social order in which a new discipline was imposed on labor and new managerial criteria and policies established. [...] The so-called "free market" is an instrument in service of this objective. »¹¹⁹ L'État, par les lois encadrant ces nouvelles libertés économiques, participe à la consolidation de ce nouvel ordre social et des formes de pouvoir qu'il implique.

Cette thèse est également partagée par David Harvey, qui s'oppose à l'idée reçue en sciences économiques voulant que les mutations politico-économiques que le monde connaît depuis près de quarante ans soient la manifestation d'une tentative de réorganisation de l'économie à l'échelle internationale en vue de renouer avec la croissance des meilleures années de l'après-guerre.

Harvey interprète plutôt le néolibéralisme comme un projet politique de rétablissement des conditions propices à une plus grande accumulation de capital par les classes possédantes et donc de renforcement de leur pouvoir de classe, indépendamment des objectifs de croissance et de plein emploi qui ont marqué l'époque précédente. L'atteinte de ces objectifs continue d'être officiellement recherchée par les politiques économiques des États, mais ces vœux pieux ne seraient qu'un écran idéologique destiné à susciter l'adhésion populaire aux réformes. Ainsi,

¹¹⁹ *Ibid*, p.35

« neoliberalism has not proven effective at revitalizing global capital accumulation, but it has succeeded in restoring class power. As a consequence, the theoretical utopianism of the neoliberal argument has worked more as a system of justification and legitimization. The principle of neoliberalism are quickly abandoned whenever they conflict with this class project. »¹²⁰

Le passage de l'État-Providence keynésien et fordiste au néolibéralisme ne fut pas pensé de bout en bout par les classes dirigeantes du capitalisme occidental, comme si le néolibéralisme était le résultat obligé d'un plan minutieux mis en branle depuis la fondation de la Société du Mont-Pèlerin. En effet, la situation actuelle est plutôt le résultat mitigé et ambivalent d'un conflit de classes qui ne peut jamais être contrôlé totalement par l'une ou l'autre des parties, malgré des transformations importantes dans le rapport de forces qui les opposent.

Le nouveau régime d'économie politique néolibéral se présente ainsi, suivant une thèse d'Éric Pineault¹²¹, comme un arrangement institutionnel timoré et imparfait, une construction *ad hoc* formée des différentes décisions contingentes et parfois contradictoires prises par les États, les organisations internationales et les principales corporations privées pour faire face aux multiples contradictions du régime d'accumulation fordiste de même qu'aux résistances syndicales et citoyennes.

2.3.3 Les différents niveaux de réalisation du néolibéralisme

David Harvey offre par ailleurs une analyse qui permet de faire la part des choses entre les discours tenus sur les transformations de l'économie et les réalités qui leur sont sous-jacentes. Éric Pineault a systématisé cette analyse pour en dégager trois dimensions, auxquelles il en ajoute une quatrième. Le néolibéralisme se compose ainsi de quatre éléments essentiels : 1) un ensemble de doctrines, 2) un discours

¹²⁰ Harvey, David. 2007. « Neoliberalism as Creative Destruction. » *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, no 1, p.28

¹²¹ Voir Pineault. 2014. *loc. cit.*

idéologique de légitimation, 3) des pratiques hégémoniques, et 4) un procès de subjectivation des normes néolibérales, ce quatrième élément permettant de faire le lien entre la posture marxiste et le cadre foucauldien concernant la nature du néolibéralisme.

En ce qui concerne le niveau de la doctrine, Harvey s'accorde avec Foucault pour dire qu'un ensemble d'intellectuels, regroupés au sein de la Société du Mont-Pèlerin et inspirés par les théories économiques néoclassiques, ont produit un corpus original d'idées ayant eu une influence décisive dans le type de réponses qui fut privilégié par les élites politiques et économiques face aux crises structurelles qu'a connues le fordisme au cours des années 1970. Harvey résume la doctrine néolibérale ainsi :

« neoliberalism is in the first instance a theory of political economic practices that proposes that human well-being can best be advanced by liberating individual entrepreneurial freedoms and skills within an institutional framework characterized by strong private property rights, free markets, and free trade. The role of the state is to create and preserve an institutional framework appropriate to such practices. »¹²²

Harvey met l'emphasis sur le fait que l'État, selon cette doctrine, se voit confier, en plus de ses missions régaliennes de base concernant la sécurité des personnes et des biens (armée, police, tribunaux, etc.) la responsabilité de garantir la confiance en l'intégrité de la monnaie, le tout pour assurer le bon fonctionnement des marchés conçu comme l'allocation optimale des ressources dans un contexte de dispersion de l'information. L'État doit par ailleurs favoriser la création de marchés là où il n'en existait pas – Harvey donne l'exemple de l'eau, des soins de santé et d'éducation, la sécurité sociale, etc. – par des incitations légales ou par une intervention directe. Une fois ces marchés créés, toutefois, l'État est invité à se faire le plus discret possible, laissant les acteurs privés faire les choix qui les concernent sans interférer dans leurs calculs d'utilité.¹²³

¹²² Harvey, David. 2005. *A Brief history of neoliberalism*. Oxford University Press. p.2

¹²³ *Ibid.*, p.2

Cet ensemble de doctrines prescrivant aux États ce qu'ils doivent et ne doivent pas faire en matières économiques et sociales ne saurait à lui seul engager l'adhésion des masses aux préceptes du néolibéralisme. Or, comme tout régime d'économie politique, celle-ci est essentielle jusque dans une certaine mesure à la réalisation des réformes majeures inspirées des doctrines néolibérales. Il importe donc pour les architectes du néolibéralisme de formuler et de diffuser un discours de légitimation idéologique adapté aux réalités de la population afin de garantir cette adhésion nécessaire. Ce discours de légitimation ratisse plus large et est moins cohérent que les doctrines initiales élaborées notamment par la Société du Mont-Pèlerin, au point d'être pétri de contradictions fondamentales. De plus, ce discours peut même être en contradiction avec les doctrines sus mentionnées.

Cette idéologie de légitimation, nous dit Harvey, donne corps à ce qu'il nomme le « néolibéralisme de tous les jours » : « neoliberalism has, in short, become hegemonic as a mode of discourse. It has pervasive effects on ways of thought to the point where it has become incorporated into the common-sense way many of us interpret, live in, and understand the world. »¹²⁴ Dans un article paru en 2007, il ajoute: « for any system of thought to become dominant, it requires the articulation of fundamental concepts that become so deeply embedded in commonsense understandings that they are taken for granted and beyond question. »¹²⁵

L'application des doctrines néolibérales a pour conséquence de favoriser uniquement une élite politique et économique restreinte. C'est pourquoi la traduction de cette doctrine en une idéologie de légitimation à l'intention des masses doit passer par la promotion des libertés individuelles qui sont formellement défendues par la doctrine néolibérale. Cette idéologie s'articule donc essentiellement autour d'une nouvelle mouture d'un individualisme possessif, centré sur la figure du client consommateur

¹²⁴ *Ibid.*, p.3

¹²⁵ Harvey. 2005. *op. cit.*, p.24

de biens et services sur le marché, ce qui n'est pas sans rappeler le concept *d'homo oeconomicus*.

Enfin, le néolibéralisme représente pour Harvey un ensemble de pratiques qui assurent aux classes privilégiées une position hégémonique dans la société, amorçant de la sorte une nouvelle lutte des classes, cette fois non pas menée par les classes opprimées contre leurs oppresseurs, mais plutôt engagée « par le haut », par les classes possédantes qui attaquent de plein fouet les acquis de la classe ouvrière liés au compromis fordiste. La description qu'en donne Éric Pineault va dans ce sens :

« [neoliberalism is a] hegemonic class process aiming to restore capitalist authority, prerogatives and power over society and, of course, labour by profoundly restructuring the role and nature of the state, as well as the social relations of production, consumption and finance that together form an accumulation regime. »¹²⁶

Parmi ces pratiques hégémoniques, il faut citer le nouveau régime d'accumulation financiarisé qui s'appuie, entre autres, sur une forme d'accumulation capitaliste par dépossession, au sens où l'entendait initialement Marx au sujet de l'accumulation primitive, mais actualisée dans une économie déjà capitaliste, de manière à ouvrir de nouveaux espaces d'accumulation jusque-là inaccessibles à l'investissement privé.

Quatre éléments principaux de cette accumulation par dépossession sont identifiés par Harvey : 1) la privatisation de services publics ou d'entreprises d'État, 2) la financiarisation de l'économie, 3) l'utilisation des crises contingentes (qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine) dans le but de faire avancer l'agenda néolibéral, et enfin 4) la redistribution des richesses par l'État, mais cette fois du bas vers le haut de l'échelle sociale, à l'aide de différents mécanismes. Parmi ces mécanismes, nous retrouvons évidemment la réduction des budgets des services sociaux, mais la liste comprend également: « revisions in the tax code to benefit returns on investment rather than incomes and wages, promotion of regressive elements in the tax code

¹²⁶ Pineault. 2014. *loc. cit.*, p.3

(such as sales taxes), displacement of state expenditures and free access to all by user fees, and the provision of a vast array of subsidies and tax breaks to corporations. »¹²⁷

Dans le passage qui suit, Éric Pineault fait le lien, au sein de ce type d'accumulation par dépossession, entre les transformations des entreprises privées et celles des institutions publiques.

« Alongside the continued onslaught on the institutions of the “salaried”, which has the effect of destabilizing labour and thus strengthening the process of wage moderation, other aspects of accumulation by dispossession include the gradual but systemic defiscalization of corporate profits and certain forms of business elite incomes, the penetration and capture of public assets and services as well as state structure by private corporate interests, through various measures from outright privatisation, to PPP, to the general imposition of new public management techniques in public services and the slow erosion and disorganization of the public sector by budget cuts and transfer of services to the private sector. »¹²⁸

À ces trois éléments constitutifs du néolibéralisme (doctrines, idéologie et pratiques hégémoniques), Pineault en ajoute un quatrième, soit celui de la subjectivation. Expression empruntée à Foucault tout en s'en distanciant, ce concept renvoie à la capacité pour les classes dominantes de produire et de diffuser non seulement une idéologie de légitimation de leur position de classe, mais plus globalement à produire un ensemble de normes intériorisées tant par les classes dominantes que par les classes populaires et qui permet la reproduction du conflit de classe dans le temps. En ce sens, les membres de la classe dominante sont aussi « pris » dans leur condition que les membres des classes dominées.

¹²⁷ Harvey. 2007. *op. cit.*, p.38

¹²⁸ *Ibid.*, p.6

2.4 Conclusion

Nous venons d'explorer deux courants de pensée distincts mais complémentaires concernant la nature et l'orientation des transformations à l'œuvre dans les champs politiques et économiques depuis le début des années 1970, regroupées sous le concept de néolibéralisme. D'un côté, la théorie foucauldienne permet de comprendre le néolibéralisme comme une nouvelle manière de concevoir et d'exercer le pouvoir dans la société. Ce cadre d'analyse fait de la généralisation de la compétition entre les individus, considérés uniquement comme des sujets d'intérêts, la nouvelle méthode de « conduite de la conduite des autres ».

Malgré la force de l'argument, celui-ci fait l'économie d'une analyse des transformations macro-économiques et de leurs impacts sociaux. Cette lacune est compensée par le cadre d'analyse marxiste, qui nous permet de voir, que ce soit avec une analyse en termes de lutte des classes ou de transition entre différents régimes d'accumulation, comment les transformations à l'œuvre dans la sphère économique ont modifié à un niveau fondamental les pratiques de pouvoir décrites par Foucault.

Ces dernières agissent en retour sur les possibilités de consolidation des nouveaux rapports de classes, alors que la classe dominante bénéficie d'un éventail toujours plus large de techniques de pouvoir. Nous avons donc affaire à une dialectique de co-construction de normes du niveau le plus micro au niveau le plus macro de la société, du rapport que les individus entretiennent avec eux-mêmes jusqu'aux dynamiques de reproduction du régime d'accumulation.

Dans la présentation que nous venons de faire du néolibéralisme et des cadres théoriques foucauldien et marxiste, nous nous sommes concentrés principalement sur les aspects macro-économiques du phénomène. Nous allons maintenant nous intéresser d'un peu plus près aux niveaux méso et micro-économiques en nous penchant sur les transformations ayant eu cours dans le secteur privé dit

« monopolistique » et qui sont prises comme références ou comme exemples par les promoteurs de la nouvelle gestion publique. Nous serons alors à même de faire une analyse du phénomène du point de vue du pouvoir et de ses transformations en contrepoint de la prétention à l'efficacité des processus organisationnels véhiculée par les promoteurs de la NGP.

CHAPITRE III

LE SECTEUR PRIVÉ MONOPOLISTIQUE

3.1 Introduction

Comme nous avons eu l'occasion de le voir au chapitre 1, plusieurs auteurs considèrent l'introduction du principe de compétition au sein des administrations publiques comme un élément fondamental de la nouvelle gestion publique, ce principe se trouvant au cœur de la plupart des transformations qu'elle promeut. Celui-ci, nous dit-on, serait emprunté au secteur privé, où la compétition est la condition d'existence de toute personne et de toute entreprise qui évolue au sein d'une économie comprise comme système de marchés concurrentiels.

Secteur privé, entreprises, marché et compétition sont ainsi des référents qui traversent toute la littérature sur la NGP, que celle-ci soit critique ou non du phénomène, sans jamais être explicitement définis ni analysés en eux-mêmes. Le simple fait que la NGP tire ses propositions de réformes de ces différents référents semble être considéré comme suffisant par certains auteurs pour en inférer une subsomption du secteur public par le secteur privé ou, si l'on préfère, l'intégration par les institutions politiques d'une rationalité économique qui leur serait étrangère.

Il tombe toutefois sous le sens que nous devons départager ces différents éléments desquels la NGP tirerait ses enseignements, afin d'en comprendre un peu mieux les implications sociologiques. De plus, une étude un peu plus fouillée du développement du secteur privé nous permettra de questionner la NGP concernant son programme d'augmentation de l'efficacité du secteur public par l'adoption des principes de décentralisation et de mise en concurrence des différentes unités administratives. Les

différents enjeux de pouvoir que suscitent ces réformes sont trop importants pour que nous réduisions celles-ci à une simple recherche d'efficacité.

Le chapitre 2 fut par ailleurs l'occasion de présenter sommairement certains des traits caractéristiques qui définissent le contexte d'économie politique contemporain, le néolibéralisme, marqué par le passage d'un régime d'accumulation fordiste à un régime d'accumulation financière. Cette présentation fut limitée, dans le cadre de l'exposition du cadre d'analyse marxiste, aux éléments macro-économiques de ce phénomène. Nous nous sommes ainsi contentés d'exposer en quoi la financiarisation de l'économie transforme de manière générale le compromis de classes entre la classe possédante et la classe des travailleurs, au profit de la première. Le chapitre 3 sera plutôt l'occasion d'exposer les aspects méso et micro-économiques du néolibéralisme.

Adoptant la perspective d'analyse institutionnaliste propre à la sociologie économique, nous commencerons tout d'abord en clarifiant les notions de secteur privé et de marché sur le plan conceptuel, avant de nous pencher sur l'évolution de la forme et du rôle de la compétition et du marché dans l'économie capitaliste au cours du 20^e siècle. Nous étudierons cette évolution en nous intéressant plus précisément à trois moments charnières du capitalisme occidental.¹²⁹

En premier lieu, nous aborderons la naissance de la grande corporation américaine au tournant du 20^e siècle en nous penchant sur deux théories contradictoires concernant les causes de l'émergence de cette forme d'entreprise, l'une mettant l'accent sur les gains d'efficacité offerts aux entreprises qui optaient pour la forme corporative, l'autre mettant l'accent sur les relations de pouvoir institutionnellement construites ayant mené à ce que plusieurs nomment la « révolution corporative ».

¹²⁹ Les trois phénomènes que nous allons aborder sont tous des innovations organisationnelles et institutionnelles développées d'abord aux États-Unis, avant d'être adoptées par l'ensemble des pays développés.

En second lieu, en nous appuyant sur les travaux de John Kenneth Galbraith, nous verrons comment l'ère fordiste ayant suivi la Seconde Guerre mondiale fut marquée, d'abord aux États-Unis puis dans l'ensemble des pays développés, par une forte coordination des grandes corporations formant le tissu industriel des États, menant à la formation d'un système planificateur contrôlé par le management des plus grandes d'entre elles.

Enfin, nous exposerons brièvement les conséquences, sur le plan organisationnel, de la financiarisation du capitalisme mondial depuis les années 1970, en nous penchant sur les théories de la valeur actionnariale et de l'agence de même qu'en analysant les conséquences de cette financiarisation sur les modes d'organisation du travail. L'objectif de ce survol historique est de bien cerner la nature du secteur privé tel qu'il s'est développé afin de mettre en perspective les références au marché et au secteur privé qui abondent dans la littérature sur la NGP, qu'elle en fasse la promotion ou la critique.

3.2 Quelques précisions concernant les concepts de marché et de secteur privé

3.2.1 Le marché

Avant d'aller plus loin, il convient donc de spécifier ce que nous entendons, dans le contexte de ce mémoire, par les concepts de marché et de secteur privé. Débutons par le marché. Robert Boyer et Roger J. Hollingsworth, dans un chapitre d'ouvrage paru en 1997 intitulé « The variety of institutional arrangements and their complementarity

in modern economies »¹³⁰, distinguent six différentes définitions du marché qui circulent dans la littérature et sur lesquelles nous pourrions asseoir notre analyse du recours aux mécanismes de marché au sein des administrations publiques.

Un marché peut ainsi désigner, dans ses définitions les plus élémentaires, 1) un accord entre deux individus (synonyme de contrat), 2) un lieu physique où ont lieu des échanges à un moment donné, ou encore 3) une zone géographique où compétitionnent acheteurs et vendeurs pour des clients et des produits. Ces définitions simples, axées sur l'échange et la compétition, sont souvent reprises par les textes décrivant la NGP et ses mécanismes de type marché. Elles n'épuisent toutefois pas les différents sens qui peuvent être attribués à la notion de marché et qui peuvent être plus pertinents pour notre analyse de la NGP.

Les définitions suivantes proposées par Boyer et Hollingsworth touchent donc plus directement au cœur de notre problème. Ainsi, 4) « the market is basically a mechanism for making compatible a series of individual supplies and demands. Consequently, the theoreticians insist upon the fact that the market is clearing when the equilibrium price is obtained »¹³¹. Nous pouvons faire remonter cette vision du marché comme mécanisme de coordination tendant vers l'équilibre aux travaux de l'école néoclassique, notamment ceux de Léon Walras concernant le concept d'équilibre général.¹³²

Une cinquième définition généralise et étend la précédente jusqu'à faire du marché 5) un synonyme de l'économie de marché, du capitalisme et de la propriété privée, « terms that are not logically equivalent »¹³³, rappellent les auteurs. Finalement, 6)

¹³⁰ Boyer, Robert et Hollingsworth, J. Rogers. 1997. « The variety of institutional arrangements and their complementarity in modern economies », dans *Contemporary capitalism*, Cambridge University Press.

¹³¹ *Ibid.*, p. 64

¹³² Pour une description critique de cette école, voir Orléan, André. 2011. *L'empire de la valeur: Refonder l'économie*. Seuil.

¹³³ Boyer et Hollingsworth. *loc. cit.*, p.65

«in a metaphoric view, a market is assumed to exist when and where social actors compete one with each other in order to get scarce resources or some restricted positions or status»¹³⁴. Il suffirait donc qu'un conflit entre des individus aux objectifs divergents finisse par se résoudre par un terrain d'entente sur la base d'un accord ou d'une transaction, pour que certains y voient une situation de quasi-marché.

Les deux auteurs trouvent problématique le fait que le marché soit maintenant considéré par une majorité de gestionnaires et de politiciens comme le mécanisme de coordination des activités humaines par excellence¹³⁵. Boyer et Hollingsworth identifient quatre principaux arguments qui sont utilisés pour affirmer la supériorité des marchés sur l'organisation bureaucratique traditionnelle.

Premièrement, l'argument classique voulant que le marché soit régi par une sorte de « main invisible » tendant vers un « équilibre général » reste très présent dans le discours. Les marchés se voient ainsi attribuer le mérite de pouvoir coordonner un ensemble de comportements égoïstes dans le sens de l'intérêt général. Deuxièmement, en lien avec la théorie développée par Hayek déjà citée, nous retrouvons l'idée que le marché est doté d'une capacité phénoménale à traiter une masse d'informations virtuellement infinie, grâce au mécanisme autorégulé de formation des prix¹³⁶.

