

Nouveaux Cahiers du socialisme

Nouveaux
Cahiers du
socialisme

La nouvelle gestion publique : au-delà des conventions collectives...

Géraldine Bureau

Number 19, Winter 2018

Syndicalisme : institution ou mouvement ?

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/87743ac>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Collectif d'analyse politique

ISSN

1918-4662 (print)

1918-4670 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Bureau, G. (2018). La nouvelle gestion publique : au-delà des conventions collectives... *Nouveaux Cahiers du socialisme*, (19), 53–60.

Tous droits réservés © Collectif d'analyse politique, 2018

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

Érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

La nouvelle gestion publique : au-delà des conventions collectives...

GÉRALDINE BUREAU¹

« Cette nouvelle gestion publique, c'est la copie parfaite de ce qui se passe dans le pire de l'entreprise privée. Des mesures de contrôle tatillonnes, des statistiques à n'en plus finir comme si nous devenions des comptables justifiant chacune des minutes de notre présence au travail. [...] Ce système doit être dénoncé. Nous devons être solidaires entre nous intervenantes et cesser de vivre cette situation comme normale et acceptable. Nous devons cesser de nous isoler et de vivre seule, chacune dans notre petit bureau, une situation qui est anormale et inacceptable. [...] Il est temps de briser le silence qui entoure l'organisation du travail que nos patrons ont décidé de mettre en place. Il est temps de revendiquer de nouvelles approches dans l'intervention sociale avec des charges de travail raisonnables et une organisation du travail à échelle humaine, loin des principes des écoles de gestionnaires². »

Le Regroupement, échanges, concertation des intervenantes et des formatrices en social, le RÉCIFS, a été créé en réponse aux constats de représentantes syndicales³ de certains centres de santé et de services sociaux (CSSS) de Montréal, quelques années après les fusions des établissements de santé et de services sociaux en CSSS en 2005. Perte de sens au niveau de la pratique en travail social, individualisation des rapports professionnels et pression significative ressentie par les intervenantes ne semblent alors pas relever de situations isolées, mais bien issues des nouvelles formes de gestion axées sur la performance au travail. C'est ainsi que les initiatrices du regroupement convient les intervenantes sociales à se rassembler autour de leurs préoccupations communes en vue d'une (ré)appropriation de leurs conditions de pratique, en dehors de leur ordre professionnel ou de leurs allégeances syndicales. Depuis, le regroupement rejoint des intervenantes sociales du Québec qui œuvrent dans le réseau de la santé et des services sociaux, dans les organismes communautaires et dans les milieux de la formation et de la recherche en travail social, qu'elles portent le titre de travailleuse sociale (TS) ou non, qu'elles soient travailleuses actives, étudiantes ou retraitées. L'objectif étant qu'elles (re)trouvent un sens à leur travail en se regroupant, en réfléchissant, en agissant et en s'affirmant. Depuis sa création, l'association réalise une diversité d'activités concernant ces objectifs, allant de la concertation à la revendication.

1 Finissante à la maîtrise en travail social à l'Université de Montréal et artiste.

2 RÉCIFS, *Manifeste du RÉCIFS*, 2011, <<http://lerecifs.org/wp-content/uploads/2017/03/Manifeste-du-R%C3%89CIFS.pdf>>.

3 La majorité des personnes œuvrant en intervention sociale au Québec étant des femmes, nous avons féminisé cet article.

Dans le cadre de cet article, il sera question du projet de stage de maîtrise en travail social que j'ai réalisé au sein du regroupement en collaboration avec des intervenantes sociales, entre l'automne 2016 et le printemps 2017, soit la production d'un *Manuel de survie à l'usage des intervenantes et des intervenants sociaux québécois*⁴. Mais d'abord, la problématique ayant mené à la mise sur pied de ce projet sera brièvement présentée, soit le pouvoir des intervenantes sociales en regard de leurs conditions de pratique, dans un contexte marqué par la nouvelle gestion publique (NGP). En espérant que cette expérience d'intervention communautaire qui se rapproche d'une optique de syndicalisme de mobilisation sociale⁵ puisse enrichir la réflexion sur le rôle du syndicalisme face aux dérives de la NGP, pour les travailleuses, les citoyennes auprès de qui elles œuvrent, et plus largement, pour la vie démocratique.

