

Comment sortir du New Public Management ?

Damien Collard

▶ **To cite this version:**

Damien Collard. Comment sortir du New Public Management ?. Raison Présente, 2021, 218 (2), pp.79-87. 10.3917/rpre.218.0079 . hal-03451422

HAL Id: hal-03451422
https://u-bourgogne.hal.science/hal-03451422

Submitted on 3 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comment sortir du *New Public Management* ?
Faire le pari de la confiance

Damien Collard[1]

La crise sanitaire liée au Covid-19 et la doctrine française du « Quoi qu'il en coûte »[2] (qui se veut une réponse inédite à cette crise exceptionnelle) sonnent-t-elle le glas du *New Public Management* (NPM) et annoncent-t-elle le retour en force de L'État providence ? Il est évidemment trop tôt pour se prononcer, d'autant plus qu'il n'est pas exclu que le NPM fasse son grand retour, une fois cette crise sanitaire surmontée, sous couvert de contrainte budgétaire et de désendettement du pays… Les moments difficiles que nous traversons rendent encore plus nécessaires les interrogations sur les fondements idéologiques et les effets pervers du NPM, qui entend transposer des pratiques et des instruments de gestion du secteur privé vers le secteur public[3], et ce au nom du pragmatisme et de l'efficacité. Après avoir rappelé succinctement les fondements idéologiques du NPM, nous braquerons le projecteur sur ses effets pervers, avant de proposer quelques pistes pour s'extraire du NPM.

LES FONDEMENTS IDEOLOGIQUES DU NPM

Ce courant émane des cercles d'idées néolibérales des années 1970. Il s'impose aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne à partir des années 1990[4], avant d'inspirer en France, dès les années 2000, certaines réformes liées à la « modernisation » des services publics, comme la LOLF (loi organique relative aux lois de finances), la RGPP (révision générale des politiques publiques), la LRU (loi relative aux libertés et responsabilités des universités), ou encore la T2A (tarification à l'activité) pour les établissements de santé. Sur le plan idéologique, le NPM participe d'une remise en question à la fois de L'État providence et du modèle bureaucratique wébérien, dans la mesure où il entend substituer à la légalité et au respect des

[1] Maître de conférences en sciences de gestion, Université de Franche-Comté. Dernier ouvrage paru : Collard, D. (2018), *Le travail, au-delà de l'évaluation - Normes et résistances*, Éditions Érès, coll. « Clinique du travail », Toulouse. Ce texte s'inspire très largement de cet ouvrage.
[2] Pour reprendre l'expression utilisée par le Président de la République, Emmanuel Macron, lors de son allocution télévisée du 12 mars 2020.
[3] Matyjasik, N., Guenoun, M. (2019), *En finir avec le New Public Management*, IGPDE, coll. « Gestion publique », Paris.
[4] Merrien, F.-X. (1999), « La nouvelle gestion publique : un concept mythique », *Lien social et politique*, 49, 95-103.

règles formelles, une culture du résultat et la satisfaction des usagers[5]. Sur le plan pratique, il préconise avant tout un management par les objectifs et un contrôle très étroit des résultats, grâce à l'importation dans la sphère publique de principes de gestion issus de la sphère privée : contrôle des coûts, recherche de la performance et de l'efficacité, mais aussi de l'émulation, déploiement de politiques de qualité totale, responsabilisation de l'ensemble des acteurs, évaluation et rémunération des agents sur la base du mérite, etc. Ancrer ces principes dans les pratiques n'est cependant possible que si, au préalable, des normes et des techniques de gestion très spécifiques – comme la mise en place d'indicateurs quantitatifs pour contrôler et évaluer les résultats (collectifs et individuels) – sont déployées dans les institutions publiques (quitte à les imposer au forceps…). D'où notamment le recours systématique au *benchmarking*, une technique de gestion qui permet d'orienter et de piloter « à distance » les comportements grâce à un système d'incitations qui repose sur un très large usage des classements et des indicateurs de toutes sortes[6], l'objectif affiché étant d'accroitre l'efficacité des institutions publiques et la satisfaction des usagers. Tous les domaines de l'action publique et toutes les institutions ont ainsi dû se plier progressivement à la logique du *benchmarking* (la recherche publique, les hôpitaux, l'éducation, les transports publics, les collectivités territoriales…) ; tous ont été touchés par la frénésie des classements et des palmarès en tout genre (citons, pêle-mêle, les classements des hôpitaux, des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, les palmarès des villes françaises « les mieux gérées », mais aussi de celles « où il fait bon vivre »…) ; toutes les structures publiques ont été, en définitive, sommées de rendre des comptes, au nom de la transparence et de l'efficacité.