Un troisième argument concerne l'idée selon laquelle le marché et, par extension, l'économie capitaliste qu'il rend possible, stimuleraient les innovations, les changements technologiques et les transformations du procès de travail plus que tout autre mécanisme. Ainsi, « one of the best arguments for market capitalism is that competition enhances a division of labor, invention of machinery, learning by doing,

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ *Ibid.*, p.57

¹³⁶ Hayek. *loc. cit.* 1945

and thus a cumulative decline in some relative prices, opening yet new markets in a cumulative causation model »¹³⁷.

Enfin, le quatrième argument identifié par les auteurs comme fondamental à la défense du marché est sa capacité à sélectionner les meilleures formes organisationnelles et institutionnelles possible. En effet, la compétition inhérente aux marchés favoriserait l'amélioration de chacune des personnes et entités en compétition par un mécanisme d'émulation et permettrait, *in fine*, de sélectionner les meilleures pratiques.

Pour le problème qui nous concerne, les deux premiers arguments sont généralement mobilisés par ceux qui appellent à la privatisation totale ou partielle de certaines activités prises en charge par le secteur public, tandis que les arguments 3 et 4 sont plutôt utilisés pour justifier les réorganisations internes des administrations publiques et leurs restructurations fonctionnelles.

Or, comme nous le verrons sous peu, le marché n'implique pas nécessairement toujours compétition et émulation. Il est important de prendre en compte le fait qu'il existe différents types de marchés qui impliquent différents types de compétition s'exprimant à différents niveaux et desquels se dégagent autant de stratégies mobilisées par les acteurs. Entre un marché à la compétition parfaite – où tous les agents pris individuellement sont incapables de modifier les paramètres de la concurrence – et un monopole complet – où un seul agent ou entreprise est présent sur un marché, existe un *continuum* de situations où la compétition est plus ou moins forte et où elle est plus ou moins contrôlée par les agents économiques.

¹³⁷ Boyer et Hollingsworth. *loc. cit.* p.58

3.2.2 Le secteur privé

En ce qui concerne le secteur privé, une définition large peut inclure l'ensemble des activités de droit privé de toutes les personnes morales, que ce soit des individus, des travailleurs autonomes ou des entreprises privées de toutes les tailles, de toutes les formes, à but lucratif ou non. Ce secteur privé peut alors s'étendre au milieu communautaire et à l'économie sociale et participative, jusqu'à englober l'ensemble de la société civile, avec ses organisations professionnelles et de défense de droit. Ce n'est toutefois pas la définition du concept qui soit la plus pertinente à l'analyse de notre objet.

Une définition plus étroite du secteur privé consisterait à n'y inclure que les entreprises privées à but lucratif et les travailleurs autonomes, limitant ainsi le regard de l'analyste aux seuls acteurs qui répondent d'une logique d'accumulation de valeur économique sur les marchés. C'est généralement la définition qui est explicitement ou implicitement utilisée dans la littérature sur la nouvelle gestion publique pour comparer les défaillances du secteur public avec les succès du secteur privé.

Toutefois, cette définition est encore trop large puisqu'il est possible de distinguer, au sein du secteur privé à but lucratif, deux types de secteurs, soit le secteur concurrentiel et le secteur monopolistique. Cette distinction est apparue en sociologie économique pour la première fois au début du 20^e siècle, dans l'œuvre de Thorstein Veblen¹³⁸, avant d'être reprise par des auteurs comme Berle et Means¹³⁹, Galbraith¹⁴⁰, Baran et Sweezy¹⁴¹. Le premier secteur, qualifié de concurrentiel, est constitué de toutes les petites et moyennes entreprises qui répondent effectivement aux

¹³⁸ Voir Veblen, Thorstein. 1965. *The theory of business enterprise*. New York. AMKelley

¹³⁹ Voir Berle, Adolf A. et Gardiner C. Means. 1933. *The modern corporation and private property*, The Macmillan Company.

¹⁴⁰ Voir Galbraith, John Kenneth. 2007. *The New Industrial State*, Princeton University Press.

¹⁴¹ Voir Baran, Paul, et Paul Sweezy. 1966. "Monopoly capitalism." *An Essay on the American Economic and Social Order*, Monthly Review Press, New York.

mécanismes de l'offre et de la demande sur les marchés, en raison de la présence d'une compétition suffisante pour empêcher l'influence ou le contrôle d'une entreprise en particulier sur l'ensemble du marché où elle évolue.

Le second secteur peut être qualifié de monopolistique. Il est constitué d'un nombre restreint d'entreprises de grande taille qui ne sont pas nécessairement des monopoles à proprement parler, mais qui sont capables, par leur position hégémonique sur un marché, de créer des effets de monopole, c'est-à-dire de contrôler les différentes variables du marché, que ce soit le prix des intrants, la demande effective pour leurs produits et services ou l'acceptabilité sociale d'un projet de développement. Le secteur monopolistique est donc composé principalement d'oligopoles dont les entreprises constituantes ont la possibilité de fixer les prix entre elles et ainsi de réduire les effets néfastes de leur concurrence sur le marché. C'est une définition qui est partagée entre autres par Baran et Sweezy, pour qui

l'unité économique type du monde capitaliste aujourd'hui n'est pas la petite firme produisant une fraction négligeable d'un *output* homogène pour un marché anonyme, mais la grande entreprise produisant une part appréciable de l'*output* d'une ou même de plusieurs branches et étant capable de déterminer ses prix, le volume de sa production et la nature et le montant de ses investissements. En d'autres termes, l'unité économique type possède les attributs qu'on pensait autrefois être le propre des monopoles.¹⁴²

Éric Pineault décrit pour sa part les « pratiques monopolistiques » des corporations comme une gestion de la production

qui vise le contrôle du niveau de l'offre, un conditionnement spécifique de la demande, une planification à long terme de la valorisation des investissements en capital fixe par, entre autres, la gestion de l'innovation et finalement un corespect entre entreprises concurrentes d'un même secteur.¹⁴³

Autrement dit, le marché, plutôt que de représenter l'environnement immédiat des grandes entreprises, fut graduellement intégré par ces dernières au point où leur

¹⁴² *Ibid.*, p.27

¹⁴³ Pineault, Éric. 2015. « Entre pression à extraire et impératif de transition: l'économie écologique et politique des hydrocarbures extrêmes au Québec ». Université du Québec à Montréal, p.14

rapport s'est inversé, les organisations formant maintenant l'environnement des marchés. Rolande Pinard, dans *La révolution du travail*, décrit ce phénomène par le fait que ces entreprises formant le secteur privé monopolistique

ne s'opposent pas au marché comme le faisaient les corporations préindustrielles : ils dirigent par le marché. Les grandes corporations économiques détournent les lois du marché à leur avantage et monopolisent ce marché, au sens où, seules, elles le maîtrisent ; elles n'éliminent pas la concurrence, elles la dominent en organisant le marché.¹⁴⁴

Dans les pages qui suivent, nous allons décrire trois moments forts du développement de ce secteur monopolistique, soit 1) la révolution corporative du tournant du 20^e siècle, 2) la période fordiste d'après-guerre marquée par un haut degré de planification macro-économique et 3) les transformations de ce secteur induites par la financiarisation de l'économie et la fin du compromis fordiste. Ce choix se justifie principalement par le fait que ces trois moments clés du développement du secteur monopolistique nous permettront d'éclairer notre interprétation du phénomène de la nouvelle gestion publique en mettant en perspective les notions de marché, d'efficacité et de compétition qui sont si souvent mobilisées dans la littérature qui en fait la promotion. Puisque, comme nous le verrons sous peu, la plupart des réformes proposées par les manuels de NGP sont inspirées d'expériences réalisées dans le secteur monopolistique, nous serons alors à même de faire la distinction nécessaire entre le discours sur un secteur privé idéalisé et la réalité qui se cache derrière.

¹⁴⁴ Pinard, Rolande. 2000. *La révolution du travail: de l'artisan au manager*. Presses Universitaires de Rennes, p.116

3.3 La création institutionnelle de la grande corporation américaine

3.3.1 La thèse de l'efficience

Dans son livre intitulé *Socializing Capital*, paru en 1997, William G. Roy dresse le portrait historique de la naissance de la grande corporation américaine en tant que nouveau type de rapports de propriété qui marque le passage du capitalisme « bourgeois » au capitalisme « avancé ». Cet épisode de l'histoire américaine est communément appelé la « révolution corporative »¹⁴⁵, puisque c'est à ce moment que la propriété privée des principales industries a changé radicalement de forme, passant d'une propriété concentrée dans les mains d'un nombre réduit de personnes physiques à une propriété diffuse, « socialisée » entre plusieurs personnes, physiques ou morales, une propriété dont l'existence dépendait largement d'un secteur bancaire et d'un secteur financier en pleine croissance. Cette révolution corporative fut donc accompagnée d'une révolution « financière » au niveau du système bancaire américain, de même que d'une révolution « managériale » au niveau du contrôle effectif des moyens de production.¹⁴⁶ Nous y reviendrons.

L'ouvrage de Roy se veut le contre-pied de la théorie de l'efficience développée par Alfred Chandler en 1977 dans *La main visible des managers*. Cette théorie de l'efficience reprend le quatrième argument en faveur du marché exposé par Boyer et Hollingsworth, centré sur l'émulation des pratiques, qui postule qu'il existe, dans le domaine économique, un processus de sélection des meilleures formes organisationnelles semblable à la sélection naturelle des espèces dans le monde des organismes vivants. Cette sélection favoriserait la survie et la reproduction des organisations les mieux adaptées à leur environnement (le marché) grâce à leurs

¹⁴⁵ Roy, William G. 1997. *Socializing Capital: The Rise of the Large Industrial Corporation in America*. Princeton University Press, p.3

¹⁴⁶ Voir Duménil et Lévy. 2011. *op. cit.* p.12

avantages fonctionnels leur garantissant un surcroît d'efficacité et d'efficience. C'est ce processus de sélection qui serait à l'origine de la révolution corporative, les corporations étant des entités intrinsèquement plus efficaces que les entreprises familiales qui dominaient auparavant le marché.

Les quatre variables qui détermineraient les chances de survie des organisations sur le marché, selon Chandler, sont la productivité du travail, l'intensité du capital (le ratio capital fixe / capital variable), la taille de la firme et son rythme de croissance. La corporation comme forme organisationnelle se serait ainsi rapidement propagée en raison de ses avantages concurrentiels sur chacune de ces variables.

Suivant Chandler, le machinisme a joué un rôle essentiel dans le passage des entreprises familiales aux grandes corporations, en créant des économies d'échelle nécessitant une nouvelle organisation de la production et de la distribution des richesses, augmentant du coup la productivité du travail et l'intensité du capital. Les changements technologiques auraient donc porté en eux-mêmes des nécessités auxquelles seule une minorité d'entreprises ont su faire face.¹⁴⁷

¹⁴⁷ La thèse de Chandler s'appuie sur le cadre théorique développé par Ronald H. Coase qui, dans un article célèbre de 1937 intitulé « The nature of the firm », a posé les premiers jalons des théories fonctionnalistes concernant les facteurs expliquant la forme et l'étendue des organisations productives. La thèse principale de Coase est que la limite externe de toute organisation est constituée des opérations dont le coût marginal sur le marché est inférieur à celui d'une prise en charge interne de ces opérations par l'organisation. Le postulat à la base de la réflexion consiste à observer que l'organisation, par définition, est un lieu où l'attribution des ressources affectées à une tâche ne se fait pas par le mécanisme des prix sur le marché, mais par un entrepreneur, un gestionnaire ou un membre d'une bureaucratie privée qui décide de cette allocation, en fonction de ce que l'on nomme les « coûts de transaction ».

3.3.2 La thèse du pouvoir

En porte à faux de la théorie de l'efficiencia de Chandler, William G. Roy, rompu à l'approche institutionnaliste, attribue la cause de la révolution corporative plutôt à des rapports de pouvoir de nature politique. Cette approche est fondée sur le postulat voulant que les activités économiques soient des rapports sociaux encadrés, régis, régulés et orientés par un ensemble d'institutions tirant leur origine et leur essence à l'extérieur tout autant qu'à l'intérieur de la sphère économique. Roy adopte une définition assez large du concept d'institution, voyant en elle un ensemble d'interactions sociales effectives caractérisées par des règles, des coutumes, des catégories, des typologies, des stratégies et une certaine logique d'action reconnues par l'ensemble de la société.¹⁴⁸

Roy décrit un procès de formation et de transformation des institutions par le jeu dialectique du pouvoir, qu'il soit économique ou politique, et du droit de propriété privée. Ainsi, c'est le pouvoir politique qui a permis l'institutionnalisation de la forme de propriété corporative au cours du 19^e siècle et qui a permis l'émergence d'une « révolution corporative ». En retour, cette propriété privée nouvelle a contribué à institutionnaliser une nouvelle forme de pouvoir :

« the specific rights, entitlements, and obligations that are embedded within institutions shape the context within which people make decisions. Those who want to benefit from how a system operates do not need to constantly impose their will, but institutions reproduce power relationships. »¹⁴⁹

Au final, et c'est tout le propos de Roy, le pouvoir et la propriété façonnent les institutions du capitalisme, en l'occurrence ici la corporation.

L'auteur appuie sa thèse sur une étude empirique approfondie des 281 industries recensées aux États-Unis au tournant du 20^e siècle, dont les conclusions affirment que

¹⁴⁸ Roy. *op. cit.*, p.115

¹⁴⁹ *Ibid.*, p.16

seules la taille et l'intensité du capital, non la productivité du travail ou le rythme de croissance des entreprises étudiées, sont des variables déterminant l'adoption par une entreprise de la forme corporative.

Cette transformation profonde du tissu industriel américain qui fut observée entre 1898 et 1903 ne peut donc être expliquée par une simple pression endogène au procès de valorisation capitaliste, ni par une pression exogène provenant du marché, mais par une série d'événements contingents et particuliers au contexte américain du 19^e siècle, incluant les différents rapports de pouvoir impliqués dans cette transformation. Roy nous explique comment l'apparition de la grande corporation n'est pas la conséquence nécessaire d'un certain stade d'accumulation du capital, mais au contraire la cause de l'apparition de cette nouvelle échelle d'accumulation.

L'auteur rappelle par ailleurs que les premières corporations sont apparues en tant qu'organisations quasi étatiques dans l'Europe préévolutionnaire. Les gouvernements européens donnaient alors des statuts de quasi-souveraineté à plusieurs corps constitués. La forme corporative a évolué au cours du 18^e siècle pour devenir le moyen utilisé par les États pour entreprendre des grands travaux d'intérêt public hors de la portée des investisseurs privés, en sollicitant tout de même leur appui en capitaux.

De cette époque où les corporations étaient créées par les pouvoirs publics pour réaliser des travaux d'intérêt public, les corporations modernes conservent un certain nombre d'attributs, souligne Roy :

« some of the particular features of corporations, such as limited liability, perpetual life, and parcellized ownership, were established not so much because they were efficient but to compensate for the inefficient tasks corporations were assigned, like building canals, turnpikes, and bridges, where markets would not support them. »¹⁵⁰

¹⁵⁰ *Ibid.*, p.76

Bien entendu, ces attributs ne sont plus orientés ni utilisés aux mêmes fins qu'auparavant, mais ils n'en demeurent pas moins le résultat du développement historique contingent de la forme corporative.

Une fois la forme corporative mise en place dans tout l'Occident, celle-ci connut une évolution particulière aux États-Unis, où elle connut un processus de privatisation de sa composition et de ses champs d'action.¹⁵¹ C'est alors que les premières corporations de droit privé virent le jour, d'abord dans l'industrie du chemin de fer où, aucun investisseur privé n'étant capable à lui seul d'amasser les sommes nécessaires à l'implantation de la nouvelle technologie, la forme de la corporation publique, avec ses privilèges et ses responsabilités, fut récupérée au profit des nombreux investisseurs désireux de participer à ces projets colossaux mais qui auraient été autrement déficitaires.

Ces premières compagnies de chemins de fer, grâce à leur taille colossale, ont pu créer des effets de levier nouveaux sur les marchés financiers, à un moment où ces derniers atteignaient également une certaine maturité leur permettant de prêter des sommes d'une telle ampleur qu'elles pouvaient d'elles-mêmes créer des sauts qualitatifs sur la nature des projets pouvant être entrepris par des intérêts privés.

Ajoutons à cela le fait que les tribunaux américains ont attribué de nouveaux droits aux corporations privées au cours du 19^e siècle, lesquels faisaient tomber les dernières barrières à leur expansion illimitée, et nous voyons dès lors que ce sont les rapports politiques entre les premières corporations privées, le système financier et les pouvoirs publics qui ont créé ce nouvel ordre institutionnel américain qui allait être le terreau fertile du capitalisme avancé au tournant du 20^e siècle. À ce moment ont alors pu se constituer d'immenses oligopoles industriels sur le modèle des premières compagnies de chemin de fer, dans chacune des branches d'industrie.

¹⁵¹ Cette caractéristique n'est apparue en Europe qu'à la fin du 19^e siècle.

Nous laissons William G. Roy synthétiser ici sa pensée concernant les conclusions institutionnalistes auxquelles l'ont mené ses travaux de recherche :

« instead of rational managers making pragmatic organizational innovations adapting to new technologies and growing markets, the story depicts a series of political and financial developments redistributing power into new institutional structures and eventually resulting in a new property regime. The lead players in the story are the State, the corporate institutional structure, including investment banks, stock exchanges, brokers, and others, newly privatized railroads, and finally manufacturers themselves. It is the larger structures that best explain why the corporation became the dominant form. »¹⁵²

¹⁵² Roy. *op. cit.*,p.16

3.4 La nécessaire planification du marché à l'ère de la production de masse

3.4.1 Le système planificateur

Nous venons de voir, à l'aide des travaux de William G. Roy, que la forme organisationnelle de la corporation est le résultat non pas d'une nécessité d'augmenter l'efficacité et l'efficience des processus productifs dans un contexte de compétition sur les marchés, mais plutôt du développement historique contingent d'une forme d'organisation déjà existante, grâce à un ensemble particulier d'institutions qui ont permis aux plus grandes entreprises de bénéficier de la forme corporative. Si cette forme corporative a donné de nouveaux pouvoirs dans la société aux grandes entreprises américaines, celle-ci a également donné lieu à un réarrangement des relations de pouvoir au sein des organisations privées entre la classe des managers et celle des actionnaires de l'entreprise, au profit de la première.

Berle et Means, dès le début du 20^e siècle, furent les premiers à reconnaître le phénomène. Leurs travaux s'appuient sur l'observation d'une grande dispersion de la propriété privée de ces grandes corporations « socialisées » qui formaient le système industriel américain. Cette dispersion a eu pour conséquence de diluer le pouvoir de chaque actionnaire face au groupe formé des gestionnaires de l'entreprise, qui sont en contrôle des informations endogènes et exogènes à l'entreprise qui sont nécessaires à sa gestion. Dès lors, le pouvoir effectif sur l'organisation, qui appartenait en propre au bourgeois propriétaire dans la forme d'entreprise précédente, n'est plus exercé par les propriétaires de la corporation mais par ses managers : « Ownership of wealth without appreciable control and control of wealth without appreciable ownership

appear to be the logical outcome of corporate development. »¹⁵³ C'est ce phénomène qui constitue la révolution « managériale » mentionnée plus tôt.

Cette thèse fut reprise et prolongée par plusieurs auteurs qui se sont intéressés au développement du secteur monopolistique au 20^e siècle. C'est le cas notamment de John Kenneth Galbraith, un économiste canadien de renom, qui fut proche conseiller du président Kennedy. La thèse principale développée par Galbraith dans *Le nouvel État industriel*, publié la première fois en 1969, est que le système industriel américain a atteint un niveau de complexification et de taille des investissements tels au cours du 20^e siècle qu'il a dû compenser cette complexité en adoptant un style de gestion hautement planifié. Cette thèse s'applique encore une fois uniquement au secteur monopolistique de l'économie. L'ensemble de ces entreprises jouissant d'une position de quasi-monopole sur les marchés forme ce que l'auteur nomme également le « système planificateur ». La planification est ainsi l'élément central du nouvel état industriel que décrit Galbraith, au même titre qu'elle a pu l'être pour le système soviétique.

Cette planification est la réponse naturelle, nous dit-il, aux contraintes nouvelles imposées aux grandes entreprises modernes par le développement de la technologie, que l'auteur définit comme « l'application systématique de la science, et de toutes les autres connaissances organisées, à des tâches pratiques. »¹⁵⁴ Celle-ci implique alors une contrainte à la décomposition des tâches techniques en ses éléments constituants, sur le modèle tayloriste, qui a pour conséquence de complexifier le travail d'organisation de la production.