NGP, intervention sociale et démocratie

Le terme NGP peut être utilisé pour parler d'un ensemble de nouvelles idées touchant au rôle des gouvernements et à la modernisation de l'administration publique ou pour nommer un type de réformes et d'innovations dans les services publics⁶. Il fait donc à la fois référence à une certaine vision de la gouvernance publique et à une tendance dans la manière d'organiser les politiques et les services qui en découlent. Alors qu'il prend diverses formes, d'une région et d'une période à une autre depuis les années 1980, de manière générale, cet ensemble d'idées vient questionner les valeurs traditionnelles de l'administration publique et y introduire des modèles de l'entreprise privée comme la concurrence, au nom de l'efficacité, de la créativité et de la prise de risque. Ces réformes, en mettant l'accent sur les résultats et en cherchant à séparer les dimensions opérationnelle et politique, entretiendraient une certaine « managérialisation du politique » ainsi qu'une certaine « politisation de l'administratif », et engendreraient l'inconvénient de créer une confusion au niveau des rôles de gouvernance⁷.

La NGP et les stratégies managériales qui en découlent, comme l'approche *lean* (*lean management*, approche en gestion qui vise à éliminer les

4 Géraldine Bureau, *Manuel de survie à l'intention des intervenantes et des intervenants sociaux québécois*, Montréal, Le RÉCIFS, 2017. Ce manuel est disponible gratuitement sur le site Internet du RÉCIFS, en format PDF pour lecture à l'écran ou pour impression en format livret, <www.lerecifs.org>.

5 Les concepts utilisés dans cet article pour parler de typologie du syndicalisme sont en partie issus d'une conférence intitulée *Histoire critique du syndicalisme* et donnée par Xavier Lafrance, professeur de science politique à l'UQAM. La conférence fut présentée en janvier 2017 au Camp de formation de Lutte commune à l'UQAM. On peut consulter la section du *Manuel de survie* (note 4) sur le syndicalisme, p. 25 à 28 pour plus de détails.

6 Benoît Lévesque, « La nouvelle valeur publique, une alternative à la nouvelle gestion publique? », *Vie économique*, vol. 4, n° 2, 2012. p. 42-51.

7 *Ibid.*, p. 7

gaspillages qui nuisent à l'efficacité et à la performance d'une organisation), peuvent être considérées comme des produits dérivés du néolibéralisme. Dans une perspective anthropologique, le *lean* peut être envisagé comme un produit culturel du capitalisme construit pour répondre à ses propres contradictions, et qui contribue au renforcement de celui-ci⁸. En récupérant la critique artiste du capitalisme⁹, plus près de la collaboration et de l'émancipation, ce type de management, qui inciterait les travailleuses et les travailleurs à incarner le *lean*, aurait l'inconvénient de masquer le caractère *top down* des pratiques sociales qu'il tend à entretenir et faciliterait la reproduction de rapports inégalitaires en occultant les dynamiques de pouvoir conflictuelles engendrées par le nouvel esprit du capitalisme¹⁰.

Le libre marché étant un des points centraux du néolibéralisme et reposant sur l'idée qu'une main invisible, articulée par le mécanisme de la concurrence, viendrait s'assurer de l'efficacité de l'allocation des ressources pour un maximum de bénéfices, donc d'une création optimale de richesses, la NGP suggère que le marché offre de meilleurs services que les gouvernements, et ce, à moindres coûts. Dans une telle optique, les gouvernements ne sont donc plus des fournisseurs de services, mais des acheteurs de services pour la population et la compétition entre les fournisseurs devrait maintenir les coûts faibles. La NGP peut ainsi se caractériser par une priorisation des principes d'efficacité économique et de flexibilité au niveau des forces de travail et des services offerts ainsi que par un souci de mesurer la performance. L'individualisation et la responsabilisation à saveur néolibérale qui en découlent entraînent d'importantes conséquences chez les intervenantes sociales, pour les populations auprès desquelles elles travaillent, mais aussi sur la vie démocratique.