Progressivement et insidieusement, le NPM a en fait réussi le tour de force d'introduire des logiques de marché au cœur même des institutions publiques et de l'appareil d'État par une mise en concurrence des structures et des équipes, grâce notamment au *benchmarking* qui « rend la concurrence opératoire comme principe d'organisation sociale, et tend ainsi à soumettre toutes les activités humaines (…) à un même principe de compétitivité »[7]. Ce tour de force n'aurait évidemment pas été possible sans le recours à des indicateurs quantitatifs permettant d'évaluer les entités et les acteurs concernés « de manière relative, c'est-à-dire

[5] Merrien (*art. cit.*).

[6] Bruno, I. (2008), « La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 55-4bis, 28-45.
Desrosieres, A. (2012), « Est-il bon, est-il méchant ? Le rôle du nombre dans le gouvernement de la cité néolibérale », *Nouvelles perspectives en sciences sociales*, 7(2), 261-295.

[7] Bruno, I. (2009), « Le temps des « chercheurs-entrepreneurs » : sens et pouvoir du benchmarking dans l'«espace européen de la connaissance » », *Quaderni*, 69, 93-104.

toujours relativement aux « autres », les « pairs » faisant à cet égard davantage figure de concurrents que d'homologues ou d'égaux »[8]. Une situation qui, on l'imagine aisément, n'est pas sans générer quelques effets pervers.

LES EFFETS PERVERS DU NPM

Pour illustrer ces effets pervers, nous prendrons deux exemples : le premier est tiré d'une recherche que nous avons menée sur l'évolution des pratiques d'évaluation dans le milieu de la recherche universitaire[9] ; le second est extrait d'une recherche-action que nous avons conduite récemment dans un service hospitalier de gériatrie[10]. On verra que les logiques de gestion qui ont été introduites dans ces deux univers sont similaires et que les effets engendrés sur le personnel sont peu ou prou les mêmes.

Commençons par l'évaluation de la recherche dans les universités. Au milieu des années 2000, avec notamment la création de l'ANR (Agence nationale de la recherche[11]) en 2005 et de l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur[12]) en 2006, puis la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite « loi LRU ») en 2007, les universités françaises ont dû faire face à un vent de réformes sans précédent et intégrer la contrainte que constitue l'évaluation externe. Partant du principe que nul acteur n'est dispensé de rendre des comptes, comme le veut le NPM, s'est peu à peu imposée l'idée qu'il convenait d'évaluer périodiquement la performance des universités et des unités de recherche (c'était d'ailleurs la raison d'être de l'AERES et l'une des finalités de la LRU), mais aussi celle des enseignants-chercheurs (d'où le projet de refonte du statut des enseignants-chercheurs porté par Valérie Pécresse, alors ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, à la fin des années 2000). Il faut ajouter à ces évolutions institutionnelles, l'émergence de nouvelles pratiques et modalités d'évaluation qui, d'une part, sont totalement en phase avec l'esprit du NPM, et qui, d'autre part, tendent à fragiliser le sacro-saint principe de l'évaluation (qualitative) par les pairs[13]. Il s'agit des évaluations par le biais des indices de

[8] Bruno (*art. cit*, p. 100).
[9] Collard (*op. cit.*).
[10] Collard, D. (2019), « Explorer et gérer les espaces de discussion sur le travail », *Gérer et Comprendre*, 138, 21-30.
[11] Il s'agit d'une agence de moyens qui finance la recherche publique et la recherche partenariale sur la base d'une logique de projets.
[12] Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) a succédé à l'AERES en 2014.
[13] Mérindol, J.Y. (2008), « Comment l'évaluation est arrivée dans les universités françaises », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, 55-4bis, 7-27.