La technologie, à chaque nouveau stade de son développement, exige des investissements en capitaux de plus en plus grands de même que de plus en plus de personnel hautement scolarisé dans des domaines techniques spécialisés. La

¹⁵³ Berle et Means. *op. cit.*, p.69

¹⁵⁴ Galbraith. *op. cit.*, p.51

principale conséquence logique qui découle de ce fait est l'accroissement du délai normal séparant le début et la fin de tout nouveau projet. De plus, au fur et à mesure que la complexité de l'appareil productif pris dans sa totalité augmente, les délais et dépenses engagés dans l'exécution d'une tâche particulière tendent à devenir de plus en plus rigides.

La planification serait donc une réponse nécessaire à l'incertitude engendrée par la complexité croissante de la production, liée aux développements technologiques dans un contexte où les montants investis sont si importants qu'ils réduisent la marge de manœuvre des compagnies et donc leur droit à l'erreur. La planification prend dès lors sur elle de minimiser les influences extérieures incontrôlées, à commencer par celles du marché.

Nous avons déjà effleuré la question des stratégies développées par le système planificateur pour atteindre ce but lorsque nous avons défini les contours du secteur monopolistique. Ces stratégies consistent plus spécifiquement à déterminer de manière autoritaire les prix que ceux-ci offrent à leurs fournisseurs pour leurs intrants, les prix auxquels ils vendent leurs produits au public et le niveau de demande pour ledit produit. Les trois moyens classiques de parvenir à ce résultat consistent à éliminer le marché par une intégration verticale, à le contrôler par des effets de monopole (vendeur unique) ou de monopsonie (acheteur unique), ou encore à le mettre en veille par la conclusion de contrats d'achats ou de vente entre firmes.

La planification inclut également des interventions sur ce qui normalement fait partie de l'environnement des organisations, soit les consommateurs. Différentes techniques furent ainsi développées pour garantir l'existence d'une demande suffisante pour valider en aval la production en amont, c'est-à-dire pour créer une demande de consommation équivalente à l'offre de produits et services, notamment par des mesures keynésiennes de redistribution des richesses, par des politiques fordistes de hauts salaires et par des techniques de marketing sophistiquées. En résumé, l'histoire

des organisations de production de masse au 20^e siècle nous montre un développement à contre-courant de la théorie de Hayek concernant la supériorité du marché comme mécanisme d'allocation des ressources.

3.4.2 La technostucture

Un autre concept central à la thèse de Galbraith est celui de « technostucture », qui désigne l'ensemble du personnel de direction et d'encadrement d'une entreprise, bref le « management », dont la qualité principale consiste à avoir le droit et les moyens de prendre l'ensemble des décisions importantes pour l'organisation grâce à sa position hiérarchique et à son monopole sur l'information nécessaire à la planification de la production, ou à tout le moins sur les moyens nécessaires à l'obtention de cette information. Le concept de technostucture recoupe donc celui de « management » mobilisé par Berle et Means. Rolande Pinard ajoute à ce propos :

la séparation formelle de la propriété et du contrôle - qui correspond à la montée du management - fait de l'organisation capitaliste une pratique autonome, exercée par le management, qui implique le contrôle des conditions extérieures de l'échange (organisation du marché) et des conditions intérieures de la production (organisation du travail).¹⁵⁵

Le fait que l'information produite et gérée tout au long du processus de production soit de plus en plus importante sur le plan quantitatif, au point où celle-ci ne peut plus être détenue et contrôlée par une seule personne (ou à tout le moins un groupe restreint d'individus), crée *de facto* des technostuctures dans les organisations.

Rejoignant les analyses de Michel Crozier sur ce point, Galbraith décrit ces technostuctures comme englobant toutes les catégories de gestionnaires d'une entreprise qui agissent comme un corps solidaire dévoué prioritairement à sa propre

¹⁵⁵ Pinard. *op. cit.*, p.116

reproduction. Cette reproduction passe nécessairement par la reproduction élargie de la corporation dans le temps, mais pas nécessairement par la maximisation de ses profits. Ce que la technostructure recherche donc avant tout est sa sécurité et son autonomie, ce qui passe par l'acquisition de pouvoir. Ainsi,

la grande entreprise maximise non pas ses rentrées de fonds mais tout le complexe des intérêts de son organisation, dont les recettes ne sont qu'un élément, et qu'elle va jusqu'à faire en sorte que les objectifs de la collectivité et de l'État soient en concordance avec les siens. Ce qui implique un pouvoir bien plus important que celui dont l'entreprise peut disposer si elle limite son action à la recherche de profit.¹⁵⁶

Des intérêts divergents apparaissent donc automatiquement entre les dirigeants des organisations productives et leurs actionnaires, menant à une situation où ces derniers sont devenus de simples figurants passifs devant le spectacle de spécialisation technique qu'offre à voir la technostructure.

Nous devons ici apporter une précision. Si les technostructures sont la conséquence nécessaire d'une planification tout aussi nécessaire, Galbraith n'en conclut pas pour autant que ces technostructures, dans leurs formes et leurs rapports, répondent à une logique d'évolution par la sélection des formes les plus efficaces, à la manière où le ferait Chandler. Au contraire, la technostructure chez Galbraith devient une nécessité en regard du contexte organisationnel et institutionnel de la société américaine à l'époque du fordisme. Nous verrons maintenant en quoi la financiarisation de l'économie a transformé cette réalité.

¹⁵⁶ *Ibid.*, p.19

3.5 La financiarisation de l'économie et ses conséquences organisationnelles

Les travaux de Galbraith exposent une thèse forte concernant l'âge d'or du fordisme et de l'État-Providence keynésien. Ils sont toutefois insuffisants à l'analyse du capitalisme contemporain marqué par un nouveau régime d'économie politique néolibéral et son régime d'accumulation financiarisé. Dans la présente section, nous allons donc nous intéresser aux conséquences essentielles provoquées par cette financiarisation pour les grandes entreprises formant le secteur monopolistique du secteur privé, au niveau tout d'abord des relations de pouvoir nouvelles entre la classe possédante et la classe des managers des entreprises, puis, dans un deuxième temps, au niveau de l'organisation du travail et du rapport salarial.

3.5.1 La valeur actionnariale et la théorie de l'agence

Nous avons vu précédemment comment la complexification des opérations productives et la monopolisation des informations utiles par un corps de gestionnaires spécialisés ont favorisé la subordination des intérêts des actionnaires des corporations aux intérêts des managers. Cette subordination fut facilitée par le régime d'accumulation fordiste et la modération financière qu'il impliquait. Le compromis de classe décrit par Duménil et Lévy entre les managers et les travailleurs impliqué dans ce régime fordiste venait sceller le pouvoir des managers sur l'ensemble du système de planification.

Cet équilibre fut toutefois radicalement ébranlé par la financiarisation du régime d'accumulation. Selon Duménil et Lévy, la financiarisation du capitalisme a marqué la fin de l'ancien compromis fordiste de même que l'avènement d'un nouveau compromis de classe, cette fois entre la classe des managers et la classe des

actionnaires, au détriment des travailleurs. La théorie de la valeur actionnariale vint appuyer ces nouveaux rapports de pouvoir, sur les plans théorique et idéologique, en justifiant la nouvelle primauté accordée aux intérêts des actionnaires sous la forme d'une augmentation des rendements des actions en termes de dividendes et de gains en capital.

D'après la définition qu'en donne Neil Fligstein, la valeur actionnariale fait référence à un ensemble de « relations entre les dirigeants des entreprises cotées en Bourse, les conseils d'administration et les marchés boursiers où s'activent les actionnaires. L'idée maîtresse en est que les dirigeants des entreprises doivent assurer un taux de profit maximal à leurs actionnaires. »¹⁵⁷ Les tentatives, de la part des technocrates, de sécuriser leur position de pouvoir dans l'entreprise devaient alors faire place à un alignement complet des intérêts des gestionnaires sur ceux des actionnaires. La théorie de l'agence vint fournir les outils pour y arriver.

Si la théorie de la valeur actionnariale a une portée essentiellement normative, décrivant la réalité en fonction des nouveaux rapports de pouvoir qui devaient guider les choix des gestionnaires d'entreprises, la théorie de l'agence se veut plus descriptive et pratique en ce qui concerne les moyens à mettre en œuvre pour atteindre la maximisation de la valeur actionnariale. Gérard Charreaux la définit ainsi comme « une théorie de la coordination et du contrôle appliquée à la gestion des organisations et centrée sur les dirigeants. Elle s'applique, en particulier, à l'architecture organisationnelle et à la gouvernance des entreprises. »¹⁵⁸

Cette théorie de l'agence est fondée sur une définition simple de la relation d'agence, que Jensen et Meckling, deux pionniers de ce champ d'études, décrivaient en 1976 comme une forme spécifique de contrat centrée sur la délégation de pouvoirs

¹⁵⁷ Fligstein, Neil. 2001. « Le mythe du marché. » *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, no 1, p.4

¹⁵⁸ Charreaux, Gérard. 2000. « La théorie positive de l'agence : positionnement et apports. » *Revue d'économie industrielle*, vol. 92, no 1, p.193

décisionnels: «we define an agency relationship as a contract under which one or more persons (the principal(s)) engage another person (the agent) to perform some service on their behalf which involves delegating some decision making authority to the agent.»¹⁵⁹ Pour ces deux auteurs, en prenant pour acquis que l'agent et le principal sont toujours à la recherche de la maximisation de leurs intérêts respectifs, il tombe sous le sens d'anticiper un conflit entre ces intérêts et des stratégies de la part de l'agent allant à l'encontre des intérêts du principal. En ce cas, « the principal can limit divergences from his interest by establishing appropriate incentives for the agent and by incurring monitoring costs designed to limit the aberrant activities of the agent. »¹⁶⁰ C'est ainsi que la rémunération des dirigeants d'entreprises cotées en bourse fut de plus en plus dépendante, à partir des années 1970, des performances financières de celles-ci.

La relation d'agence et la théorie qui s'en est dégagée ont eu une portée bien plus grande que le simple contexte organisationnel de l'entreprise cotée en bourse et peuvent maintenant s'appliquer à n'importe quelle situation où une personne ou une organisation demande à une autre de réaliser une quelconque tâche, sans avoir la capacité de vérifier en temps réel l'ensemble des opérations exécutées par l'agent en question. Cette théorie fut d'ailleurs largement mobilisée par les promoteurs de la NGP pour justifier le mélange d'autonomie et de contrôles impliqués dans la décentralisation des administrations publiques.

¹⁵⁹ Jensen, Michael C. et William H. Meckling. 1976. « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. » *Journal of Financial Economics*, vol. 3, no 4, p.308

¹⁶⁰ *Ibid.*, p.308

3.5.2 Les restructurations organisationnelles par le secteur financier

D'après la thèse de François L'Italien, la financiarisation du capitalisme marque une transformation profonde des organisations corporatives au niveau de leurs capacités à accumuler du pouvoir dans la société sur un mode autonome et autoréférentiel. Ce pouvoir particulier des corporations, dont Galbraith nous a offert une première esquisse, est qualifié par L'Italien de « puissance organisationnelle ». Nous retrouvons une bonne définition de ce concept chez Éric Pineault, directeur de thèse de L'Italien:

La finalité générale de l'activité de ces grandes corporations, peu importe leur secteur, est l'accumulation de puissance organisationnelle, c'est-à-dire qu'elles sont d'abord préoccupées par leur propre expansion économique comme organisation capitaliste. Celle-ci se mesure de plusieurs manières, en chiffre d'affaires, en part de marché et en une mesure de rentabilité du capital investi ou de rentabilité des opérations courantes. Le motif de profit découle de cet objectif d'auto-expansion, il n'est pas une fin, mais un moyen.¹⁶¹

La puissance organisationnelle des corporations, qui s'est historiquement posée en opposition à la capacité des institutions à réguler les pratiques économiques, se trouverait de nos jours subordonnée à la logique et aux intérêts du système financier, devenu « la nouvelle totalité de référence objective orientant le devenir des organisations. »¹⁶²

Cette subordination des corporations au système financier a été médiatisée par trois principales logiques de restructuration, nous dit L'Italien : 1) l'extraction financière, 2) l'organisation financière et 3) l'évaluation financière.¹⁶³ La première désigne les opérations visant à augmenter la valeur financière des actions d'une entreprise, en

¹⁶¹ Pineault. 2015. *loc. cit.*, p.14

¹⁶² L'Italien, François. 2012. *Béhémot Capital, Contribution à une théorie dialectique de la financiarisation de la grande corporation*. Thèse de doctorat, Université Laval, p.15

¹⁶³ L'Italien, François. 2013. « Financiarisation des organisations et organisations financières : les logiques de restructuration de la grande corporation dans le capitalisme financiarisé ». *Cahiers de recherche sociologique*, n° 55, 2013, p.43-62.

premier lieu les restructurations des conglomérats en plus petites unités, conduites principalement par des firmes d'investissement privées. La seconde réfère au rôle actif des actionnaires, surtout des investisseurs institutionnels, dans la réorganisation interne des entreprises à la faveur des gains de rentabilité rapide. La dernière quant à elle réfère au rôle prépondérant des agences de notation et d'évaluation financière, dont le travail d'audit sur les entreprises conduit également à orienter leurs actions vers des gains financiers à court terme.

Revenons un instant sur le concept de technostructure qui, malgré les transformations de la réalité qu'il désigne, peut toujours être utile pour cerner les enjeux organisationnels liés à la financiarisation de l'économie. Si les bouleversements associés au passage du fordisme au post-fordisme sont profonds, ils n'ont toutefois pas réduit les besoins de planification. C'est donc le type de planification et la forme de la technostructure qui la prend en charge qui ont changé.

Blandine Laperche, dans un article de 2005¹⁶⁴, met directement le doigt sur ce problème en soulignant que la mondialisation et la financiarisation ont accru la pression à la réalisation de profits des entreprises productives, complexifiant du même coup les technostructures industrielles. Celles-ci doivent désormais entretenir des relations de coopération et de concurrence entre elles et avec les technostructures financières.

Le poids amplifié des actionnaires dans ce modèle d'économie mondialisée et centrée sur la finance est certes une donnée à ne pas négliger, mais il ne faut pas passer outre le fait, nous dit Laperche, que ces actionnaires n'ont plus rien à voir avec ceux dont le pouvoir se trouvait restreint par les technostructures du début du 20^e siècle. Ces actionnaires contemporains, pour la plupart, ne sont ainsi pas des individus, mais des entreprises de grande taille, gérées elles-mêmes par des technostructures. La structure

¹⁶⁴ Laperche, Blandine. 2005. « Le pouvoir et la grande entreprise : l'actualité de la pensée de Galbraith », *L'Économie politique*, vol. 28, no 4, p.43-64.

du capital des grandes entreprises démontre alors « la pertinence et l'actualité de la pensée de Galbraith. Les managers, selon cette logique, détiennent toujours le pouvoir dans l'entreprise »¹⁶⁵, mais « sous la tutelle des technostructures managériales des institutions financières. »¹⁶⁶

3.5.3 La généralisation de l'entreprise en réseau

Les trois logiques de restructuration organisationnelle par la finance décrites par L'Italien ont eu pour conséquence de favoriser la décentralisation des grandes entreprises en plus petites unités productives, notamment en raison du fait que la valeur boursière de la somme de ces unités décentralisées était alors généralement supérieure à la valeur totale de l'entreprise centralisée initiale. Cette décentralisation est abordée par le sociologue Jean-Pierre Durand comme une « intégration réticulaire »¹⁶⁷, ou si l'on préfère comme une mise en réseau des différentes unités productives des corporations.

Cette décentralisation au sein de réseaux implique une spécialisation de la production et des services octroyés par chaque unité tout au long de la « chaîne de valeur », c'est-à-dire l'ensemble des moments productifs qui participent à la création d'un produit ou d'un service ayant une valeur économique sur les marchés. Cette mise en réseau décentralisé s'effectue généralement progressivement, alors que

les restructurations internes de l'entreprise mère, par une segmentation productive interne et l'aplatissement de sa structure hiérarchique, préparent et accompagnent

¹⁶⁵ *Ibid.*, p.61

¹⁶⁶ *Ibid.*

¹⁶⁷ Voir Durand, Jean-Pierre. 2004. *La chaîne invisible. Nouvelles formes de travail: flux-tendu et servitude volontaire*. Seuil, Paris, p.19

l'externalisation du travail vers des entreprises extérieures autonomes mais généralement fortement contraintes.¹⁶⁸

Une des conséquences directes de ces restructurations organisationnelles est l'affaiblissement de l'action syndicale, confrontée à un découpage constant des unités d'accréditation ainsi qu'à une rupture des rapports salariaux traditionnels qui empêchent les employés des entreprises sous-traitantes de former des collectifs pour faire valoir leurs droits auprès de l'entreprise donneuse d'ouvrage. Ceci se traduit par une précarisation forte du travail ces trente dernières années, des vagues de licenciements massives dans les entreprises mères et des reculs des conditions de travail importantes dans les entreprises sous-traitantes.

Béatrice Appay analyse ce phénomène sous l'angle de l'extension paradoxale de l'autonomie dans ce système productif. Formellement, chacune des nouvelles unités productives est plus autonome dans ses décisions et ses actions, en vue de répondre à la demande du marché, que ne pouvaient l'être les différentes divisions d'une même entreprise centralisée. Toutefois, « ce type d'organisation productive [...] repose sur une fragilité structurelle, celle du lien commercial qui unit l'entreprise donneuse d'ordre à l'entreprise sous-traitante et ceci malgré une forte coopération »¹⁶⁹.

Cette fragilité fait peser depuis l'entreprise centrale vers chaque niveau de fournisseurs sous-traitant le poids de la menace du bris de ce lien précaire et favorise ainsi du même coup l'autocontrôle de chacun des fournisseurs placé en situation de concurrence les uns avec les autres. D'autant plus qu'il est fréquent de voir des fournisseurs qui n'ont pour seul client que l'entreprise « mère », de laquelle souvent ils furent jadis une des divisions.

L'auteure utilise donc l'expression *d'autonomie contrôlée* pour désigner cette nouvelle structure de médiations des contradictions inhérentes à la production que représente

¹⁶⁸ Appay, Béatrice. 1997. « Précarisation sociale et restructurations productives », dans *Précarisation sociale, travail et santé*, Centre de recherche sur les liens sociaux (CERLIS), p.543

¹⁶⁹ *Ibid.*, p.547

l'entreprise en réseau. Cette autonomie contrôlée est le résultat d'une « dynamique conjointe de concentration et de fragmentation, de centralisation et de décentralisation, d'individualisation et de renforcement d'un pouvoir central »¹⁷⁰, lequel pouvoir prend désormais des formes stratégiques plutôt que bureaucratiques.

3.5.4 La réorganisation de la production dans le passage au post-fordisme

Nous avons vu, au chapitre précédent, que le régime d'accumulation fordiste fut confronté, à partir des années 1960, à plusieurs contradictions internes ayant suscité un ensemble de réponses contingentes par les pouvoirs publics et les grandes entreprises, lesquelles ont mené à sa mutation en un régime d'accumulation financiarisé. Une de ces contradictions prenait la forme d'une baisse constante du niveau de productivité et de profitabilité des entreprises occidentales, confrontées à des mouvements syndicaux combattifs et à des hauts taux de roulement et d'absentéisme. La solution à ces problèmes fut recherchée dans le modèle productif japonais développé durant les années 1950 et qui devait représenter, selon Jean-Pierre Durand, « une puissance de rationalisation au moins égale à celles que proposaient les inventeurs de la chaîne d'assemblage »¹⁷¹.

Rappelons que sur le plan institutionnel, le fordisme était marqué par un droit du travail qui garantissait le rôle prépondérant des syndicats dans la régulation de la production. Le tripartisme entre le capital, le travail et l'État marquait le sceau d'un contrat social particulier devant contenir le conflit social inhérent aux rapports de production capitalistes.

¹⁷⁰ Appay, Béatrice. 2005. *La dictature du succès: le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, L'Harmattan, Paris, p.119

¹⁷¹ Durand. 2004. *op. cit.*, p.59

Sur le plan organisationnel, le fordisme se caractérisait par une production de masse au sein d'entreprises intégrées centralisées, exécutée à la chaîne par des ouvriers spécialisés dont la rémunération était ajustée en fonction des taux d'augmentation de la productivité. La division sociale du travail y était grande entre les postes de direction et les postes d'exécution, le rapport salarial y était collectif et les normes comportementales au travail étaient objectivées et établies pour tous les membres d'un même échelon hiérarchique. Le mode d'organisation fordiste du travail, par son accent porté sur la production de masse, impliquait une production en gros volumes de pièces standardisées, où la qualité et la quantité des produits étaient les deux principaux facteurs qui déterminaient le degré de productivité d'une entreprise.