Si plusieurs auteures¹¹ ont démontré comment les transformations de l'État depuis les années 1980, à travers la NGP, ont affecté les pratiques d'intervention au sein du réseau sociosanitaire québécois, elles ont aussi fait remarquer qu'elles s'inscrivent dans une optique de rationalisation budgétaire inhérente à une remise en cause des dépenses publiques ainsi que dans une logique de privatisation de la santé et des services sociaux. Alors que cette approche est présentée par les gouvernements comme un simple exercice

8 Myriam Tardif, *Devenir Lean au temps de l'amélioration continue. Récit de la transformation culturelle du système public de santé et de services sociaux au Québec*, mémoire de maîtrise, Université Concordia, Montréal, 2016.

9 Luc Boltanski et Ève Chiapello, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 1999, p. 35-65.

10 Tardif, *op. cit.*

11 À cet effet, consulter Myriam Tardif, *op. cit.*, ainsi que Josée Grenier, Mélanie Bourque et Nathalie St-Amour, *L'évolution des services sociaux du réseau de la santé et des services sociaux du Québec. La NGP ou le démantèlement progressif des services sociaux*, Université du Québec en Outaouais, Campus St-Jérôme, 2014, <https://www.cocqsida.com/assets/files/MSSS_Dementelement_Progressif.pdf>.

administratif, voire comme une technique d'amélioration des façons de faire pour répondre à des impératifs économiques, elle aurait, sous son apparence de progrès dans le discours de ses représentants, des impacts significatifs sur les processus démocratiques. À ce titre, les logiques managériales axées sur la compétition et l'efficacité n'affectent pas seulement les institutions publiques, mais sont aussi de plus en plus présentes au sein des milieux communautaires qui doivent trop souvent se plier à une logique clientéliste ainsi qu'à des exigences comme la reddition de comptes auprès des bailleurs de fonds¹². Or, si le principal enjeu du renouvellement démocratique au sein des pratiques communautaires se situe dans leur pouvoir d'impliquer collectivement les citoyennes et les citoyens dans la définition de leurs problèmes, de leurs besoins et de la manière dont ils aimeraient développer des projets, les structures politico-administratives de l'attribution des subventions ainsi que les nouvelles modalités de régulation politique de nature *top down* instituerait une forme particulière « d'individualisme corporatiste » en substitution à l'acte citoyen¹³. Finalement, la NGP, dans sa conception générique de l'administration, nierait toute la spécificité du secteur public et esquiverait des questions importantes relatives à l'institutionnalisation des valeurs, à l'intérêt public et au bien commun. Elle constituerait donc un enjeu de taille pour l'imputabilité, la légitimité démocratique et pour l'équité sociale, en plus d'atomiser les rapports citoyens avec l'État, de fragmenter le collectif et de créer des inégalités¹⁴.

Certains vont jusqu'à qualifier l'approche du gouvernement québécois d'autoritaire¹⁵ dans l'orientation de ses politiques sociales qui privilégieraient une approche positiviste de résolution des problèmes. Les services sociaux en tendant à s'orienter vers des savoirs experts s'inspirant des sciences naturelles, donneraient lieu à une conception médicale et individualisante des problèmes vécus. Celle-ci négligerait ainsi des dimensions importantes, qui seraient plus près de l'imaginaire, des valeurs, du symbolique, de l'affect et de l'autorité. De plus, cette vision apolitique de la NGP, sous l'apparence de neutralité, donnerait lieu à une approche clientéliste des services sociaux qui, fondée sur une normalisation des comportements, risquerait de s'inscrire au service d'intérêts privés¹⁶. Finalement, cette

12 RQ-ACA, *Les organismes d'action communautaire autonome: entre engagement et épuisement*, Rapport en suivi de la Commission populaire pour l'action communautaire autonome (ACA), octobre 2016.