citations (comme le facteur H qui combine le nombre de publications d'un chercheur et le nombre de fois que ces publications ont été citées par d'autres chercheurs) et des évaluations sur la base des classements (comme le classement des revues scientifiques en économie et en gestion établi par la section 37 du CNRS dès 2003). Paradoxalement, elles ne sont pas étrangères à la communauté scientifique elle-même, même si elles ont fini par être récupérées (voire dévoyées) par des acteurs totalement extérieurs à la communauté scientifique et par être utilisées à des fins d'évaluation externe par certaines institutions (comme le HCERES, ex-AERES). Le problème principal est que ces évolutions institutionnelles et ces pratiques d'évaluation sont de nature à fragiliser considérablement l'écosystème que constitue le milieu de la recherche. Sous couvert d'objectivité et d'obligation de rendre des comptes (comme le préconise le NPM), on pousse en fait les acteurs de la recherche à pervertir leur activité ; cette situation génère une multitude de coûts à moyen et à long terme qui sont, par ailleurs, très difficiles à évaluer. Osterloh et *al.*[14], dans leurs travaux sur l'obligation de rendre des comptes et les dérives entrainées par les indicateurs de performance, mettent en évidence deux types de coûts dans le domaine de la recherche : les coûts directs et les coûts cachés. Les premiers sont assez simples à saisir : il s'agit tout d'abord du temps consacré par les chercheurs et les équipes à rendre des comptes dans les formats et autres standards qui leur sont imposés ; il s'agit ensuite du temps passé à regarder et à évaluer les « comptes ». Les seconds sont plus difficiles à débusquer et à objectiver. Il s'agit, par exemple, pour un chercheur, de multiplier les publications en divisant les résultats de recherche « jusqu'à atteindre la plus petite unité publiable »[15]. Ils peuvent aussi être tentés de délaisser un certain nombre de tâches, comme l'enseignement par exemple, ce qui peut s'avérer préjudiciable pour la société tout entière. Cela peut également les inciter à produire une recherche « confinée », ce qui peut conduire à une forme d'académisme stérile. Enfin, l'obligation de rendre des comptes et l'incitation à être dans la norme tendent également à démotiver les enseignants-chercheurs, en les détournant subrepticement des objets et des pratiques qui sont au fondement de leur motivation intrinsèque. A ce sujet, Osterloh et *al.* (*art. cit.*, p. 50 et 51) soulignent que « le premier effet de l'utilisation des indicateurs de publications sur la motivation intrinsèque des chercheurs est qu'ils ne peuvent plus mener comme ils l'entendent les recherches qui les motivent, puisqu'ils doivent plutôt faire de la recherche aisément publiable et susceptible d'être bien évaluée. Le second effet est que les chercheurs se tournent vers les recherches

[14] Osterloh, M., Frey, B. et Homberg, F. (2008), « Le chercheur et l'obligation de rendre des comptes », *Gérer et Comprendre*, 91,48-54.
[15] Osterloh et *al.* (*art. cit.*).

pour lesquelles il y a des financements et des récompenses financières. Ceci peut miner la recherche créative ». Pris ensemble, ces effets pervers peuvent être, à terme, destructeurs.

Venons-en maintenant à la recherche-action que nous avons menée dans le courant de l'année 2018 dans un service hospitalier de gériatrie, à la demande des acteurs de terrain, qui souhaitaient tout à la fois prévenir la souffrance au travail et améliorer la prise en charge des patients âgées. Qu'avons-nous trouvé sur notre route ? Des logiques de gestion qui tendaient au contraire à accentuer le mal-être au travail et à dégrader la qualité des soins relationnels délivrés auprès des personnes âgées, comme la priorité donnée aux actes de soins les plus rémunérateurs pour l'hôpital, la course à la productivité, le développement de la polyvalence inter-services, l'introduction de plannings flexibles dans la gestion du personnel soignant, ou encore l'externalisation de pans entiers de l'activité de gériatrie (comme les « longs séjours ») vers d'autres types de structures. Si de telles logiques ont pu se déployer au sein de l'hôpital public, c'est avant tout parce qu'avaient été mis en place, en amont, toute une batterie d'indicateurs quantitatifs dans le but d'optimiser le mode de fonctionnement de l'hôpital (T2A oblige), comme le taux d'occupation des lits et la durée moyenne de séjour. Prenons la durée moyenne de séjour – la fameuse « DMS » pour les soignants –, l'un des indicateurs les plus suivis par les responsables hospitaliers, et pour cause puisque, si le patient reste hospitalisé plus longtemps que ce que prévoit la norme qui s'applique dans son cas, l'hôpital va finalement perdre de l'argent. Que font alors les équipes soignantes pour respecter la norme véhiculée par la DMS quand la pression se fait trop forte ? Elles n'hésitent tout simplement pas à « casser » la DMS, soit en renvoyant la personne âgée chez elle quand cela est possible, soit en la transférant momentanément dans un autre service, quitte à l'accueillir à nouveau dans l'unité un peu plus tard (les compteurs seront alors remis à zéro, la DMS initiale ayant été interrompue…). Il s'agit bien évidemment d'une ruse qui est connue de tous, mais qui permet à l'ensemble des acteurs de tenir les objectifs qui leur sont assignés. Mais cette opération est dommageable à un double titre : d'une part, elle génère toute une série de coûts cachés car elle est consommatrice de temps et d'énergie pour les soignants qui participent à la manœuvre ; d'autre part, elle induit un coût psychologique important, dans la mesure où les soignants se retrouvent en porte-à-faux avec leurs valeurs et leur éthique (c'est en effet le sens même du travail qui s'en trouve abimé). Par ailleurs, il va sans dire que, pour le patient, ce type de manœuvre est rarement bénéfique ; elle est en effet le plus souvent une source de désorganisation, de désarroi, voire de souffrance.