Une innovation majeure importée du Japon par le nouveau modèle productif consista à intégrer le critère de la *variété* à ces facteurs, afin de se positionner dans une « niche » commerciale plutôt que de viser un public large essentiellement lié à sa classe sociale. La production de masse devait alors devenir *flexible* et s'atteler à produire des petites séries de produits différents et spécialisés, collés aux désirs particuliers des consommateurs, qui devenaient du même coup des acteurs à part entière de la chaîne productive. Ce concept de flexibilité avait déjà été élaboré par les dirigeants de la General Motors Company dès les années 20, mais ce n'est qu'au cours des années 70 que celui-ci devint réellement un principe restructurant l'ensemble des chaînes de valeur.

La flexibilité et l'adaptation devinrent alors des qualités essentielles à acquérir pour les entreprises et imposèrent la transformation de tout le modèle productif autour de la relation client-fournisseur. La forme du réseau vue précédemment, composée d'une entreprise principale autour de laquelle se forment des grappes de plus petites entreprises sous-traitantes est également venue répondre aux besoins de flexibilité et d'adaptation du nouveau modèle productif.

Jean-Pierre Durand décrit les modes d'organisation qui sont apparus à cette époque, généralement qualifiés de post-fordistes dans la littérature, comme une « nouvelle combinatoire productive », dont l'un des principes déterminant est le « flux tendu », concept qui désigne une mode de gestion de la production en fonction des demandes ponctuelles de la clientèle sur le mode du « juste-à-temps ».

Dans ce modèle, les segments productifs organisés en moments d'une séquence unifiée disparaissent de plus en plus du monde du travail pour faire place à une logique de mouvement continu détenant une capacité d'adaptation fine à son environnement. L'objectif, nous dit Jean-Pierre Durand, n'est alors « plus la production en soi, à travers une norme mesurée en nombre de bonnes pièces, par exemple, mais la tension du flux ou, dit autrement, son non arrêt »¹⁷², rendu possible par l'introduction des nouvelles technologies de l'information et de la communication, qui agissent comme interface dans la gestion des ressources matérielles et humaines.

Le développement de ces techniques de gestion est également concomitant de l'apparition de nouveaux modes d'organisation dits « post-hiérarchiques », « post-disciplinaires » et « post-bureaucratiques », particulièrement populaires dans le milieu des nouvelles technologies. Ceux-ci se caractérisent par une diminution du nombre de niveaux hiérarchiques dans les organisations de même que par une mobilisation accrue des qualités subjectives des employés, qui se voient confier une plus grande autonomie en échange de plus grandes responsabilités autrefois dévolues à la hiérarchie. Yannick Estienne fait ici le lien entre cette dynamique nouvelle et les modes de subjectivation du néolibéralisme exposés au chapitre précédent :

Responsabilisation, autonomisation, brouillage des frontières entre différentes sphères (personnelles, professionnelles), offrent les conditions de l'enrôlement productif réalisé sous l'égide d'un management qui décentralise l'exercice de l'autorité. Dans un univers en perpétuel mouvement, les contours du pouvoir dans

¹⁷² *Ibid.*, p.61

l'organisation s'atténuent, le contrôle glisse vers l'autocontrôle donnant à l'autonomie un caractère de force contraignante.¹⁷³

Une conséquence importante du passage du fordisme au post-fordisme réside dans le fait que le travail s'est généralement intensifié depuis les années 80, et ce dans la plupart des secteurs d'activité.¹⁷⁴ D'après les travaux de Hélène Garner-Mayer, cette intensification « s'est traduite par une augmentation des contraintes pesant sur les salariés; si les contraintes de type industriel sont en baisse, les contraintes marchandes (ajustement du travail à la demande) se sont accrues et ont généré l'apparition de phénomènes de stress et de mal-être au travail »¹⁷⁵. Ces maux contemporains du travail sont à mettre en relation avec une autre thèse de Jean-Pierre Durand, voulant que la puissance des modes d'organisation post-fordistes « repose sur sa fragilité et sa vulnérabilité, qui imposent une mobilisation de tous les instants des salariés soumis à sa logique »¹⁷⁶.

Si l'intensité du travail, dans le mode d'organisation fordiste, pouvait faire l'objet de négociations entre la partie patronale et le collectif de travail de manière à devenir une norme objectivée sur laquelle il était possible de discuter et de s'affronter, les modes d'organisation post-fordistes produisent une situation d'intensification implicite du travail, qui ne peut trouver les espaces et les moments de se nommer comme telle pour prêter le flanc à la critique. Notamment, les difficultés inhérentes à l'évaluation individualisée des compétences des individus se traduisent par un sentiment d'arbitraire des critères d'évaluation, auquel les employés répondent par un excès de zèle et la propension à faire du surtemps, souvent impayé.

¹⁷³ Estienne Yannick. 2005. « La mobilisation des (net)travailleurs de la « Nouvelle économie » : gouvernement des hommes et contrainte d'autonomie. » *Études de communication. langages, information, médiations*, no 28, p.1

¹⁷⁴ Durand. 2004. *op. cit.*, p.59

¹⁷⁵ Garner-Moyer, Hélène. 2009. « Le management des ressources humaines dans un contexte incertain : entre subjectivité et risque pour les salariés », *Connexions*, vol.1, no.91, p.55

¹⁷⁶ Durand. 2004. *op. cit.* p.61

Au final, l'ensemble des innovations organisationnelles engendrées par la financiarisation de l'économie que nous venons de présenter a permis aux grandes entreprises de renouer avec une profitabilité qu'elles avaient perdues au cours des années 1960 et 1970, sans pour autant que l'économie en général ne connaisse le même niveau de croissance ou le même taux d'emploi qu'à l'époque du compromis fordiste. Qui plus est, le déclin du syndicalisme associé à ces innovations contribue à une sorte de « modération salariale » qui vient remplacer la « modération financière » de l'époque fordiste abordée dans le chapitre 2, c'est-à-dire que le salaire réel de la classe laborieuse stagne depuis les années 1970. Les enjeux de classe du régime d'accumulation financière trouvent ici leur expression dans un nouveau partage des richesses au détriment des classes laborieuses fondé sur un chômage élevé pour certains et sur l'intensification du travail pour d'autres.

3.7 Conclusion

Nous venons de voir, à travers le portrait historique sommaire que nous avons dressé du développement du capitalisme avancé à partir de la fin du 19^e siècle, comment les notions de marché, de compétition et de secteur privé doivent être utilisées avec précaution lorsque vient le temps de procéder à l'analyse des transformations récentes des administrations publiques. Si plusieurs auteurs ont tendance à essentialiser le secteur privé comme étant le lieu par excellence de la compétition et du libre marché, nous pouvons affirmer que cette posture nuit plus qu'elle n'aide à la compréhension du phénomène de la nouvelle gestion publique, en posant mal les bases du problème.

Nous avons ainsi vu comment le marché est un concept galvaudé qui peut désigner une pluralité de situations de concurrence plus ou moins fortes entre des acteurs au pouvoir généralement asymétrique. La thèse de Hayek concernant les bienfaits de l'extension des marchés à l'ensemble de la société apparaît dès lors comme une

simple doctrine, mobilisée comme idéologie de légitimation de l'usage des MTM dans les administrations publiques.

En effet, l'histoire de la révolution managériale nous apprend que le marché, lors du passage au capitalisme avancé, s'est transformé pour devenir non pas un lieu d'amélioration permanente des pratiques dans une logique d'émulation, mais plutôt le lieu d'un contrôle fin des paramètres de la production afin d'éviter les incertitudes inhérentes aux marchés concurrentiels et ainsi augmenter la puissance organisationnelle des corporations.

Le passage du fordisme à la « nouvelle combinatoire productive », qui impliqua de décomposer les grandes organisations hiérarchiques en nébuleuses de plus petites unités productives organisées en réseaux sous le principe de l'autonomie contrôlée, a engendré avec lui une intensification de la compétition entre les différents agents économiques, qu'il s'agisse d'organisations ou d'individus.

Cette réintroduction de la compétition n'a toutefois pas résulté en une augmentation relative de la place du secteur concurrentiel de l'économie. Elle ne se fit pas non plus au prix d'une réintroduction de l'incertitude, puisque les techniques de contrôle de l'information et du travail se sont raffinées de manière à faire de la compétition un outil de contrôle plutôt qu'un facteur de déstabilisation de la production, et ce au sein même du secteur monopolistique de l'économie. Nous avons donc toujours affaire à un secteur monopolistique qui parvient à influencer avec autant de force le parcours économique des sociétés contemporaines.

Comme nous l'avons souligné en introduction de ce chapitre, nous avons concentré notre analyse du développement de la sphère privée de l'économie sur son secteur monopolistique. Nous avons procédé de la sorte en raison du fait que la plupart des réformes proposées dans la littérature faisant la promotion de la NGP sont le fruit d'innovations développées dans ce secteur. En effet, sur le plan structurel, la sous-

traitance, la décentralisation, l'autonomisation et la mise en compétition des différentes unités administratives publiques, vues à la section 1.2 du chapitre 1, furent d'abord implantées et testées par les grandes corporations qui sont passées d'un modèle d'intégration centralisée à un modèle d'intégration réticulaire. La théorie de l'agence est explicitement utilisée comme référence dans les manuels de gestion publique comme source d'inspiration des réformes visant un meilleur contrôle en amont des pratiques administratives par les décideurs politiques, qui prennent ici le rôle du « principal ».

Sur le plan organisationnel, la gestion par résultats quantifiables, au niveau des unités administratives, est inspirée de la pratique de l'audit telle qu'elle fut développée dans le cadre de la restructuration financière des organisations. Le travail dans le secteur public s'est également transformé en s'inspirant de certaines des expériences des modes d'organisation post-fordistes. Le flux-tendu est ainsi particulièrement prisé par les systèmes de santé à travers le monde, y compris au Québec.¹⁷⁷ L'autonomisation et la responsabilisation du personnel du secteur public sont pour leur part inspirées des expériences des entreprises dites « post-bureaucratiques ». Nous aurons toutefois l'occasion de voir, au chapitre suivant, comment ces différentes techniques de gestion développées au sein du secteur monopolistique prennent différentes formes et s'appliquent avec plus ou moins de force dans le secteur public en fonction des contextes et des enjeux de pouvoir auxquels elles participent.

Ce tour d'horizon nous permet par ailleurs de questionner l'usage des références au marché et à l'efficacité telles qu'elles sont mobilisées dans la littérature sur la NGP. En effet, dans la mesure où l'efficacité est pensée moins en termes de processus productifs qu'en termes d'augmentation de la puissance organisationnelle, dans le cas des technstructures industrielles, et en termes d'augmentation de la valeur

¹⁷⁷ Voir Dagenais, Martine. 2012. « Analyse exploratoire des impacts et des facteurs de succès de l'implantation de l'approche Lean dans deux centres hospitaliers universitaires québécois. » Masters, École Polytechnique de Montréal.

actionnariale, dans le cas des technostructures financières, ces deux notions semblent renvoyer plus à des techniques de gouvernement, au sens foucaldien du terme, qu'à des moyens d'atteindre un certain progrès par l'émulation des pratiques.

Pour conclure, nous avons mentionné au chapitre premier que Guy Peters voit dans l'étendue et l'ampleur des réformes issues de la NGP ce qui différencie cette dernière des tentatives précédentes de réformer les administrations publiques en les orientant vers des gains d'efficacité; nous proposons pour notre part d'ajouter comme particularité de la NGP le fait que ce mouvement de réformes est parvenu à s'institutionnaliser à un niveau international par l'entremise de l'OCDE et de son comité PUMA. Le prochain chapitre sera l'occasion d'approfondir cette réflexion et de procéder à une synthèse générale des différents éléments présentés jusqu'à maintenant concernant les liens qui unissent la NGP, le développement du secteur privé monopolistique et le néolibéralisme.

CHAPITRE IV

LES ENJEUX DE POUVOIR DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE.

Introduction

Maintenant que nous avons tracé les grandes lignes des transformations principales qui ont affecté, au cours du dernier siècle, les administrations publiques, le secteur privé monopolistique et le régime d'économie politique, il est temps de procéder à la synthèse critique de ces différents éléments d'analyse, de rendre compte de l'interdépendance qui les unit, afin d'en tirer une interprétation sociologique apte à éclairer le phénomène de la nouvelle gestion publique.

Il est tout d'abord important de prendre au sérieux la thèse de Christopher Pollitt concernant les difficultés à évaluer les gains d'efficacité réels des réformes associées à la NGP. Il serait en effet naïf de prendre pour acquis les prétentions du discours public en faveur des réformes inspirées de la NGP concernant leurs capacités à améliorer réellement l'efficacité, l'efficience et la qualité des services publics et des processus administratifs, le tout sans entamer les principes d'équité qui devaient officiellement guider les bureaucraties publiques.

Nous trouvons encore chez Michel Foucault un concept qui nous permet d'expliquer d'un autre point de vue cette difficulté à évaluer correctement les gains d'efficacité réels des administrations publiques. Il s'agit de la notion de « savoir-pouvoir », qui désigne le fait que le savoir et le pouvoir sont des réalités coconstruites et codépendantes, le pouvoir produisant du savoir pour s'exercer et le savoir produisant

en retour les conditions épistémiques de l'exercice du pouvoir.¹⁷⁸ Le savoir produit par le pouvoir n'est donc ni neutre ni universel ; il est plutôt une construction par lequel le pouvoir arrive à saisir la réalité pour mieux s'y développer.

Dans le cas qui nous concerne, en introduisant de nouveaux critères de performance et d'évaluation de résultats dans l'administration publique, la NGP transforme les méthodes de collecte des données relatives au travail réalisé de même que les catégories et les concepts utilisés pour évaluer ce travail sur le terrain. Ces réformes touchant les méthodes de gestion de l'information collectée des administrations publiques peuvent produire une sorte de brouillage qui empêche généralement de contredire les prétentions aux gains d'efficacité obtenus par les réformes, tout comme il empêche de faire l'examen rigoureux de leurs bienfaits.

Autrement dit, le fait que la NGP pose les problèmes de gestion du secteur public en termes essentiellement quantitatifs induit un type de réponses qui construit un univers de sens où les aspects qualitatifs des problèmes ne trouvent plus de lieu où s'exprimer. Les réformes inspirées de la NGP peuvent alors créer des sortes de biais de confirmation, où la réponse recherchée se trouve prédéterminée par la question posée.

Le présent chapitre sera donc l'occasion pour nous de démontrer comment la NGP, au-delà du discours sur l'optimisation de l'efficacité des processus organisationnels des administrations publiques qu'elle diffuse, participe en réalité au procès de réorganisation générale du pouvoir dans les sociétés contemporaines. Si l'efficacité promue par la NGP est plus facile à affirmer qu'à vérifier, les transformations néolibérales du pouvoir sont quant à elles bien réelles et peuvent être retracées autant dans le secteur public que dans le secteur privé.

¹⁷⁸ Voir Foucault, Michel. 1977. Histoire de la sexualité, tome 1 : la volonté de savoir. Gallimard. Paris.

Notre démarche n'est pas sans rappeler celle adoptée par William G. Roy, lorsqu'il a entrepris de contester la thèse de l'efficacité défendue par Alfred Chandler concernant les causes d'émergence et de généralisation de la forme corporative dans le capitalisme américain au tournant du 20^e siècle. En effet, tout comme lui, nous adoptons une posture institutionnaliste qui met l'accent sur les enjeux de pouvoir de nature politique cristallisés dans les institutions.

Bien que Foucault et Marx n'aient jamais offert eux-mêmes de définition forte du concept d'institution, voir même de l'État, les cadres théoriques inspirés de leur théories permettent de comprendre le rôle de l'État et des institutions publiques en général dans les transformations profondes de l'économie politique depuis l'avènement du capitalisme avancé.

Nous verrons ainsi tout d'abord, à l'aide d'auteurs foucauldien, comment le néolibéralisme, tel que conçu initialement par Foucault, tire ses pratiques non seulement de la doctrine développée par la communauté intellectuelle de la Société du Mont-Pèlerin, mais également du développement historique des pratiques de management. Nous verrons ensuite comment cette doctrine et ces pratiques se retrouvent dans les quatre grands types de réformes inspirées de la NGP présentés au chapitre 1. Nous reviendrons alors un instant sur la notion foucauldienne de « souci de soi », cette fois appliquée non pas aux individus mais plutôt à l'État. Cela nous permettra d'aborder la question des nouveaux rapports gouvernants-gouvernés induits par ce « souci de soi de l'État » et la « subjectivation clientéliste » qui en découle.

Le cadre d'analyse marxiste, pour sa part, nous permettra de voir comment la NGP participe au réaménagement du rapport de force entre les classes sociales impliqué dans le passage du régime d'accumulation fordiste au régime d'accumulation financiarisé. L'intensification du travail dans le secteur public, la transformation générale du rôle de l'État dans ce régime d'accumulation et le rôle de l'OCDE dans la propagation de ces pratiques hégémoniques sont les sujets qui retiendront notre

attention et qui nous permettront de mettre la table pour une réflexion sur le phénomène paradoxal de concentration générale du pouvoir par sa décentralisation.

4.1 La gouvernementalité néolibérale au cœur de la NGP

4.1.1 La gouvernementalité managériale, préalable au néolibéralisme

L'apport théorique de Foucault et de ses successeurs à l'analyse des transformations contemporaines de l'État et de ses techniques de pouvoir permet d'en comprendre non seulement la nature, mais également leurs conditions d'émergence. Foucault étant décédé prématurément en 1984, il n'a pu intégrer à sa théorie du néolibéralisme les éléments d'analyse fournis par les développements de la sphère économique au cours des trente dernières années. Toutefois, plusieurs de ses héritiers au plan intellectuel ont mené des travaux importants concernant les liens entre les transformations de la sphère économique et celles ayant cours au niveau plus général de l'exercice du pouvoir dans la société.

Pour élaborer son concept de gouvernementalité néolibérale, Michel Foucault s'est beaucoup penché sur le point de vue du souverain, sur sa manière de se représenter ses sujets comme des sujets d'intérêts et de fournir à leurs actions un cadre cohérent qui prédétermine le champ des possibles. La gouvernementalité néolibérale nous dévoile un gouvernement d'État qui se comporte *comme si* les individus étaient des entrepreneurs d'eux-mêmes, autonomes et responsables de leur sort. Or, c'est dans le management moderne développé au sein du secteur monopolistique que nous pouvons trouver les linéaments de la gouvernementalité néolibérale.

Certains auteurs, à commencer par Thibault Le Texier, ont mis de l'avant que le pouvoir de subjectivation de l'organisation, par opposition au pouvoir d'assujettissement de l'institution, est un élément essentiel à la compréhension du sens et de la direction des transformations contemporaines de cet art de gouverner issu du monde de l'entreprise et qui semble se propager à l'ensemble de la société. Il faudrait en ce sens étendre le concept de gouvernementalité au monde de l'entreprise en y joignant le qualificatif de « managérial », afin de rendre compte de l'influence du développement des techniques de management dans l'élaboration de cette gouvernementalité nouvelle. En effet, pour Le Texier,

l'institution qui est en mesure d'enrôler les individus, d'en prendre soin, d'en tirer de l'information, de les éduquer, de les surveiller, de les punir, de les protéger, de les évaluer, de les récompenser, d'en façonner les représentations, d'en obtenir du consentement ou encore d'en influencer les désirs, c'est au moins autant l'entreprise privée que l'État.¹⁷⁹

Il importe dès lors de se pencher sur ce niveau de socialisation propre aux organisations pour saisir l'étendue et la portée des nouvelles formes de pouvoir gouvernemental à notre époque. Thibault Le Texier propose donc une théorie de la gouvernementalité managériale basée sur une analyse historique du développement des sciences du management et de l'entreprise « entendue non pas d'abord comme force de production ou comme acteur sur un marché, mais comme lieu d'élaboration et d'exercice d'une rationalité gouvernementale singulière. »¹⁸⁰

La gouvernementalité managériale ne serait pas intimement liée à la rationalité propre à l'économie politique, puisqu'elle incarne un type particulier de rationalité qui n'est ni strictement capitaliste, ni instrumentale. Cette rationalité managériale est totalement orientée par le principe d'efficacité entendu dans un sens large, devant prendre en compte l'ensemble des facteurs de production humains et matériels, y

² Le Texier, Thibault. 2012. « Foucault, le pouvoir et l'entreprise : pour une théorie de la gouvernementalité managériale. » *Revue de philosophie économique*, vol. 12, no 2, p.74

³ *Ibid.*, p.6

compris la médiation de leurs rapports. Cette efficacité est donc mobilisée vers des objectifs d'organisation formelle, de contrôle des comportements et de gestion du savoir. Efficacité, organisation, contrôle et savoir sont ainsi les quatre principes fondamentaux de la gouvernementalité managériale qui succèdent et remplacent dans le monde économique les principes d'intérêt, de profit, de propriété et d'investissement, propres à la gouvernementalité libérale.