13 Michel Parazelli, « Le renouvellement démocratique des pratiques d'intervention sociale », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 17, n° 1, 2004.

14 Isabelle Fortier, « La modernisation de l'État québécois. La gouvernance démocratique à l'épreuve des enjeux du managérialisme », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 2010.

15 À cet effet voir Michel Parazelli, « L'autorité du "marché" de la santé et des services sociaux », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 2010.

16 *Ibid.*

managérialisation des services sociaux constituerait une menace réelle pour l'autonomie et l'exercice du jugement professionnel des intervenantes¹⁷.

Des intervenantes sociales fragilisées

Alors que la popularité de ces approches managériales à rationalité instrumentale, axées sur l'efficacité et le contrôle, soulève plusieurs questionnements pour les intervenantes sociales, mais aussi pour les sociétés dans lesquelles elles inscrivent leurs pratiques¹⁸, un malaise de plus en plus marqué se fait sentir auprès de ces intervenantes. Surcharge de travail, processus de reddition de comptes fastidieux, priorisation des données quantitatives dans l'orientation des missions des organisations ou non-reconnaissance de l'autonomie professionnelle représentent quelques-unes des conséquences concrètes de la NGP, telle que menée au Québec durant les dernières années. Celles-ci n'étant pas sans affecter l'appréciation des intervenantes au regard de leur pratique.

La pression des logiques gestionnaires destinées à améliorer la productivité peut arriver à produire de l'exclusion au sein des travailleuses¹⁹. L'individu, y étant considéré comme une ressource au service de l'organisation, deviendrait, en quelque sorte, un genre de sujet neutralisé par une vision instrumentale et positiviste de l'humain. Nous assisterions plus largement à une « dégradation subjective des conditions de travail²⁰ » et la diversité de manifestations symptomatiques des travailleuses serait l'expression d'une colère refoulée contre un « système globalitaire²¹ ». À cela s'ajoute une difficulté pour elles à s'inscrire dans un horizon de sens qui permettrait de dépasser la position paradoxale dans laquelle elles se trouvent. Alors qu'elles se verraient devenir des « expertes en soulagement de la souffrance » dans un monde régi par des impératifs de bonheur, elles auraient du mal à trouver leur place dans le modèle productiviste prôné par leurs établissements, au sein desquels il serait de plus en plus difficile d'entretenir les idéaux éthiques propres au travail de solidarité humaine²².

17 Stéphane Richard, « L'autonomie et l'exercice du jugement professionnel chez les travailleuses sociales : substrat d'un corpus bibliographique », *Reflets*, vol. 19, n° 2, 2013.

18 Céline Bellot, Maryse Bresson et Christian Jetté (dir.), *Le travail social et la nouvelle gestion publique*, Québec, Presses de l'Université du Québec, 2013.

19 Vincent de Gaulejac, « La NGP. Nouvelle gestion paradoxante », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 22, n° 2, 2010.

20 Vincent de Gaulejac, *Travail, les raisons de la colère*, Paris, Seuil, 2011, p. 207.

21 *Ibid.*, p. 317.

22 Lucie Biron, « La souffrance des intervenants : perte d'idéal collectif et confusion sur le plan des valeurs », *Cahiers critiques de thérapie familiale et de pratiques de réseaux*, n° 36, 2006, p. 209-224.

Or, la montée de l'individualisme et de l'idéologie de la réalisation de soi propre au néolibéralisme ayant fragilisé le lien social²³, combinée au déplacement des conflits sociaux vers le domaine du psychique²⁴, ne seraient pas sans affecter la subjectivité des intervenantes sociales qui seraient de plus en plus appelées à assimiler une vision interventionniste et psychologisante de leur pratique et à chercher des réponses du côté de soi, et ce, au détriment d'une remise en question de l'ordre établi²⁵. Sur le plan de l'épuisement professionnel, ce déplacement conflictuel, issu d'une certaine colonisation des hypothèses économiques et managériales des théories psychologiques de la souffrance au travail, amènerait les savoirs scientifiques et les instruments de mesure qui en découlent à véhiculer une conception instrumentale et normalisatrice du travail et influencerait la subjectivité des individus par rapport à eux-mêmes. Cette construction du sujet souffrant, articulée autour d'une logique de productivité, amènerait les individus à s'adapter plutôt qu'à questionner les rapports de domination qu'elle sert à occulter²⁶.