Ces deux cas nous semblent emblématiques des logiques managériales qui sont à l'œuvre quand le NPM se déploie dans les institutions publiques, ainsi que des effets pervers qu'il

engendre : mal-être au travail, démotivation, identités professionnelles malmenées, développement de pratiques fondées sur la ruse, la dissimulation, voire la triche… Certains chercheurs britanniques parlent de « *gaming and cheating* » (jouer et frauder) pour caractériser ce type d'effets pervers dans le cas du NPM[16]. Tenter de s'en extraire pour refonder la gestion publique sur d'autres bases est donc nécessaire.

S'EXTRAIRE DU NPM

Pour s'en extraire, Il convient tout d'abord de desserrer l'étau des normes produites par le NPM. Et dans la mesure où ces normes trouvent une traduction opérationnelle dans des indicateurs quantitatifs (comme nous l'avons vu dans nos deux exemples), il convient de questionner le processus de quantification qui est au fondement de cette opération de traduction. Pour ce faire, nous suivrons le cheminement d'Alain Desrosières qui distingue dans ses travaux la *quantification* de la *mesure* proprement dite. La mesure « implique que quelque chose existe sous une forme déjà mesurable selon une métrologie réaliste, comme la hauteur de la tour Eiffel »[17]. Mais celle-ci tend à occulter les conventions qui la rendent possibles. Il faut donc, selon Desrosières, s'intéresser au processus de quantification. Ce dernier se décompose en deux étapes : convenir tout d'abord que des actions puissent être équivalentes (et ce indépendamment du contexte) ; mesurer ensuite ces mêmes actions selon des critères identiques[18]. Selon lui, « L'étape décisive est celle de la négociation des conventions [d'équivalence] rendant les choses commensurables »[19] ; elle doit donc être analysée de très près. En définitive, c'est à un véritable travail de déconstruction qu'en appelle l'auteur. Pour mener à bien ce type de travail dans le cas du NPM, il nous semble possible d'emprunter deux voies. La première consiste à démontrer que les conventions d'équivalence sur lesquelles reposent les normes et les indicateurs de performance promus par le NPM ne permettent pas de rendre compte de la richesse et de la diversité des situations de travail, et qu'elles sont à l'origine de nombreux effets pervers. C'est ce que nous nous sommes efforcés de faire sur nos deux terrains. La seconde consiste à inventer des outils et des indicateurs alternatifs ; il est toujours possible, en effet, d'envisager une autre manière

[16] Hood, C. (2002), "Control, Bargains, and Cheating: The Politics of Public-Service Reform", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 309-332. Hood, C. (2006), "Gaming in Targetworld: The Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review*, July-August, 515-521.

[17] Desrosieres, A. (2008). La statistique, outil de gouvernement et outil de preuve. In Desrosières A. (dir.). *L'argument statistique 1. Pour une sociologie historique de la quantification*. Presses de l'École des Mines, Paris, 7-20.

[18] Desrosieres (2012, *art. cit.*).

[19] Desrosieres, A. (2014), *Prouver et gouverner*, La Découverte, Paris, p. 163.

d'appréhender les phénomènes que l'on cherche à mesurer, à condition néanmoins de se mettre d'accord sur d'autres conventions d'équivalence[20].