Selon Le Texier, la gouvernementalité managériale n'est pas un type de pouvoir distinct de la gouvernementalité néolibérale, qui agirait conjointement avec elle dans le monde des organisations. Elle représente en réalité le principe constitutif de la gouvernementalité néolibérale, son essence, qui détient une rationalité propre et qui s'est répandue à l'ensemble de la société jusque dans l'exercice de la souveraineté politique. En fait, la gouvernementalité néolibérale serait l'extension à la sphère politique de la gouvernementalité managériale développée au sein des grandes entreprises.

Une telle raison entrepreneuriale a ainsi, depuis plus d'un siècle, « largement débordé les murs des entreprises pour être appliquée à l'administration, aux municipalités, à l'armée, à l'université, à l'école, à l'hôpital, à la police, à la famille, à l'individu, aux associations ou encore aux groupes religieux »¹⁸¹. Les facteurs matériels et idéologiques d'une augmentation de la productivité, dans le secteur privé comme dans le secteur public, se sont co-construits de telle sorte qu'ils sont parvenus à imprimer leur marque sur la conduite générale de l'État dans ses qualités de souverain, sous la forme d'une gouvernementalité néolibérale.

Cette gouvernementalité managériale implique une forme de rationalité particulière de même qu'une sorte de subjectivité conforme aux besoins organisationnels changeants de la nouvelle économie. Il serait alors temps, ajoute l'auteur, de « nous sensibiliser aux pouvoirs particuliers que les entreprises privées exercent sur la

⁴ *Ibid.*, p.79

société dans son ensemble, ne serait-ce que par la simple diffusion dans tout le corps social de la rationalité que leurs managers n'ont cessé depuis un siècle et demi de théoriser, d'étendre et de raffiner. »¹⁸²

Nous avons déjà vu, au chapitre 1, comment les références à la supériorité des entreprises privées, qui devraient être prises comme modèles pour le secteur public, ne sont pas apparues avec la nouvelle gestion publique, mais ont cours depuis la fin du 19^e siècle. En ce sens, nous pouvons être d'accord avec Le Texier lorsque celui-ci affirme que la gouvernementalité managériale travaille l'ensemble de la société, et plus particulièrement les différentes réformes des administrations publiques, depuis la naissance du capitalisme avancé. Toutefois, il nous faut insister sur l'inflexion particulière qui s'est opérée au cœur de cette gouvernementalité managériale lors du passage des modes d'organisation fordistes aux modes d'organisation post-fordistes du travail, à commencer par l'approche par flux-tendu et de l'autonomie contrôlée.

En effet, si la notion de flexibilité productive a fait son apparition dès les années 1920 au sein de la General Motors Company, ce n'est qu'au cours des années 1970 et 1980 que ce principe s'est généralisé et est devenu le leitmotiv de restructurations majeures dans l'ensemble du secteur monopolistique, ouvrant la voie aux entreprises en réseaux et à leurs nouvelles formes de pouvoir propres aux modes d'organisation post-fordistes.

Ces modes d'organisation nouveaux ont permis aux entreprises de renouer avec la profitabilité sans que l'économie renoue avec une croissance forte et durable, grâce à une inversion du rapport de force entre le capital et le travail qui s'est réalisée au profit du premier. L'appel, de la part des promoteurs de la NGP, à puiser dans les succès du secteur privé les recettes d'une mutation en profondeur du secteur public devant garantir des gains d'efficacité, d'efficience et des économies ne devrait donc pas être pris au premier degré mais plutôt faire l'objet d'une critique pouvant faire

⁵ *Ibid.*, p.85

émerger de ce discours manifeste les enjeux de pouvoir qui y sont latents. C'est ce à quoi nous nous attellerons dans les prochaines sections de ce chapitre.

4.1.2 L'autonomisation et la mise en concurrence des organisations et des employés du secteur public

Procédons à cette critique en nous penchant tout d'abord sur la question de l'individualisation et de la mise en concurrence des organisations et des employés du secteur public. La généralisation de la forme entreprise et la responsabilisation des individus considérés comme des *homo oeconomicus*, des sujets d'intérêts déliés de tout collectif de travail, est très présente dans la NGP par l'entremise de la doctrine développée par la théorie des choix publics, et ce peu importe le pays étudié. Il s'agit probablement du phénomène le plus facile à mettre en lien avec le développement du néolibéralisme tel que l'entendait Foucault, en raison des références explicites au transfert des pratiques des entreprises du secteur privé au sein de l'appareil d'État, à commencer par l'introduction des mécanismes de type marché.

Un élément important à souligner est le fait que ces mécanismes de type marché ne sont pas une solution générique à usage universel que les administrations publiques appliquent mur-à-mur. Comme le souligne Jean-François Lacasse, ces MTM sont caractérisés par une

grande variété dans l'identité et les objectifs d'instruments qui peuvent tous être légitimement rangés sous la bannière MTM [et qui] vient de ce que, pour chaque exemple de MTM, on se réfère implicitement à une ou plusieurs combinaisons de phénomènes qui caractérisent les situations de marché, jamais à l'ensemble de ceux-ci.¹⁸³

¹⁸³ Lacasse. 1993. *loc. cit.*, p.120

Les MTM sont donc des sortes d'hybrides qui « recouvrent des combinaisons diverses de caractéristiques du marché et de celles des systèmes hiérarchiques des administrations. »¹⁸⁴

Le choix et l'application concrète des MTM diffèrent ainsi d'un contexte national à l'autre en fonction de la culture locale et des rapports de forces qui traversent la société en question. Lacasse rappelle également que le discours public sur la NGP confond souvent « l'efficacité observée des marchés avec les résultats possibles de l'introduction de quelques éléments de marché au sein du secteur public »¹⁸⁵.

Ce fait est primordial dans la mesure où il permet d'illustrer de quelle manière se concrétise la doctrine néolibérale dans la société. En effet, la réalisation pleine et entière de la doctrine néolibérale voudrait que l'État instaure des MTM partout où cela est *possible*, alors que la réalité nous donne à voir des gouvernements qui appliquent les MTM partout où cela leur est *utile*. L'usage partiel et circonstanciel des situations de marché contenu dans les réformes du secteur public témoigne d'un rapport stratégique entre les détenteurs du pouvoir gouvernemental et ces différents outils, qui s'ajoutent aux autres techniques gouvernementales à leur disposition.

4.1.3 Le « souci de soi » de l'État

Nous avons vu, en exposant les grandes lignes de la pensée foucauldienne concernant le néolibéralisme, que ce dernier implique la généralisation d'un nouveau rapport de soi à soi pour les individus ; nouveau rapport représentant un « souci de soi » constitué de différentes « techniques de soi », sortes d'auto-disciplines qui permettent aux individus de se saisir réflexivement comme des sujets autonomes. Philippe Bezes

¹⁸⁴ *Ibid.*

¹⁸⁵ *Ibid.*, p.121

propose une interprétation intéressante de la nouvelle gestion publique qui prolonge cette idée de Foucault en l'appliquant à l'État lui-même.

L'hypothèse à la base de cette réflexion est que l'actuel mouvement de réforme des administrations publiques, que Bezes fait remonter aux années 1960 dans le cas de la France, n'est pas dû, contrairement à la croyance populaire, à une réaction commune de l'élite politique et de la population face à des dysfonctionnements évidents des administrations, tout comme il ne peut être associé à un simple « processus de privatisation de l'État au nom d'une théorie du retrait de l'État. »¹⁸⁶

L'auteur propose plutôt que « la théorisation et la pratique de la réforme de l'État sont devenues un dispositif au cœur de l'exercice du pouvoir contemporain et constituent une nouvelle rationalité politique, une nouvelle manière d'exercer le pouvoir et de continuer à gouverner les hommes »¹⁸⁷. Cette nouvelle rationalité politique et ces nouvelles techniques de pouvoir offertes aux gouvernements nécessitent de la part des États qu'ils affichent le souci de se gouverner eux-mêmes, qu'ils adoptent une posture de « souci de soi » permanente.

Ce « souci de soi de l'État », que l'auteur associe à une « interrogation réflexive de l'administration sur elle-même »¹⁸⁸, permet au final de mieux contrôler l'État, de mieux le connaître et de mieux le gouverner dans le but d'augmenter son pouvoir. « Au cœur de l'art de gouverner, il n'y a plus le seul enjeu du gouvernement des hommes mais celui du gouvernement de la bureaucratie. »¹⁸⁹ Il s'agit alors de rationaliser, en le formalisant, le fonctionnement des administrations publiques, de

¹⁸⁶ Bezes, Philippe. 2005b. « Gouverner 'la réforme de l'État'? Les politique de réforme de l'État à l'épreuve de la gouvernementalité », dans Hatchuel, Armand, Éric Pezet, Ken Starkey et Olivier Lenay. 2005. *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*. Québec : Les Presses de l'Université Laval. p.376

¹⁸⁷ *Ibid.*

¹⁸⁸ Bezes. Philippe. 2009. *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*. PUF, Paris, p.66

¹⁸⁹ Bezes 2005b. *loc. cit.*, p. 377

« mettre en forme une discipline centrée sur l'administration »¹⁹⁰. L'administration devient ainsi un objet de connaissance, que ce soit au niveau de ses coûts d'opération ou des processus administratifs en tant que tel.

Bezes souligne que les « réformes de l'État » » faisaient déjà partie de l'art de gouverner l'État au 18^e siècle, mais de manière discrète et implicite. Ce n'est qu'au courant du 20^e siècle que ces réformes devinrent l'un des enjeux majeurs de l'exercice du pouvoir. John Crowley ajoute à ce propos que la gouvernementalité peut alors être pensée comme la rencontre entre « les techniques de domination exercées sur les autres et les techniques de soi. »¹⁹¹

Philippe Bezes identifie trois initiatives phares qui ont donné corps à cette nouvelle rationalité politique en Occident au cours du vingtième siècle. La première consiste à avoir cherché à connaître et à contrôler le montant exact de la masse salariale de la fonction publique. En lien avec cette première initiative, la seconde consiste à avoir recherché le contrôle des effectifs, au niveau de leur nombre et de leur efficacité. La troisième et dernière initiative est probablement la plus intéressante, dans la mesure où elle concerne l'usage de la médiation entre l'administration publique et les personnes avec qui elle entre en contact. « L'administré », comme le nomme Bezes pour les besoins de sa présentation, devint un « régulateur à double face : figure universelle de l'action de l'État qui agit en son nom et pour son bénéfice supposé et qui donc, à ce titre, doit lui « rendre des comptes », en tout cas rendre visible son pouvoir.»¹⁹²

¹⁹⁰ Bezes. 2009. *op. cit.*, p.92

¹⁹¹ Crowley, John. 2003. « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité. » *Critique internationale*, vol. 21, no 4, p.58

¹⁹² Bezes. 2005b. *op. cit.*, p.386

4.1.4 La subjectivation clientéliste

Ce nouveau rapport des administrations publiques envers les « administrés » nous permet d'ouvrir une réflexion concernant les impacts de l'évolution de ce rapport sur la subjectivation des individus dans les sociétés contemporaines. Effectivement, les catégories utilisées par l'État pour désigner les personnes avec qui il entre en relation ne sont pas neutres et ont nécessairement, si l'on suit la logique développée par les auteurs foucaaldiens déjà mentionnés, une incidence sur la représentation que ces personnes se font d'elles-mêmes et de l'État.

Au deuxième chapitre, nous avons indiqué comment l'injonction à l'autonomie et à la responsabilité est au cœur de la gouvernementalité néolibérale. Dans le cadre de la NGP, cette double injonction s'applique à deux niveaux : celui des travailleurs du secteur public et celui des bénéficiaires de ces services. La prochaine section sera l'occasion d'aborder la question des transformations du travail dans les administrations publiques. Concentrons-nous maintenant sur la l'approche « clientéliste » promue par la NGP.

La catégorie du « client », utilisée abondamment dans les réformes associées à la NGP, est empruntée au domaine des affaires marchandes. Toutefois, tout comme pour les concepts de « marché » et de « secteur privé », dont nous avons questionné la signification au chapitre trois, cette catégorie de client a évolué au cours du 20^e siècle. Cette évolution fait en sorte qu'un écart important existe entre ce qu'était un client des points de vue légal, culturel et social dans les années 80, au moment où les premières références à cette figure furent utilisées dans le domaine des services publics en Occident, et ce qu'était à l'origine un client au début du 20^e siècle. Plus encore, le sens attribué à cette catégorie a continué d'évoluer depuis ses premières utilisations dans le cadre de la NGP.

Les attributs conférés au client dans la société contemporaine sont le résultat de cette évolution, qui n'est pas étrangère aux transformations plus générales du capitalisme. Nous nous appuyons ici sur les travaux menés par François Cochoy concernant l'évolution de la figure du client tout au long du 20^e siècle. Ce dernier en a tiré une typologie où sept types de clients différents se sont succédés et chevauchés au cours du siècle dernier. L'auteur met l'emphase sur le fait que ces figures du client type sont tout autant le résultat des techniques de management de leur époque que de mesures législatives visant à encadrer les droits et les devoirs des clients comme des fournisseurs de produits et services. Il donne en exemple les premières lois de protection des consommateurs prohibant la fausse représentation.

La dernière figure du client en date est celle des « clients de la qualité », qui donnent pratiquement des ordres aux prestataires de biens et de services.¹⁹³ Ces clients se caractérisent par le fait qu'ils sont bien informés de leurs besoins et des produits offerts sur le marché, qu'ils ont une attitude exigeante envers les services qui leur sont rendus et qu'ils permettent de réduire les coûts de gestion des entreprises de services en contrôlant directement le travail des employés de première ligne par leurs exigences précises. Ces clients peuvent alors devenir un outil de pouvoir et de contrôle pour le management:

agir « au nom du client » plutôt qu'en vertu de son pouvoir propre renforce paradoxalement non seulement le pouvoir de l'encadrement et de la maîtrise sur les subordonnés mais aussi le pouvoir de ces derniers sur eux-mêmes, via l'instauration de procédures d'autocontrôle. L'histoire de la qualité gérée « au nom du client » nous montre ainsi que la figure du client peut servir à « faire passer » d'autres motifs que le respect dû aux donneurs d'ordre ou au consommateur : conforter son pouvoir en interne si l'on est manager, ou faire prospérer le marché des normes si l'on est consultant.¹⁹⁴

¹⁹³ Cochoy, Franck. 2002. « Une petite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation. » *Sociologie du Travail*, vol. 44, no 3, p.377

¹⁹⁴ *Ibid.*, p.372

Philippe Bezes analyse en ce sens certaines réformes de NGP orientée par une « approche-client », en donnant l'exemple du cas français où le souci de soi de l'État et ses nombreuses tentatives pour contrôler la qualité des prestations de services publics et de protéger par des lois les bénéficiaires de ces services sont concomitantes des lois de protection des consommateurs. Ces tentatives sont « autant destinées à « inventer l'administré » qu'à essayer d'en faire l'un des régulateurs de l'activité administrative »¹⁹⁵.

Cette réflexion sur la signification sociologique que nous pouvons attribuer à l'approche-client peut être enrichie également par les travaux de Pierre Lascoumes concernant la gouvernementalité, plus particulièrement grâce à son utilisation du concept « d'instrument d'action publique ». Ce dernier désigne tout « dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. »¹⁹⁶ Les instruments de ce type sont également porteurs d'une conception particulière du rapport entre la politique et la société. En fait, « l'instrumentation de l'action publique est aussi révélatrice d'une théorisation du rapport gouvernant/gouverné. Chaque instrument est une forme condensée de gouvernementalité. »¹⁹⁷

Nous avons vu, en abordant une thèse classique de Christopher Hood lors de notre présentation initiale de la nouvelle gestion publique, comment cette dernière pouvait faire l'objet de critiques concernant le type de valeurs qu'elle pouvait actualiser. Si Hood met l'accent sur les références à l'efficacité et à l'efficience comme étant généralement difficiles à concilier avec les valeurs d'équité et d'égalité, plusieurs

¹⁹⁵ Bezes. 2005b. *op. cit.*, p.389

¹⁹⁶ Lascoumes, Pierre. 2004. « La Gouvernementalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir. » *Le portique*, vol. 13, no 14, p.6

¹⁹⁷ *Ibid.*, p.9

auteurs reprochent également à la NGP de vider de sa substance la référence classique au citoyen en remplaçant celui-ci par la catégorie du *client*.

En ce sens, Felts et Jos notent que la réduction du citoyen à la figure du client représente une vision spatialisée de leur identité, maintenant considérés comme « atomisés » et « empilés », ce qui a pour effet de saper les conditions préalables à leur participation aux délibérations publiques: « Rather than citizens engaged in debating a collective future, they are viewed as atomized, juxtaposed individuals and meeting their needs becomes the objective of public organizations.»¹⁹⁸ Ce changement de vocabulaire utilisé pour désigner les individus en contact avec les administrations publiques, nous dit Gilles Bouchard, transforme les rapports politiques entre la population et les institutions publiques dans la mesure où « contrairement au citoyen, le client ne participe pas aux décisions. Il est encore consulté, mais pas pour des considérations démocratiques, mais seulement d'efficacité. »¹⁹⁹

Nous avons vu que la subjectivation des individus à travers leur rapport au pouvoir est un élément essentiel à l'exercice de ce dernier. La subjectivation clientéliste inscrite au cœur de la NGP permet ainsi de créer des sujets d'intérêts conformes aux attentes qui sont placées en eux par les pouvoirs publics. Cette subjectivation clientéliste a des effets non seulement sur la manière dont les « clients » des administrations publiques perçoivent ces dernières ou encore sur la manière dont ils se perçoivent eux-mêmes et orientent leur pratiques, mais également sur la manière dont ils perçoivent le personnel des administrations publiques et sur la manière de se comporter avec eux. Au même titre que le secteur privé a vu l'apparition d'un « client de la qualité » plus exigeant, orientant concrètement et directement le travail des

¹⁹⁸ Felts, Arthur A. et Philip H. JOS. 2000. « Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management ». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, no 3, p. 525

¹⁹⁹ Bouchard, Gilles. 1996. « De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire », *Politique et Sociétés*, no.29, p.147

prestataires de biens et de services, les bénéficiaires de services dans le secteur public ont également modifié leurs comportements envers le personnel des administrations publiques, ce qui a une incidence directe sur les conditions de travail de ceux-ci.

Nous verrons, dans la prochaine section, comment l'augmentation des exigences de la « clientèle » des services publics envers leur personnel n'est qu'un aspect des transformations du travail dans ce secteur. L'individualisation des objectifs et de l'évaluation des résultats des employés des administrations publiques, inspirée des techniques de gestion post-fordistes, additionnée à l'affaiblissement généralisé de l'action syndicale dans la plupart des pays développés, y compris au niveau de leur secteur public, contribue également à ces transformations, lesquelles participent à la consolidation du nouveau régime d'accumulation financiarisé marqué par un nouveau rapport de forces entre les classes sociales.

4.2 Les enjeux de classes de la NGP

Voyons maintenant comment les normes d'intensité du travail dans le secteur public suivent le même genre de parcours que celles du secteur privé, avant d'expliquer comment ces transformations du travail dans le secteur public participent d'une mutation plus générale de ce dernier. Nous aborderons ainsi l'intensification des normes de travail dans le secteur public, de quelle manière cela s'inscrit dans une dynamique d'accumulation nouvelle, quels rôles ont joué les cabinets de conseil en management et l'OCDE dans la propagation de la NGP, de même que le phénomène généralisé de concentration du pouvoir dans la société qui se fait au détriment des classes laborieuses, que ce soit dans le secteur privé ou public.

4.2.1 L'intensification similaire du travail dans les secteurs public et privé

Plusieurs études se sont intéressées aux effets sur les conditions de travail des employés du secteur public des nouveaux modes d'organisation implantés par la NGP. Une constante est observée au niveau de la détérioration des conditions de travail de ces employés suivant l'implantation de méthodes de gestion des ressources humaines inspirées, de près ou de loin, par les pratiques du secteur privé.

Chatillon et Desmarais ont étudié cette question à l'aide d'un cadre théorique des « exigences-ressources » au travail, lequel considère que « la souffrance [au travail] est le résultat d'un accroissement des exigences et d'une perte de ressources »²⁰⁰. Ils ont ainsi pu observer, au sein d'un échantillon d'employés du secteur public français, une augmentation du taux d'épuisement professionnel causée principalement par une « surcharge de travail » et un « climat de violence psychologique »²⁰¹ liés à la NGP.