Le travail se présentant comme un espace d'accomplissement de soi²⁷, l'individu y éprouverait beaucoup de satisfaction et d'angoisse et vivrait une dépendance psychique à son égard dans une spirale similaire au lien amoureux²⁸. Il deviendrait alors d'autant plus vulnérable aux risques psychosociaux induits par les nouvelles formes de gestion managériale, où les conflits se posent de moins en moins du côté des organisations, mais davantage au niveau psychologique, en termes d'insécurité, de souffrance psychique ou d'épuisement professionnel.

Le Manuel de survie

Si nous retenons l'idée que les intervenantes sociales québécoises sont vulnérables, à des degrés divers, face aux risques psychosociaux induits par la NGP et qu'elles sont appelées à assimiler et à reproduire (individuellement et collectivement) l'idéologie néolibérale dans le cadre de leurs pratiques, et ce, au détriment de leur appréciation subjective de celles-ci et du respect des fondements axiologiques de nature plus collective en travail social, que faire pour (re)trouver un sens à ces pratiques ? Comme intervenantes

23 Vincent de Gaulejac, *La lutte des places*, Perpignan, Artège, 2015.

24 de Gaulejac, *Travail, les raisons de la colère*, *op. cit.*

25 Isabelle Chouinard et Yves Couturier, « Identité professionnelle et souci de soi en travail social », *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 19, n° 1, 2006, p. 176-182. ; Parazelli, « L'autorité du "marché" de la santé et des services sociaux », *op. cit.*

26 Florence Allard-Poesi et Sandrine Hollet-Haudebert, « La construction du sujet souffrant au travail au travers des instruments scientifiques de mesure », *@GRH*, vol. 4, n° 5, 2012, p. 45-74.

27 Laurie Kirouac, *L'individu face au travail-sans-fin. Sociologie de l'épuisement professionnel*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2015.

28 Vincent de Gaulejac, « Pour une sociologie clinique du travail », *La Nouvelle Revue du travail*, n° 4, 2014.

sociales, pourquoi et comment avoir plus de pouvoir sur les conditions qui déterminent nos pratiques ? C'est essentiellement à partir de cette dernière question que nous avons créé le *Manuel de survie*, l'idée étant de proposer un outil pratique, réflexif et critique, visant à nous accompagner dans une démarche de réflexion, et peut-être d'action, sur les conditions qui influencent nos pratiques, afin de nous encourager à (re)trouver davantage de pouvoir, pour nous-mêmes, pour les personnes et les communautés auprès de qui nous œuvrons, et ultimement, pour un monde plus juste.

Ce petit manuel, en passant par une réflexion sur les besoins des intervenantes au travail, par des repères pour comprendre l'action syndicale, l'épuisement professionnel ou encore les discours dominants comme la NGP ou le discours médical, propose ainsi de déboulonner certains mythes tenaces entourant l'intervention sociale, que ce soit dans son caractère « vocationnel » ou « professionnel spécialiste ». Qu'il s'agisse de stress élevé au travail, de perte de sens, de manque de reconnaissance, d'un sentiment de désenchantement et d'impuissance, pouvant aller jusqu'à l'épuisement professionnel, un des objectifs principaux du manuel aura été de sensibiliser ou de rappeler à nos collègues intervenantes que ces problématiques ne relèvent majoritairement pas de situations isolées, mais qu'elles sont trop souvent liées à des conditions de pratiques inadéquates et au contexte sociopolitique actuel. Il a été conçu en collaboration avec des intervenantes de divers sphères et milieux d'intervention au Québec, de manière à ce qu'il rejoigne leurs préoccupations, qu'il soit simple à lire et à partager dans un contexte où nous sommes quotidiennement bombardées d'informations, pour qu'il puisse servir de prétexte pour briser le silence dans certaines organisations et échanger avec ses collègues ou d'autres intervenantes sociales au sujet de ces préoccupations.