Jalette, Grenier et Hains-Pouliot abondent en ce sens en mentionnant que la NGP comporte « une série d'effets psychosociologiques et organisationnels comme un niveau de stress accru, une baisse de moral, une faible satisfaction au travail, des tensions importantes, une grande méfiance entre les personnes ou un climat de travail difficile. »²⁰² Danièle Guillemot, en s'appuyant sur une série d'études de terrain à l'échelle européenne, affirme pour sa part qu'au « sein de chacun des métiers examinés, l'augmentation de la pression sur le travail ressentie par les salariés apparaît d'une ampleur comparable, qu'ils soient agents de la fonction publique ou qu'ils travaillent dans le privé »²⁰³.

²⁰⁰ Abord de Chatillon, Emmanuel et Céline Desmarais. 2012. « Le Nouveau Management Public est-il pathogène? ». *Management international*, vol. 16, no 3, p. 10

²⁰¹ *Ibid.*, p. 13

²⁰² Jalette et coll. 2012. *loc. cit.* p. 572

²⁰³ Guillemot, Danièle, Gilles Jeannot et Aurélie Peyrin. 2010. « Travail du public, travail du privé: similitudes et différences ». *Revue française d'administration publique*, vol. n° 132, no 4, p. 23

L'auteure rapproche les principaux facteurs de cette intensification du travail dans le secteur public à ceux que l'on retrouve dans le secteur privé : une « pression du marché » induite par les nouvelles formes de compétition à l'intérieur de la fonction publique, la diffusion des TIC et des nouvelles méthodes de gestion des ressources humaines inspirées du flux-tendu, le recul de la syndicalisation par l'usage accru de la sous-traitance et des contrats à durée déterminée, et enfin la complexification et la réduction des moyens mis à la disposition des employés pour accomplir leurs tâches.

Un facteur d'intensification du travail et du stress vécu par les employés du secteur public se distingue toutefois de leur contrepartie du secteur privé. Il s'agit de la pression exercée par la clientèle sur les employés, qui, selon l'étude de Guillemot²⁰⁴, serait plus forte dans le secteur public que dans le secteur privé en raison du fait que le secteur public compte une plus grande proportion d'employés exposés au contact direct avec des « clients » dont il faut assurer la satisfaction. Au même titre que dans le secteur privé, des chartes de droits des usagers et des codes de conduite des employés apparaissent et appliquent une nouvelle pression sur les employés de l'État, qui ne doivent plus seulement veiller au respect des procédures mais également à la satisfaction générale de la clientèle entendue dans un sens consumériste

Enfin, Balfour et Grubbs mettent pour leur part l'accent sur l'effritement du lien qui unit les employés du secteur public à leur employeur, de même que sur le sentiment de perte de sens accordé à leur travail qui accompagne l'implantation de réformes axées sur l'augmentation d'indicateurs quantitatifs au détriment des missions fondamentales de leurs services.

²⁰⁴ *Ibid.*, p. 36

4.2.2 L'articulation entre la NGP et le nouveau régime d'accumulation

Cette intensification parallèle des normes de travail des secteurs public et privé est d'une grande importance, puisqu'elle marque une rupture avec les expériences passées, où le travail dans le secteur public était reconnu pour être moins exigeant et mieux rémunéré que dans le secteur privé. Le secteur public, avant l'introduction de réformes inspirées de la NGP, avait traditionnellement pour effet, voire même pour rôle, de rehausser les normes de travail dans l'ensemble de l'économie, puisque le secteur privé devait offrir des conditions de travail relativement similaires à celles du secteur public pour attirer une main d'œuvre qualifiée.²⁰⁵

Comme nous l'avons vu au chapitre précédent, tout au long de l'époque fordiste, alors que l'organisation du travail et les relations de travail dans le secteur privé étaient largement régulées par un droit du travail favorable à l'action syndicale et les conventions collectives qui en découlaient, le fait que l'État-Providence se caractérisait par une bureaucratie orientée essentiellement par la légalité et l'équité des procédures représentait moins une rupture avec ces normes de travail rencontrées dans le secteur privé. Les transformations du travail dans le secteur public impliquées par le passage à la NGP, en suivant la même logique de flexibilisation, de précarisation et d'intensification du travail, permettent leur normalisation dans le secteur privé.

Pour Clarke et Newman, la « révolution néo-conservatrice », qui a balayé l'Occident au tournant des années 1980 et dont Thatcher et Reagan sont les premiers ambassadeurs, témoigne du fait que le programme de réforme de l'État-Providence ne fut jamais essentiellement orienté par un objectif de réduction des coûts des services publics ou par une volonté de les rendre plus réactifs et efficaces. Ce programme

²⁰⁵ Voir Rouillard, Jacques. 1989. *Histoire du syndicalisme au Québec: des origines à nos jours*. Boréal. Montréal. p. 374

révolutionnaire, pour ces deux auteurs de *The Managerial State*, devait également être dirigé vers les aspects organisationnels de l'État-Providence puisque ces derniers « constituted a field of relationships and symbolism that embodied (in bricks and mortar as well as 'vocations') an alternative social formation to that being pursued by the New Right. »²⁰⁶ En adoptant une logique d'organisation ouvertement différente, du moins dans le discours, de celle prévalent dans le secteur privé, l'État et ses différentes administrations a la possibilité de faire voir des alternatives possibles aux voies empruntées par le secteur privé.

Clarke et Newman analysent cette situation du point de vue d'un projet politique de transformation général du pouvoir au sein de tous les types d'organisation, lequel nécessite une transformation profonde de l'État et de son fonctionnement :

« Conservative political and ideological hostility to the welfare state as an institutional articulation of social democracy meant that the 'crisis of welfare' was also necessarily a 'crisis of the organisational regime'. The financial discipline of controlling public spending would never, by itself, be enough to unlock this particular blockage. The State itself needed to be restructured. »²⁰⁷

Nous pouvons trouver du côté de la théorie de la régulation une interprétation de ce phénomène. Nous avons abordé cette théorie au chapitre 2 afin d'introduire la question du passage du régime d'accumulation fordiste au régime d'accumulation financiarisé. Cette théorie s'intéresse particulièrement, nous dit Robert Boyer, aux régularités qui permettent l'émergence et la viabilité d'un régime d'accumulation. Ces dernières concernent principalement

un type d'évolution d'organisation de la production et du rapport des salariés aux moyens de production; un horizon temporel de valorisation du capital sur la base duquel peuvent se dégager les principes de gestion; un partage de la valeur permettant la reproduction dynamique des différentes classes ou groupes sociaux; une composition de la demande sociale validant l'évolution tendancielle des capacités de production et une modalité d'articulation avec les formes non

²⁰⁶ Clarke, John et Janet Newman. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. SAGE. p. 15

²⁰⁷ *Ibid.*, p. 15

capitalistes, lorsque ces dernières ont une place déterminante dans la formation économique étudiée.²⁰⁸

Dans le cas qui nous concerne, les « formes non capitalistes » ayant une « place déterminante » dans l'économie sont les administrations publiques, qui se trouvent « articulées » à cet horizon de valorisation du capital par des principes de gestion non seulement en vogue dans le secteur privé, mais nécessaires à la reproduction du régime d'accumulation. De ce portrait sommaire apparaît dès lors l'enjeu de classe auquel participe la NGP et qui fait pâlir les interprétations déterministes du phénomène basées simplement sur l'observation du contexte financier difficile des États industrialisés à partir des années 1970, de même que de l'apparition de nouvelles demandes de services formulées par la population envers les États, ce qui les aurait poussés à rechercher une plus grande efficacité de leurs processus administratifs.

Cette thèse déterministe est notamment celle défendue en préambule de la plupart des documents du comité PUMA de l'OCDE, à commencer par le célèbre rapport *La gestion publique en mutation*. Toutefois, dans les documents de l'OCDE étudiés, jamais cette thèse ne donne-t-elle lieu à une explication des causes de ces pressions, ou encore à une explication du lien qui unirait le constat de ces pressions nouvelles avec la réponse proposée, soit une augmentation de l'efficacité des processus organisationnels. Ce lien de causalité est tenu pour acquis dans la littérature de l'OCDE de même que dans toute la littérature produite par les promoteurs de la NGP.

Or, cette thèse déterministe passe sous silence le fait que les pressions exercées sur les États ayant justifié l'usage de la NGP étaient le résultat des contradictions internes du régime d'accumulation fordiste. Tout régime d'accumulation, conformément à la théorie de la régulation, est déterminé en grande partie par les formes institutionnelles encadrant la production et la distribution des richesses. Nous avons vu que ces formes

²⁰⁸ Boyer. 2004. *op. cit.* p.54

institutionnelles concernent le régime monétaire, le rapport salarial, les formes de la concurrence, le type d'adhésion au régime international et la forme de l'État lui-même. Toutes ces formes sont le résultat du développement dialectique du rapport de l'État avec les forces économiques en présence. Il devient alors trompeur de considérer l'État, ses institutions et les modes d'organisation de ses administrations comme des données variables par rapport à un contexte économique qui serait une donnée invariable.

4.2.3 Le rôle des cabinets de conseil en management et de l'OCDE dans la propagation de la NGP à l'échelle mondiale

Il faut savoir que la thèse déterministe a gagné en crédibilité avec le temps et a suscité l'adhésion de la totalité des pays développés – y compris les États scandinaves à la tradition social-démocrate plus forte – grâce à l'action de l'OCDE, qui a contribué à diffuser le paradigme de la NGP à l'ensemble de ses États membres. Elle y est parvenue en procédant à la synthèse de la doctrine néolibérale développée par la société du Mont-Pèlerin et des expériences de gestion du secteur privé monopolistique développées dans le cadre du passage aux modes d'organisation post-fordistes.

Il faut noter, cependant, que cette diffusion de la NGP par l'OCDE fut précédée, d'abord dans les pays anglo-saxons, par l'action des cabinets de conseil en management. En effet, les premiers États à avoir emboîté le pas du Royaume-Uni et des États-Unis en adoptant des réformes inspirées de la NGP dans les années 80 sont des États du Commonwealth, comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada. Denis Saint-Martin propose une explication de ce fait liée autant à la tradition libérale plus forte de ces États qu'au développement historique particulier que l'industrie du

conseil en management a connu dans ces pays. Selon ce professeur au département de sciences politiques de l'Université de Montréal,

l'influence de la NGP et le caractère plus ou moins fortement développé du conseil en management sont reliés entre eux par la centralité historique du marché et la prédominance de l'idéologie libérale dans les configurations institutionnelles des États-providences des pays anglo-saxons.²⁰⁹

Sans entrer dans le détail de son argument, mentionnons à tout le moins le caractère particulier du droit inspiré de la Common Law qui a permis l'émergence et l'influence grandissante des cabinets de conseils en management auprès des administrations publiques et des gouvernements en général. Cette influence des cabinets de conseil s'est exprimée tant directement, par leurs activités de conseil, qu'indirectement par la conversion de plusieurs départements de sciences administratives à leurs préceptes, ainsi que l'hybridation des parcours professionnels entre les secteurs public et privé.

Denis Saint-Martin fonde son explication sur une observation simple, soit la coïncidence, dans un État donné, entre le niveau d'intégration des idées et des politiques néolibérales, le niveau de maturité de l'industrie du conseil en management et la propension de cet État à faire appel aux services de cette industrie dans le cadre de réformes inspirées par la NGP. Sans voir une relation directe de cause à effet entre ces différents éléments, Saint-Martin y voit des facteurs favorisant grandement ces transformations. C'est en effet dans les pays anglo-saxons sus mentionnées que les activités des cabinets de conseils en management ont toujours été les plus développées, tant d'un point de vue de la valeur totale de leurs contrats, du nombre de leurs employés, que de la variété des expertises qu'ils offrent et des clients qui sollicitent leurs services.

²⁰⁹ Saint-Martin, Denis. 2001. « Les cabinets de conseil et la «re-marchandisation» de la politique sociale dans les États-providences de type libéral ». *Lien social et Politiques*, no 45, p.135

Ce sont donc les grands cabinets de conseil en management (les mêmes d'ailleurs qui ont participé à la propagation des modes d'organisation post-fordistes) qui furent les premiers centres de créations de réformes des administrations publiques allant dans le sens de leur flexibilisation structurelle et organisationnelle, grâce à la propagation de la logique du marché entre les différentes divisions fonctionnelles de ces institutions. Une fois que la NGP fut développée par ces cabinets puis expérimentée et éprouvée par les principaux pays Anglo-saxons, cette école de pensée put se propager à l'ensemble des pays de l'OCDE.

Cette organisation internationale a commencé à consacrer des ressources sur la question des administrations publiques en 1990, avec la création du comité de la gestion publique (PUMA, en anglais, pour *Public Management Committee*), lequel conduisit plusieurs recherches préliminaires sur les « rigidités organisationnelles » des administrations publiques avant de publier, en 1995, un rapport qui devint un ouvrage de référence sur la question : *La gestion publique en mutation*. Les principales recommandations qui y furent faites aux États forment pour ainsi dire la doctrine officielle de la NGP. Avec cette publication, l'OCDE et son comité de gestion publique devenaient le fer de lance du mouvement en faveur de la NGP. La diffusion des pratiques associées à la NGP au sein de l'OCDE fut rendue possible par les mêmes mécanismes non contraignants que l'organisation emploie pour l'ensemble de ses propositions de réformes des politiques publiques, soit principalement la pression par les pairs entre ses États membres.

La pression par les pairs a particulièrement bien fonctionné dans le cas de la NGP en raison du fait que les premiers États à avoir expérimenté ces réformes étaient tous anglo-saxons. Or, l'influence des États membres sur l'organisation est liée en partie à son mode de financement, qui implique que les États les plus peuplés et les plus riches contribuent davantage que les plus petits États, ce qui peut permettre aux plus gros d'entre eux (au premier chef desquels nous retrouvons la plupart des pays anglo-

saxons) de retenir des fonds pour exercer une pression à l'interne en faveur de leurs positions. Plus encore, l'influence des États les plus riches de l'OCDE s'explique par la tendance, chez les pays en queue de peloton dans différentes études, à imiter les pratiques reconnues comme éprouvées par les pays les plus prospères ou puissants à l'échelle internationale, particulièrement en situation d'incertitude.

La pression par les pairs à travers la production d'études comparatives s'exerce sur un État membre non seulement en raison de la simple attention collective qui lui est portée, mais également en raison de la crédibilité des savoirs utilisés à des fins de comparaison produits par les différents comités de l'OCDE. L'influence de l'OCDE sur ses membres trouve donc également ses sources dans sa capacité à créer des connaissances valides, capables d'orienter les pratiques de ces gouvernements. Plus encore, l'OCDE en est venue, dans le cas de la NGP, à devenir une véritable « communauté épistémique », notion que nous empruntons à Peter Haas et qui la définit comme suit : « [an epistemic community is] a network of professionals with organized expertise and competence in a particular domain and an authoritative claim to policy-relevant knowledge within that domain or issue-area. »²¹⁰

Les cabinets-conseils en management avaient fait les premiers pas dans la direction de la création d'une telle communauté épistémique, en embauchant des ingénieurs, des comptables et de gestionnaires aux parcours mixtes et diversifiés de même qu'en institutionnalisant leurs liens avec le milieu académique. C'est toutefois l'OCDE, par ses capacités organisationnelles, qui a réussi à créer une véritable communauté épistémique internationale en regroupant et en centralisant l'expertise de ces cabinets avec celle des hauts fonctionnaires de chaque État membre.

²¹⁰ Haas, Peter M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. » *International Organization*, vol. 46, no 1, p.3

4.2.4 Le paradoxe de la concentration du pouvoir par sa décentralisation

Terminons cette section par une réflexion concernant le caractère paradoxal des réformes associées à la NGP visant une décentralisation du pouvoir. Le discours officiel veut que cette décentralisation soit un gage d'usage plus efficient des ressources grâce à la proximité accrue des décideurs avec les situations qui seront affectées par leurs décisions. Cette proximité permettrait également d'éviter des gaspillages de ressources en éliminant des paliers de décisions et les lourdeurs administratives qui leur sont associées.

Cette décentralisation, nous l'avons vu, est au cœur des restructurations d'entreprises du secteur monopolistique depuis la financiarisation du capitalisme et l'instauration de modes d'organisation post-fordistes. Les raisons évoquées pour procéder à ces restructurations sont similaires à celles employées dans le secteur public : il faudrait accroître la réactivité des entreprises dans un contexte de compétition internationale accrue.

Or, dans l'un et l'autre cas, force est de constater que cette décentralisation du pouvoir de décision n'a jamais donné lieu à une redistribution équivalente de ce pouvoir dans la société. Au contraire, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, nous pouvons plutôt observer la tendance générale à la concentration du pouvoir entre un nombre d'acteurs de plus en plus restreint. En s'intéressant aux transformations en ce sens dans la gestion du secteur privé depuis la fin du fordisme, Jean-Marc Fridlender propose de décrire cette reconfiguration du pouvoir comme un

mode post-bureaucratique de gouvernement à distance [qui] réalise une synthèse dynamique entre prescription centralisée et distribution décentralisée du pouvoir, qui évite (dans une certaine mesure) la rigidité bureaucratique passée et ses inconvénients, tout en maintenant une concentration du pouvoir dans les plus hautes strates de l'organisation, l'incertitude menaçante apparaissant comme une ressource

disciplinaire qui permet de faire l'économie au quotidien d'un comportement explicitement autoritaire.²¹¹

Cette nouvelle configuration des rapports de pouvoir au travail laisse donc entendre, dans son discours explicite, un relâchement des disciplines traditionnelles, qui en réalité sont compensées par de nouvelles formes de contrôle disciplinant les conduites des acteurs tenus d'agir en fonction d'autres types de contrainte.

Nous avons vu que la décentralisation ne signifie pas que les grandes entreprises formant le secteur monopolistique se sont décomposées en unités plus petites qui devaient alors entrer en compétition les unes contre les autres au sein du secteur concurrentiel de l'économie. Nous avons plutôt eu affaire à une subdivision des unités productives qui se voyaient mettre en compétition les unes contre les autres dans un environnement extrêmement bien défini, au sein du secteur monopolistique, dans une logique « d'autonomie contrôlée » qui ne laisse rien au hasard et qui, au final, est pilotée d'en haut par les échelons supérieurs du management.

Le même genre de phénomène s'observe dans le secteur public, alors que les cadres des administrations publiques se voient octroyer de nouveaux pouvoirs de direction en échange d'une réduction de leurs pouvoirs d'orientation des politiques, au détriment des employés de première ligne qui se voient imposer de nouvelles formes de contrôle de leurs activités. Ce transfert de pouvoir d'orientation des politiques publiques, conforme à la théorie de l'agence développée dans le cadre de la réorganisation des entreprises par le système financier, favorise la concentration du pouvoir politique, y compris celui sur les administrations publiques, entre les mains du pouvoir exécutif. Cette idée est défendue ici par Pollitt et Bouckaert :

« It would be quite misleading to suggest that there was a global rush towards decentralization, with the only differences between countries being which types of

²¹¹ Fridlender, Jean-Marc. 2011. « Socialisation au travail, gouvernementalité managériale et conflictualité », [En ligne] <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00701923>>. Consulté le 9 décembre 2013, p.6

decentralization they prefer and how far they have gone. Centralization is also part of the picture: as some authority has been decentralized, simultaneously there have been significant instances of a tightening of central control and oversight. One fairly prominent case has been the way in which pressures on public spending have strengthened the hands of treasuries and central finance ministries in a number of countries. »²¹²

C'est une observation qui est également partagée par Dorval Brunelle, qui souligne que cette accumulation du pouvoir des gouvernements se manifeste par la multiplication des partenariats et tables de concertation pilotés par ces derniers sans passer par les processus législatifs traditionnels, de même que dans l'importance accrue qu'ont acquises différentes organisations internationales, dont l'OCDE, où y siègent essentiellement des représentants gouvernementaux.²¹³

Daniel Mockle, professeur de droit à l'UQAM ayant écrit une série d'articles critiques à l'égard de la NGP, croit pour sa part que la NGP est la manifestation d'une transformation des institutions publiques, de leur rôle et de leurs pouvoirs grâce à « l'utilisation croissante de mécanismes qui sont exclus de la catégorie des actes réglementaires dans plusieurs champs de l'action administrative »²¹⁴, augmentant du coup le pouvoir discrétionnaire de la haute fonction publique et du pouvoir exécutif. L'auteur affirme ainsi que l'on assiste à une « reconfiguration des techniques d'intervention en vue de répondre aux exigences de l'exécutif qui recherche l'efficacité maximale pour l'appareil d'État en matière de gestion, de résultats, de rendement et de contrôle effectif. »²¹⁵ Nous avons ici une belle illustration de la manière dont s'est transposée la théorie de l'agence au sein des administrations publiques.