Bien que nous ne soyons pas encore en mesure de bien évaluer l'ensemble des retombées de ce manuel de survie, nous savons qu'il a été consulté par plus de mille personnes sur le site Internet du RÉCIFS et que plusieurs d'entre elles ont salué son contenu et manifesté l'intérêt de le partager dans leur milieu de travail. Il convient d'ajouter qu'une attention particulière a été portée afin que le contenu du manuel puisse susciter un certain espoir de changements souhaitables, en proposant des pistes de réflexions et de solutions concrètes sur les plans individuel, organisationnel et social, sur le court, moyen et long terme. Par exemple, comment faire l'examen de ses motivations personnelles en intervention, mieux comprendre les enjeux organisationnels qui affectent sa pratique pour interpeller les dirigeants à ce sujet ou encore prendre le temps d'échanger avec les personnes auprès de qui l'on intervient sur l'influence des politiques sociales sur leur situation. Nous croyons que ces différents niveaux d'action sont potentiellement complémentaires et qu'ils méritent d'être considérés, même si parfois ils peuvent d'emblée nous paraître conflictuels, voire contradictoires, dans la nature des convictions auxquelles ils renvoient. Par exemple, dans un contexte où les

conditions de travail sont inadéquates, est-ce que le fait qu'une travailleuse adopte des pratiques dites « silencieuses » contribuerait nécessairement à légitimer les pratiques de gestion inappropriées de son organisation ?

À ce titre, puisque ce dossier s'intéresse au syndicalisme, ce type de tension n'est pas sans rappeler une contradiction fondamentale du syndicalisme. Si ses origines reposent sur la résistance des travailleuses face aux rapports de domination issus du capitalisme, une question essentielle demeure : est-ce que l'action syndicale conteste ce système ou n'est-elle pas plutôt une méthode d'intégration des travailleuses dans ce système fondé sur l'exploitation²⁹ ?

Au-delà des conventions collectives

Que le RÉCIFS ait été créé en dehors des instances syndicales pour dénoncer les effets néfastes de la NGP n'est probablement pas sans coïncidence avec la prédominance du modèle du syndicalisme d'affaires au Québec. Bien qu'il existe rarement des modèles syndicaux appliqués à l'état pur sur le terrain, le syndicalisme d'affaires se caractérise, entre autres, par la défense d'intérêts de secteurs d'emploi particuliers, par une approche *coût-bénéfices* axée sur de meilleures conditions salariales et la sécurité d'emploi ainsi que par des membres plutôt passifs, une hiérarchie décisionnelle *top down* et l'expertise de ses représentantes.

Dans un tel contexte de bureaucratisation de l'appareil syndical, où le respect et la négociation de la convention collective demeurent une priorité, sinon l'unique champ de bataille de certains représentants syndicaux, il reste malheureusement trop peu d'espace pour les combats d'ordre plus structurel auxquels s'intéresse le syndicalisme de mobilisation sociale. Sans vouloir idéaliser ce dernier type de syndicalisme ou minimiser la pertinence du modèle d'affaires, il reste néanmoins que les enjeux inhérents à la NGP débordent du cadre des conventions collectives et qu'ils méritent d'être pris au sérieux par les syndicats. Or, pourquoi et comment agir dans un contexte où la reconnaissance légale des syndicats passe par le droit de gérance de l'employeur qui limite les négociations et le droit de grève au cadre de la convention collective et où les syndicats ont la responsabilité de faire respecter ce cadre légal à leurs membres ? Se pourrait-il que les acteurs syndicaux se trouvent dans la même posture paradoxale que les intervenantes sociales ? La création d'un manuel de survie à l'usage des acteurs syndicaux serait-elle une bonne idée pour l'avenir du syndicalisme québécois ?

29 Lafrance, *op. cit.*