²¹² Pollitt et bouckaert. 2004. *op. cit.*, p.89

²¹³ Voir Brunelle, Dorval. 2003. *Dérive globale*, Boréal, 224 pages

²¹⁴ Mockle, Daniel. 2002. « Gouverner sans le droit? Mutation des normes et nouveaux modes de régulation », *Les Cahiers de Droit*, vol.43, no.2, p.143

²¹⁵ *Ibid.*, p.149

Conclusion

Au terme de notre parcours, nous sommes à même de proposer une nouvelle définition de la NGP qui vienne compléter celle que nous avons sommairement esquissée en introduction de ce mémoire. Ainsi, la nouvelle gestion publique correspond à un phénomène mondial de réforme permanente des administrations publiques participant à la transformation globale du pouvoir dans la société, tant au niveau organisationnel, par des techniques de pouvoir faisant usage de la compétition dans un environnement contrôlé, qu'au niveau institutionnel, en favorisant l'instauration d'un régime d'accumulation financiarisé et d'un régime d'économie politique néolibéral fondés sur un nouveau compromis de classes.

Nous avons vu que la NGP ne peut être réduite à une simple réaction des États à un contexte de crises des finances publiques et d'augmentation des demandes de service. En effet, la NGP participe, par la dégradation des conditions de travail dans le secteur public, par la subjectivation clientéliste et par la concentration du pouvoir qu'elle permet entre les mains du pouvoir exécutif et des hauts fonctionnaires, à ce contexte de pressions économiques et sociales. Elle normalise la tendance généralisée dans le secteur privé, depuis la fin du compromis fordiste, à la modération salariale et à la pression sur le travail par les exigences de la clientèle. La NGP n'est donc pas qu'un simple reflet d'une dynamique politico-économique qui la surdétermine, elle en est partie prenante, elle permet l'émergence d'une nouvelle forme hégémonique de pouvoir dans la société.

De plus, nous avons tenté d'expliquer comment l'étude des transformations du pouvoir au sein des secteurs public et privé doit nous garder de tomber dans un discours qui essentialise ces deux sphères d'activités. Effectivement, la gouvernamentalité managériale n'était pas absente des administrations publiques avant l'apparition de la NGP. Ce qui était le propre du secteur privé et qui fut importé

dans le secteur public par ce mouvement de la nouvelle gestion publique n'est donc pas une rationalité particulière mais plutôt des techniques de consolidation des positions de pouvoir dans la société.

CONCLUSION

Ce mémoire fut motivé par une interrogation concernant la signification sociologique que l'on peut attribuer à la nouvelle gestion publique en lien avec l'apparition du néolibéralisme et les transformations plus générales observées au cours du 20^e siècle dans le secteur privé. La portée de notre travail est d'ordre général, en raison du fait que nous avons abordé la NGP en tant que phénomène mondial sans analyser de cas national particulier. L'apport de notre recherche se veut donc théorique plutôt que pratique et nous n'avons pas la prétention d'offrir un cadre d'analyse applicable à chaque cas spécifique de NGP. Nous espérons tout de même avoir mis en lumière les enjeux politiques fondamentaux qui se cachent derrière les discours officiels faisant la promotion de réformes des administrations publiques orientées vers les gains d'efficacité et la satisfaction de la clientèle des services publics.

Au premier chapitre, nous avons exposé les grandes lignes des transformations d'ordre structurel et organisationnel ayant cours dans les administrations publiques des pays développés, depuis les années 1980. Ce tour d'horizon nous a permis de voir comment la décentralisation des administrations publiques, sous la forme de privatisation totale ou partielle, de l'usage des PPP ou de l'autonomisation des différentes unités administratives, est à mettre en parallèle avec un nouveau type de gestion orienté sur les résultats plutôt que sur le respect strict des procédures, de même qu'avec de nouveaux modes d'organisation du travail inspirés des expériences post-fordistes dans le secteur privé.

La plupart de ces transformations peuvent être regroupées sous l'enseigne des mécanismes de type marché (MTM), inspirés de la théorie des choix publics. Notre présentation du cadre théorique foucauldien fut l'occasion de mettre en perspective cet usage des MTM en exposant certains éléments au cœur de la doctrine néolibérale, soit

la généralisation de la forme de l'entreprise et la facilitation des comportements économiques conformes à la figure de l'*homo oeconomicus*. Nous avons ainsi vu comment cette doctrine développée autour du cadre théorique de Hayek trouve son expression dans la NGP en tant que méfiance à l'égard des capacités autonomes de l'État et de ses institutions à allouer efficacement les ressources à sa disposition sans faire appel à des MTM.

En outre, la présentation que nous avons faite des principaux moments du développement du secteur privé monopolistique nous a permis de questionner cette doctrine néolibérale au cœur de la NGP concernant les liens évoqués entre marché, secteur privé et efficacité organisationnelle. Pour ce faire, nous avons procédé à l'analyse de la révolution corporative et managériale du début du 20^e siècle, de l'avènement des technostructures pendant l'âge d'or du fordisme et de la financiarisation de l'économie à partir de la fin des années 1970.

À la suite de ce tour d'horizon, le secteur privé monopoliste, où la plupart des innovations liées à la NGP ont été développées, nous donne à voir un champ social où les innovations organisationnelles sont créées non seulement pour participer à une certaine forme de compétition entre organisations sur le marché, mais également, d'abord et surtout, pour consolider et accroître la puissance des organisations sur les travailleurs et la société en général. Cette évolution du secteur privé monopoliste est également mise en lumière par le cadre théorique marxiste que nous avons dégagé à partir de la théorie de la régulation et des écrits d'auteurs comme Pineault, Duménil et Lévy.

Ce cadre nous a par ailleurs permis d'aborder la question des nouvelles modalités du conflit de classe qui s'expriment au travers de la NGP. Ainsi, la fin du compromis fordiste et de l'État-Providence keynésien trouvent leur expression non seulement dans une modération salariale et la réduction des budgets de l'État alloués aux services publics, mais également dans la réorganisation interne des administrations

publiques participant à la normalisation des nouvelles conditions de travail dans le secteur public. Ces différents éléments se coconstruisent sur un mode non déterministe et participent à la transition amorcée dans les années 1970 entre le régime d'accumulation fordiste et le régime d'accumulation financière.

Concluons maintenant en ouvrant une réflexion au sujet du parcours sinueux et ambivalent des transformations du pouvoir depuis le début du 20^e siècle. Tout au long de ce mémoire, nous avons développé une analyse qui avait pour vocation de fournir les clés d'interprétation des transformations contemporaines du pouvoir au sein des administrations publiques. En ce sens, nous avons mis l'accent sur les sources néolibérales développées dans le secteur privé de ces mutations du pouvoir. Or, bien que cette approche nous semble toujours avoir été la bonne pour éclairer notre objet de recherche, il se peut que nous ayons offert une présentation de la réalité qui ne lui rende pas totalement justice, dans la mesure où nous avons abordé dans un sens seulement les mouvements de transferts de savoirs et de techniques de pouvoir entre le secteur privé monopolistique et le secteur public. En procédant de la sorte, nous nous sommes quelque peu rangés aux côtés d'un courant critique que l'on retrouve dans la littérature sur la NGP et qui regorge de références à l'idée que les administrations publiques se rapprocheraient de plus en plus, dans leurs modes d'organisation et leur discours, des pratiques du secteur privé.

Nos recherches nous amènent toutefois à adopter une vision un peu plus nuancée de cette dynamique de transfert d'un secteur d'activité à l'autre. En effet, le secteur privé, tout au long de son développement historique, a largement bénéficié des expériences réalisées dans le secteur public. Sans affirmer que les phénomènes de transfert entre le secteur public et le secteur privé ont toujours été symétriques et équivalents, il faut reconnaître le rapport dialectique qui existe entre ces deux secteurs, depuis l'avènement du capitalisme avancé.

Le fait que les techniques de gestion post-fordistes et la théorie de l'agence se soient développées d'abord dans le secteur privé avant d'être intégrées dans le corpus de la NGP ne doit pas être interprété comme une situation inusitée de transfert de connaissances et de principes à l'égard de l'organisation du travail et de l'information dans les administrations publiques. Le mouvement de transfert a toujours été à double-sens et jamais complet, chacun des secteurs empruntant à l'autre seulement les innovations administratives qui répondaient à un besoin spécifique de leur part.

Comme nous avons eu l'occasion de le voir au chapitre 3, au tout début de la révolution corporative et managériale, les premières corporations privées se sont largement inspirées des savoirs et expériences qui avaient été développés au sein des corporations publiques depuis plusieurs centaines d'années. Les corporations privées ont ainsi adopté, par exemple, la structure organisationnelle qui prévalait déjà au sein des corporations publiques, de même que la principale instance de représentation des intérêts en présence : le conseil d'administration.

À la suite de Roy, soulignons que plusieurs des composantes actuelles des grandes entreprises privées sont ainsi l'héritage organisationnel de cette époque prémoderne où la corporation était la prérogative du souverain :

« other particular features, including the enumeration of powers in a charter, the creation of boards of directors, and the election of officers, were established to embody the accountability of the corporation to the public. The corporation was after all a delegation of sovereign powers to serve the public interest. »²¹⁶

Les premiers modèles de manufactures vouées à la production de masse étaient par ailleurs fondés sur une approche disciplinaire développée d'abord dans les armées nationales. Les corporations faisaient également abondamment référence, dans leurs discours public de légitimation, à la citoyenneté et à l'intérêt général²¹⁷, un

²¹⁶ Roy. *op. cit.*, p.76

²¹⁷ Pinard. *op. cit.*, p.144

vocabulaire qui avait été forgé dans l'arène politique au cours des deux siècles précédents.

De nos jours également, nous pouvons noter des transformations dans la gestion des entreprises privées formant le secteur monopolistique qui empruntent leur logique et leurs principes à la sphère politique et aux administrations de l'État. La société dans laquelle évoluent ces entreprises a grandement changé au fil des ans, notamment en ce qui a trait aux médias et à la participation citoyenne dans les débats de société, ce qui pousse ces entreprises à adopter de nouvelles stratégies de communication publique et de gestion des conflits avec leurs partenaires et autres parties prenantes.

Ainsi, la théorie de la gouvernance, dont nous avons eu l'occasion d'esquisser les grandes lignes en début d'exposé, peut certes être vue comme le signe de nouveaux pouvoirs dont jouissent les entreprises, qui arrivent à influencer les pouvoirs publics sur un mode partenarial. Mais nous pouvons également la voir, au même titre que l'apparition des concepts de responsabilité sociale des entreprises et de citoyenneté corporative, comme une intégration par ces grandes entreprises d'une logique proprement politique. Au final, le développement des sphères publique et privée laisse voir moins un mouvement de subsumption de la première aux intérêts de la seconde qu'un mouvement dialectique de coconstruction des connaissances, des techniques de gestion et des stratégies leur permettant d'augmenter leur pouvoir sur la société dans son ensemble.

BIBLIOGRAPHIE

- ABORD DE CHATILLON, Emmanuel et Céline DESMARAIS. 2012. « Le Nouveau Management Public est-il pathogène? ». *Management international*, vol. 16, no 3, p. 10-24
- ADLER, Emanuel et Peter M. HAAS, « Conclusion: Epistemic Communities, World Order, and the Creation of a Reflective Research Program ». *International Organization*, vol. 46, no 1, 1992, p. 367-390
- AGLIETTA, Michel. 1988. « Quelle main-d'œuvre pour demain? Une étude comparative France/Grande-Bretagne ». *Revue française de sociologie*, vol. 29, no 1, p. 81-115.
- AGLIETTA, Michel et Antoine REBÉRIOUX. 2004. *Dérives du capitalisme financier*. Edition Albin Michel, 391 pages.
- AKERLOF, George A. 1970. « The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism ». *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, no 3, p. 488-500
- ALASUUTARI, Pertti et Ari RASIMUS, « Use of the OECD in justifying policy reforms: the case of Finland ». *Journal of Power*, vol. 2, no 1, 2009, p. 89-109
- APPAY, Béatrice. 1997. « Précarisation sociale et restructurations productives ». *Précarisation sociale, travail et santé*, p. 509-554.
- . 2005. *La dictature du succès: le paradoxe de l'autonomie contrôlée et de la précarisation*, L'Harmattan, Paris.
- BALFOUR, Danny L. et Joseph W. GRUBBS. 2000. « Character, Corrosion and the Civil Servant: The Human Consequences of Globalization and the New Public Management ». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, no 3, p. 570-584.
- BARUCH, Marc Olivier et Philippe BEZES. 2007. « Introduction ». *Revue française d'administration publique*, vol. 120, no 4, p. 625-633.
- BANCEL, Franck. 2004. « Les dirigeants et l'internationalisation de l'actionnariat des grandes entreprises ». *Revue française de gestion*, vol. 151, no 4, p. 51-68
- BARAN, Paul, et Paul SWEEZY. 1966. "Monopoly capitalism." *An Essay on the American Economic and Social Order*. Monthly Review Press. New York.
- BATTEAU, Pierre. 2010. « Actionnaires, dirigeants financiers et managers ». *Revue française de gestion*, vol. 198-199, no 8, p. 319-342

- BERLE, Adolf et Gardiner MEANS. 1991. *The Modern Corporation and Private Property*. Transaction Publishers.
- BERREBI-HOFFMANN, Isabelle et Pierre GRÉMION. 2009. « Élités intellectuelles et réforme de l'État. » *Cahiers internationaux de sociologie*, vol. 126, no 1, p. 39-59.
- BEZES, Philippe. 2005a. « Le renouveau du contrôle des bureaucraties ». *Informations sociales*, vol. 126, no 6, p. 26-37.
- . 2005b. « Gouverner 'la réforme de l'État'? Les politique de réforme de l'État à l'épreuve de la gouvernementalité », dans Hatchuel, Armand, Éric Pezet, Ken Starkey et Olivier Lenay. 2005. *Gouvernement, organisation et gestion: l'héritage de Michel Foucault*. Québec : Les Presses de l'Université Laval. p. 376
- . 2007. « Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? ». *Critique internationale*, vol. n° 35, no 2, p. 9-29.
- . 2009. *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française*. PUF: Paris
- BIZEAU, Jean-Pierre. 1997. « Usagers ou clients du service public? Le discours de l'administration ». *La Revue administrative*, vol. 50, no 296, p. 209-212.
- BOLTANSKI, Luc et Ève CHIAPELLO. 1999. *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- BOUCHARD, Gilles. 1996. « De citoyen à client : plus qu'un changement de vocabulaire », *Politique et Sociétés*, no.29, 139-159
- BOYER, Robert. 2003. « Les institutions dans la théorie de la régulation ». *Cahiers d'économie Politique / Papers in Political Economy*, vol. 44, no 1, p. 79-101.
- . 2004. « Théorie de la régulation. Les fondamentaux. » *Repères*
- BOYER, Robert et HOLLINGSWORTH, J. Rogers. 1997. « The variety of institutional arrangements and their comlementarity in modern economies. » Dans *Contemporary capitalism*. Cambridge University Press.
- BOYNE, George A. 2002. « Public and Private Management: What's the Difference? ». *Journal of Management Studies*, vol. 39, no 1, p. 97-122.
- BOX, Richard C., Gary S. MARSHALL, B. J. REED et Christine M. REED. 2001. « New Public Management and Substantive Democracy ». *Public Administration Review*, vol. 61, no 5, p. 608-619.
- BRERETON, Michael et Michael TEMPLE. 1999. « The New Public Service Ethos: An Ethical Environment For Governance ». *Public Administration*, vol. 77, no 3, p. 455-474.

- BROWN, Wendy. 2005. *Edgework: Critical Essays on Knowledge and Politics*. Princeton University Press.
- BRUNELLE, Dorval. 2003. *Dérive globale*, Boréal, 224 pages
- . 2005. *Main basse sur l'État: les partenariats public-privé au Québec et en Amérique du Nord*. Les Editions Fides.
- BUSCH, Perolof et Helge JÖRGENS, « The international sources of policy convergence: explaining the spread of environmental policy innovations ». *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no 5, 2005, p. 860-884
- CANET, Raphaël. 2004. « Qu'est-ce que la gouvernance? ». Presentation. Chaire MCD.
- CHANDLER, Alfred et Takashi HIKINO. 2009. *Scale and scope: The dynamics of industrial capitalism*. Harvard University Press.
- CHANDLER, J. A. 1991. « Public Administration and Private Management. Is There a Difference? » *Public Administration*, vol. 69, no 3, p. 385-392.
- CHARAZAC, Vincent. 2011. « Le néolibéralisme au mépris du collectif. » *Connexions*, vol. 94, no 2, p. 121-133.
- CHARREAUX, Gérard. 2000. « La théorie positive de l'agence : positionnement et apports. » *Revue d'économie industrielle*, vol. 92, no 1, p. 197-214
- CHAUVIÈRE, Michel et Jacques T. GODBOUT. 1992. *Les usagers entre marché et citoyenneté*, Paris, L'Harmattan,
- CHELLE, Élisabeth. 2013. « Un militantisme réformateur: les manuels du nouveau management public ». *Revue internationale de politique comparée*, vol. 19, no 3, p. 19-36.
- CHEVALLIER, Jacques. 2003. « La gouvernance, un nouveau paradigme étatique? ». *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, no 1, p. 203-217.
- CHIAPELLO, Ève et Patrick GILBERT. 2013. *Sociologie des outils de gestion: introduction à l'analyse sociale de l'instrumentation de gestion*. La Découverte.
- CHOL, Céline et Françoise WAINDROP. 2003. « Gestion publique et mondialisation: contraintes et opportunités ». *Politiques et management public*, vol. 21, no 2, p. 119-137.
- CHWIEROTH, Jeffrey, « Neoliberal Economists and Capital Account Liberalization in Emerging Markets ». *International Organization*, vol. 61, no 02, 2007, p. 443-463
- CLARKE, John et Janet NEWMAN. 1997. *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. SAGE.

- COASE, Ronald H. 1937. « The Nature of the Firm ». *Economica*, vol. 4, no 16. Coll. « New Series », p. 386-405.
- COCHOY, Franck. 2002. « Une petite histoire du client, ou la progressive normalisation du marché et de l'organisation ». *Sociologie du Travail*, vol. 44, no 3, p. 357-380.
- CONNELL, Raewyn, Barbara FAWCETT et Gabrielle MEAGHER. 2009. « Neoliberalism, New Public Management and the human service professions Introduction to the Special Issue ». *Journal of Sociology*, vol. 45, no 4, p. 331-338.
- CORIAT, Benjamin. 1979. *L'atelier et le chronomètre: essai sur le taylorisme, le fordisme et la production de masse*. C. Bourgois.
- COURPASSON, David. 2000. « Managerial Strategies of Domination. Power in Soft Bureaucracies ». *Organization Studies*, vol. 21, no 1, p. 141-161.
- COURPASSON, David et Mike Reed. 2004. « Introduction: Bureaucracy in the Age of Enterprise ». *Organization*, vol. 11, no 1, p. 5-12.
- CROWLEY, John. 2003. « Usages de la gouvernance et de la gouvernementalité ». *Critique internationale*, vol. n° 21, no 4, p. 52-61.
- CROZIER, Michel. 1963. *Le phénomène bureaucratique : essai sur les tendances bureaucratiques des systèmes d'organisation modernes et sur leurs relations en France avec le système social et culturel*, Éditions du Seuil.
- CROZIER, Michel. 1969. « A New Rationale for American Business. » *Daedalus*, vol. 98, no 1, p. 147-158.
- CROZIER, Michel et Erhard FRIEDBERG .1977. *L'acteur et le système*. Éditions du Seuil, Paris
- CROZIER, M., HUNTINGTON, S. P., WATANUKI, J., & Trilateral Commission. 1975. *Crisis of democracy: Report on the governability of democracies to the trilateral commission*. New York Univ Press
- CULTIAUX, John. 2012. « Nouveau management public et sujet critique : enjeux idéologiques, collectifs et subjectifs ». *Nouvelle revue de psychosociologie*, vol. 13, no 1, p. 195-207.
- DAGENAIS, Martine. 2012. « Analyse exploratoire des impacts et des facteurs de succès de l'implantation de l'approche Lean dans deux centres hospitaliers universitaires québécois. » Masters, École Polytechnique de Montréal
- DARDOT, Pierre, et Christian LAVAL. 2010. *La Nouvelle raison du monde*. La Découverte

- DESMARAIS, Céline et Emmanuel ABORD de CHÂTILLON. 2009. « Existe-t-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? ». *Revue française d'administration publique*, vol. n° 128, no 4, p. 767-783.
- DOSTAL, Jörg Michael, « Campaigning on expertise: how the OECD framed EU welfare and labour market policies – and why success could trigger failure ». *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no 3, 2004, p. 440-460
- DREVETON, Benjamin. 2011. « Construire un outil de contrôle au sein des organisations publiques : une opportunité au développement d'un nouveau mode d'action ». *Management international*, vol. 15, no 4, p. 11.
- DREYFUS, Françoise. 2010. *L'invention de la bureaucratie: Servir l'État en France, en Grande-Bretagne et aux États-Unis (XVIII e-XX e siècles)*. Paris, La découverte.
- DREZNER, Daniel W. 2001. « Globalization and Policy Convergence ». *International Studies Review*, vol. 3, no 1, p. 53-78.
- DUJARIER, Marie-Anne. 2012. *L'idéal au travail*. PUF.
- DUMÉNIL, Gérard et Dominique LÉVY. 2001. « Costs and Benefits of Neoliberalism. A Class Analysis » *Review of International Political Economy*, vol. 8, no 4, p. 578-607
- . 2011. *The crisis of Neoliberalism*. Harvard University Press
- DURAND, Jean-Pierre. 2004. *La chaîne invisible. Travailler aujourd'hui: flux tendu et servitude volontaire*. Paris, Seuil.
- . 2006. « Le paradoxe du travail ». *Projet*, vol. 291, no 2, p. 85.
- EISENHARDT, Kathleen M. 1989. « Agency Theory: An Assessment and Review ». *The Academy of Management Review*, vol. 14, no 1, p. 57-74.
- EMERY, Yves et David GIAUQUE. 2005. « Emploi dans les secteurs public et privé: vers un processus confus d'hybridation ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. Vol. 71, no 4, p. 681-699.
- EPSTEIN, Gerald. 2002. *Financialization, Rentier Interests, and Central Bank Policy*. University of Massachusetts, p. 3-43
- ESTIENNE Yannick. 2005. « La mobilisation des (net)travailleurs de la « Nouvelle économie » : gouvernement des hommes et contrainte d'autonomie. » *Études de communication. langages, information, médiations*, no 28, p. 15-30
- FARAZMAND, Ali. 1999. « Globalization and public administration ». *Public Administration Review*, vol. 59, no 6, p. 509-522.
- FAYOL, Henri. 1979. *Administration industrielle et générale*. Paris. Bordas.

- FELTS, Arthur A. et Philip H. JOS. 2000. « Time and Space: The Origins and Implications of the New Public Management ». *Administrative Theory & Praxis*, vol. 22, no 3, p. 519-533.
- FLIGSTEIN, Neil. 2001. « Le mythe du marché ». *Actes de la recherche en sciences sociales*, vol. 139, no 1, p. 3-12.
- FLOCCO, Gaëtan. 2007. « Du « tout-acteur » à l'analyse des médiations de la contrainte ». *L'Homme et la société*, vol. 162, no 4, p. 79-95.
- FOUCAULT, Michel. 1975. *Surveiller et punir. Naissance de la prison*. Gallimard.
- . 1977. *Histoire de la sexualité, tome 1 : la volonté de savoir*. Gallimard. Paris.
- . 1994. « La gouvernementalité », dans *Dits et écrits* vol. I
- . 1994. « L'éthique du souci de soi comme pratique de la liberté », dans *Dits et Écrits, tome II*, Paris, Gallimard,
- . 2004, *Naissance de la biopolitique. Cours au Collège de France (1978-1979)*, Gallimard, Paris
- FRIDLENDER, Jean-Marc, « Socialisation au travail, gouvernementalité managériale et conflictualité », 2011, [En ligne] <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00701923>>. Consulté le 9 décembre 2013
- GALBRAITH, John Kenneth. 2007. *The New Industrial State*. Princeton University Press.
- GARNER-MOYER, Hélène. 2009. « Le management des ressources humaines dans un contexte incertain : entre subjectivité et risque pour les salariés ». *Connexions*, vol. 91, no 1, p. 55-64.
- DE GAULEJAC, Vincent. 2010. « La NGP: Nouvelle gestion paradoxante ». *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, no 2, p. 83.
- . 2011. « L'injonction d'être sujet dans la société hypermoderne : la psychanalyse et l'idéologie de la réalisation de soi-même ». *Revue française de psychanalyse*, vol. 75, no 4, p. 995-1006.
- GAYON, Vincent, « Un atelier d'écriture internationale : l'OCDE au travail. Éléments de sociologie de la forme "rapport" ». *Sociologie du Travail*, vol. 51, no 3, 2009, p. 324-342
- GIAUQUE, David. 2003. « Le client, nouvelle figure disciplinaire de l'administration publique ». *Pyramides. Revue du Centre d'études et de recherches en administration publique*, no 7, p. 89-104.
- GILL, Louis. 1999. *Le néolibéralisme*. Montréal: Chaire d'études socio-économiques de l'UQAM.

- GOW, James I. 1975. « L'histoire de l'administration publique québécoise ». *Recherches sociographiques*, vol. 16, no 3, p. 385.
- GUILLEMOT, Danièle. 2012. « Travail dans le public et le privé : une intensification parallèle ». *Travail et emploi*, vol. 128, no 4, p. 23-40.
- GUILLEMOT, Danièle et Gilles JEANNOT. 2013. « Modernisation et bureaucratie, l'administration d'État à l'aune du privé ». *Revue française de sociologie*, vol. Vol. 54, no 1, p. 83-110.
- GUILLEMOT, Danièle, Gilles JEANNOT et Aurélie PEYRIN. 2010. « Travail du public, travail du privé: similitudes et différences ». *Revue française d'administration publique*, vol. n° 132, no 4, p. 789-803.
- HAAS, Peter M. 1992. « Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination ». *International Organization*, vol. 46, no 1, p. 1-35.
- HACHE, Emilie. 2007. « La responsabilité, une technique de gouvernementalité néolibérale? » *Raisons politiques*, vol. n° 28, no 4, p. 49-65.
- HARVEY, David. 1989. *The condition of postmodernity: An enquiry into the origins of social change*. Oxford
- . 2005. *A brief history of neoliberalism*. Oxford University Press.
- . 2007. « Neoliberalism as Creative Destruction ». *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 610, no 1, p. 21-44
- HATCHUEL, Armand et al. (dir.), *Gouvernement, organisation et gestion : l'héritage de Michel Foucault*, PUL, Québec, 2005, 467 pages
- HAYEK, F. A. 1945. « The Use of Knowledge in Society », *The American Economic Review*, vol. 35, no 4, p. 519-530.
- HERNES, Tor. 2005. « Quatre réactions organisationnelles idéal-typiques aux réformes du nouveau management public et quelques conséquences ». *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 71, no 1, p. 5-18.
- HIBOU, Béatrice, *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*, La découverte, Paris, 2012, 222 pages
- HILGERS, Mathieu. 2012. « The historicity of the neoliberal state », *Social Anthropology*, no. 20, p. 80-94
- HOOD, Christopher. 1989. « Public administration and public policy: intellectual challenges for the 1990s ». *Australian Journal of Public Administration*, vol. 48, no 4, p. 346-358.
- . 1991. « A Public Management for All Seasons? ». *Public Administration*, vol. 69, no 1, p. 3-19.

- HUFTY, Marc (dir.). 1998. *La pensée comptable. État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. PUF. Paris.
- JALETTE, Patrice, Jean-Noël GRENIER et Jérémie HAINS-POULIOT. 2012. « Restructuration de la fonction publique québécoise: configurations et conséquences disparates ». *Relations industrielles*, vol. 67, no 4, p. 567-589
- JEANPIERRE, Laurent. 2005. « Par-delà la biopolitique ». *Critique*, vol. n° 696, no 5, p. 352-368.
- . 2006. « Une sociologie foucauldienne du néolibéralisme est-elle possible? » *Sociologie et sociétés*, vol. 38, no 2, p. 87-111.
- JENSEN, Michael C. et William H. MECKLING. 1976. « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure ». *Journal of Financial Economics*, vol. 3, no 4, p. 305-360.
- JENSEN, Michael C. et Richard S. RUBACK. 1983. « The market for corporate control: The scientific evidence ». *Journal of Financial Economics*, vol. 11, no 1-4, p. 5-50.
- KESSLER, Marie-Christine, « Modes et modèles de transformation de la gestion publique ». *Politiques et management public*, vol. 14, no 1, 1996, p. 5-18
- LACASSE, François. 1993. « Les mécanismes de type marché comme instruments de modernisation: problématique et perspectives internationales ». *Politiques et management public*, vol. 11, no 2, p. 117-141.
- LAPERCHE, Blandine. 2005. « Le pouvoir et la grande entreprise : l'actualité de la pensée de Galbraith ». *L'Économie politique*, vol. 28, no 4, p. 43-64
- LASCOUMES, Pierre. 2004. « La Gouvernamentalité: de la critique de l'État aux technologies du pouvoir ». *Le portique*, vol. 13, no 14, p. 169-190.
- LAVOIE, Marc. « Crise financière, répartition des revenus et relance par les salaires ». *Cahiers de recherche sociologique*, no 55 (S.d.), p. 19-41.
- LECHEVALIER, Arnaud. 2010. « Les formes de gouvernamentalité libérale à l'heure des NTIC: regards sur l'Allemagne contemporaine. » *Mouvements*, vol. n° 62, no 2, p. 22-31
- LEGRAND, Stéphane. 2007. « L'extension sociale du marché dans le néolibéralisme ». *Raisons politiques*, vol. n° 28, no 4, p. 33-47.
- LE LAY, Stéphane. 2009. « Précarisation sociale: lorsque les questions de santé s'invitent dans l'analyse de l'organisation du travail ». *Mouvements*, vol. 60, no 4, p. 130.
- LEMKE, Thomas. 2004. « «Marx sans guillemets»: Foucault, la gouvernamentalité et la critique du néolibéralisme ». *Actuel Marx*, vol. n° 36, no 2, p. 13-26.

- LEHTONEN, Markku, « OECD Benchmarking in Enhancing Policy Convergence: Harmonisation, Imposition and Diffusion through the Environmental Performance Reviews? », Sussex Energy Group SPRU - Science and Technology Policy Research, University of Sussex, 2005, 19 pages
- LIPUMA, Edward et Benjamin LEE. 2005. « Financial derivatives and the rise of circulation ». *Economy and Society*, vol. 34, no 3, p. 404-427
- L'ITALIEN, François. 2012. « Béhémot Capital. Contribution à une théorie dialectique de la financiarisation de la grande corporation », | IREC | Institut de recherche en économie contemporaine | Québec.
- . 2013. « Financiarisation des organisations et organisations financières : les logiques de restructuration de la grande corporation dans le capitalisme financiarisé ». *Cahiers de recherche sociologique*, n° 55, 2013, p. 43-62.
- LYNN, Laurence E., Jr. 1998. « The New Public Management: How to Transform a Theme into a Legacy ». *Public Administration Review*, vol. 58, no 3, p. 231-237.
- MAHON, Rianne et Stephen MCBRIDE (eds), *The OECD and transnational Governance*, UBC Press, Vancouver, 2008, 324 pages
- MAHON, Rianne, « After Neo-Liberalism? The OECD, the World Bank and the Child ». *Global Social Policy*, vol. 10, no 2, 2010, p. 172-192.
- MARTUCCELLI, Danilo. 2004. « Figures de la domination. » *Revue française de sociologie*, vol. 45, no 3, p. 469-497
- MÉDA, Dominique. 2010. *Le Travail, une valeur en voie de disparition?* Éditions Flammarion.
- MERRIEN, François-Xavier. 1999. « La nouvelle gestion publique: un concept mythique ». *Lien social et politiques-RIAC*, p. 95-104
- MERTON, Robert K. 1940. « Bureaucratic Structure and Personality ». *Social Forces*, vol. 18, no 4, p. 560-568.
- MIROWSKI, Philip. 2013. *Never Let a Serious Crisis Go to Waste: How neoliberalism Survived the Financial Meltdown*. Verso Books
- MIZRUCHI, Mark S. 2004. « Berle and Means Revisited: The Governance and Power of Large U.S. Corporations ». *Theory and Society*, vol. 33, no 5, p. 579-617
- MOCKLE, Daniel. 2002. « Gouverner sans le droit - Mutation des normes et nouveaux modes de régulation ». *Cahiers de Droit*, vol. 43, p. 143-212
- . 2003. « L'évincement du droit par l'invention de son double: les mécanismes néo-réglementaires en droit public ». *Les Cahiers de droit*, vol. 44, no 3, p. 297-360

- . 2006. « La gouvernance publique et le droit ». *Cahiers de Droit*, vol. 47, p. 89-166
- MORIN, François, G. Kurgan, D. Luyten et Vincent de Coorebyter. 2009. « Les groupes d'entreprises et la décision politique. » *Courrier hebdomadaire du CRISP*, vol. 2011, no 6, p. 5-15.
- MUELLER, Dennis C. 1976. « Public Choice: A Survey. » *Journal of Economic Literature*, vol. 14, no 2, p. 395-433.
- . 1987. « The Growth of Government: A Public Choice Perspective » *Staff Papers, International Monetary Fund*, vol. 34, no 1, p. 115-149.
- NICOLETTI, Giuseppe, Stefano Scarpetta et Philip R. Lane. 2003. « Regulation, Productivity and Growth: OECD Evidence ». *Economic Policy*, vol. 18, no 36, p. 9-72
- OCDE. 1995. *La gestion publique en mutation : les réformes dans les pays de l'OCDE*, Paris, 188 pages
- OCDE, 2002. *Les autres visages de la gouvernance publique*. Paris. p.44
- OECD, *Peer review : an OECD tool for co-operation and change*, Paris, 2003, 54 pages
- OECD, *Public Administration after « New Public Management »*. Paris : Organisation for Economic Co-operation and Development. En ligne. <http://www.oecd-ilibrary.org/content/book/9789264086449-en>, 2010 Consulté le 7 octobre 2013.
- ORLÉAN, André. 2011. *L'empire de la valeur: Refonder l'économie*. Seuil.
- OSBORNE, David. 1993. « Reinventing Government. » *Public Productivity & Management Review*, vol. 16, no 4, p. 352
- OSBORNE, David et Ted GAEBLER. 1992. *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming government*. Reading Mass. Adison Wesley Public Comp.
- PAGE, Stephen. 2005. « What's New about the New Public Management? Administrative Change in the Human Services ». *Public Administration Review*, vol. 65, no 6, p. 713-727.
- PAQUET, Gilles. 2005. *Gouvernance: une invitation à la subversion*. Montréal : Liber.
- PETERS, Guy. 2003. « Réforme d'un Etat sans Etat ? Les changements au sein du gouvernement Américain ». *Revue française d'administration publique*, vol. 105-106, no 1, p. 193.

- PETIT, Pascal. 2006. « D'un capitalisme managérial... à l'autre ». *Innovations*, vol. 23, no 1, p. 49-69
- PETITET, Vincent. 2004. *Communication et domination dans les organisations: analyse d'un cabinet de conseil*. Lyon, Ecole normale supérieure Lettres et sciences humaines.
- . 2005. « La gouvernementalité managériale ». *Études de communication. Langages, information, médiations*, no 28, p. 31-44.
- PINARD, Rolande. 2000. *La révolution du travail : de l'artisan au manager*. PU Rennes.
- PINEAULT, Éric. 2011. « Présentation : économie politique et sociologie du capitalisme avancé. » *Cahiers de recherche sociologique*, no 55, p. 5-17
- . 2013. « Réification et massification du capital financier : une contribution à la théorie critique de la financiarisation à partir de l'analyse de la titrisation ». *Cahiers de recherche sociologique*, no 55, p. 117-154.
- . 2014. « Neoliberalism as class struggle », *Orchestrating Austerity*, Bains, D. and S. McBride (eds), Halifax, Fernwood
- . 2015. « Entre pression à extraire et impératif de transition: l'économie écologique et politique des hydrocarbures extrêmes au Québec ». Université du Québec à Montréal
- POLLITT, Christopher. 2000. « Is the Emperor In His Underwear? ». *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, vol. 2, no 2, p. 181-200.
- . 2001. « Convergence: The Useful Myth? ». *Public Administration*, vol. 79, no 4, p. 933-947.
- . 2010. « Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform ». *Public Management Review*, vol. 3, no 4, p. 471-492.
- POLLITT, Christopher et Geert BOUCKAERT. 1999. *Public Management Reform: A Comparative Analysis: A Comparative Analysis*. Oxford university press.
- RAINEY, Hal G. et Barry BOZEMAN. 2000. « Comparing Public and Private Organizations: Empirical Research and the Power of the A Priori ». *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 10, no 2, p. 447-470.
- READ, Jason. 2009. « A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity », *Foucault Studies*, no 6, p. 25-36
- ROUBAN, Luc. 1991. « Le client, l'usager et le fonctionnaire: quelle politique de modernisation pour l'administration française? », *Revue française de science politique*, no 59, juillet-septembre, pp. 131-149

- . 1998. « Les Etats occidentaux d'une gouvernementalité à l'autre ». *Critique internationale*, vol. 1, no 1, p. 131-149.
- . 2009. « L'univers axiologique des fonctionnaires ». *Revue française d'administration publique*, vol. 132, no 4, p. 771.
- ROUILLARD, Jacques. 1989. *Histoire du syndicalisme au Québec: des origines à nos jours*. Boréal. Montréal.
- ROY, William G. 1997. *Socializing Capital: The Rise of the Large Industrial corporation in America*. Princeton University Press.
- RUTHERFORD, Malcolm. 1992. « On Trusts and Technostructures: Veblen, Berle and Means, and Galbraith ». *International Journal of Social Economics*, vol. 19, no 10/11/12, p. 268-278.
- SACCO, John F. et Odd J. STALEBRINK. 2010. « Governmental Accounting, Global Markets and Ideologies: A Historical Study of State and Local Practices in the United States ». *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 22, no 1, p. 112-133.
- SAINT-MARTIN, Denis. 1999. « Les consultants et la réforme managériale de l'État en France et en Grande-Bretagne: vers l'émergence d'une «consultocratie»? ». *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, vol. 32, no 01, p. 41-74.
- . 2001. « Les cabinets de conseil et la «re-marchandisation» de la politique sociale dans les États-providences de type libéral ». *Lien social et Politiques*, no 45, p. 131-144
- SENNETT, Richard, *Le travail sans qualités*, Albin Michel, 2000, 211 pages
- SPANOU, Calliope. 2003. « Abandonner ou renforcer l'état webérien? ». *Revue française d'administration publique*, vol. n°105-106, no 1, p. 109-120.
- STONE, Diane. 2002. « Introduction: global knowledge and advocacy networks ». *Global Networks*, vol. 2, no 1, p. 1-12.
- . 2004 « Transfer agents and global networks in the 'transnationalization' of policy ». *Journal of European Public Policy*, vol. 11, no 3, , p. 545-566
- TAYLOR, Frederick. W. 1947. *Scientific management*. *New York and London: Harper and Row*.
- LE TEXIER, Thibault. 2011a. *La rationalité managériale: de l'administrations domestique à la gouvernance*. Nice. En ligne. <<http://www.theses.fr/2011NICE0042>>. Consulté le 9 décembre 2013.
- . 2011b. « D'un principe de justice à un standard d'efficacité : la rationalité régaliennne à l'épreuve de la logique gestionnaire ». *Dissensus*.

- . 2012. « Foucault, le pouvoir et l'entreprise: pour une théorie de la gouvernementalité managériale ». *Revue de philosophie économique*, Vol. 12, no 2, p. 53-85.
- THIBAUT, André. 1999. « Les réformes administratives et les rôles des citoyens », *Télescope*, volume 6, numéro 1
- THUILLIER, Guy. 1987. *La bureaucratie en France au XIXe et XXe siècles*. Paris Économica.
- . 1996. « Pour une théorie générale de l'histoire de la bureaucratie ». *La Revue administrative*, vol. 49, no 291, p. 264-274.
- TROUPIN S., VERHOEST K., ROMMEL J. 2010. "Décentralisation fonctionnelle? Leçon d'expériences internationales ». In *Le Paraétatisme. Nouveaux Regards sur la Décentralisation Fonctionnelle en Belgique et dans les Institutions Européennes*. Jadoul P., Lombaert B., Tulkens F. (eds.) Bruxelles, 19 Novembre 2010 La Charte (Bruxelles), pp. 307-345
- WEBLEN, Thorstein. 1965. *The theory of business enterprise*. New York AMKelley
- WEBER, Max, 1971. *Économie et société*. Paris, Plon.
- WILSON, Woodrow. 1887. « The Study of Administration. » *Political Science Quarterly*, vol. 2, no 2, p. 197-222.