S'extraire du NPM suppose ensuite de rompre avec l'imaginaire qu'il véhicule. Pour ce faire, il faut commencer par questionner les objectifs qui sont promus par ce courant, ce qui est une manière de poursuivre le travail de déconstruction que Desrosières appelle de ses vœux. C'est incontournable dans la mesure où les réformes qui découlent du NPM sont conduites au nom de la « performance », de l'« efficience », ou encore de la « satisfaction de l'usager »…, autant de notions qui méritent d'être débattues et dont le contenu se discute. C'est cette rhétorique qu'il faut justement déconstruire pour repenser à terme les pratiques de management au regard d'objectifs redéfinis collectivement. Mais pour aller plus loin, il faut aussi questionner deux concepts clés qui sont au fondement du MPM et qui font partie de l'arrière-plan théorique dans lequel il s'enracine. Le premier est le concept d'*incitation*, et notamment d'incitation à l'effort ; dans la lignée de la théorie de l'agence, ce problème est traité spécifiquement par l'économie des ressources humaines, une « approche [qui] s'inscrit dans le paradigme de la rationalité des agents économiques et [qui] consiste en une application de la théorie des incitations au monde du travail »[21]. C'est cette grille de lecture qui est mobilisée par ceux qui entendent moderniser la gestion des ressources humaines dans le secteur public et promouvoir des réformes qui s'inspirent du NPM. Ainsi, pour l'économiste Jean-Jacques Laffont, auteur d'un célèbre rapport sur la modernisation de l'Etat[22], « Lorsque le gouvernement ne peut observer le niveau d'effort de ses agents, « il lui faut mettre en place des rémunérations en fonction des performances pour motiver ses agents à l'effort ». Faute de ces rémunérations variables, l'Etat serait condamné à perdre les salariés les plus compétents (qui vont rechercher une rémunération alignée sur leur productivité dans le secteur privé) et transformer ses salariés en employés incompétents (puisque leur rémunération est indépendante de leur productivité) »[23]. On y trouve à l'œuvre le réductionnisme économique propre à la théorie de l'agence, ce qui n'est pas sans poser

[20] Desrosières (2012, *art. cit*) prend l'exemple de certains chercheurs militants qui se sont associés pour proposer des alternatives à l'incontournable PIB (Produit intérieur brut), au motif que celui-ci ne permet pas de prendre en compte les dégâts causés à l'environnement, les effets sociaux des inégalités et le travail domestique ; ces chercheurs plaident pour la mise en place de « nouveaux indicateurs de richesse », en associant au passage la société civile et les citoyens ordinaires.

[21] Bacache-Beauvallet, M. (2012). Economie des RH (personnel economics). In Allouche J (dir.). *Encyclopédie des ressources humaines*. Vuibert, 3ème édition, Paris, 1078-1084.

[22] Laffont, J.J. (2000). « Etapes vers un Etat moderne : une analyse économique ». In *Etat et gestion publique*. Actes du colloque du 16 décembre 1999, Conseil d'analyse économique, La Documentation française, rapport 24, Paris, 117-149.

[23] Bacache-Beauvallet, M. (2011), « Rémunération à la performance. Effets pervers et désordre dans les services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 89, 58-71, p. 62.

problème. Le deuxième concept clé est celui de *flexibilité* : le NPM entend en effet introduire plus de flexibilité dans la gestion des emplois et des compétences, ce qui suppose en amont de lutter contre un certain nombre de rigidités statutaires et professionnelles. Ainsi sont dénoncés les acquis sociaux et les protections statutaires, les règles de gestion propres au secteur public (jugées obsolètes), les libertés dont jouissent certains groupes professionnels, ou encore les monopoles internes que défendent jalousement certains professionnels. Autant de barrières, de verrous et d'entraves à une gestion des ressources humaines « moderne » et « efficace » pour les chantres du NPM. Toutes ces idées doivent être vigoureusement combattues, tant elles sont réductrices.

S'extraire du NPM suppose, enfin, de changer de grille de lecture pour promouvoir d'autres idées que celles véhiculées par le NPM et repenser la gestion publique sur d'autres bases. Les travaux de recherche qui se situent dans la lignée de la théorie du don de Marcel Mauss[24] peuvent notamment nous y aider. La perspective maussienne est en effet aux antipodes du paradigme utilitariste et de l'individualisme méthodologique qui sont au fondement du NPM, lequel tend à ne voir dans les salariés que la figure de l'*Homo œconomicus*, à savoir un être uniquement soucieux de son propre intérêt que l'on peut manipuler à coup d'incitations bien pensées. Le problème est que ce réductionnisme ne permet pas réellement de rendre compte de ce qui se joue dans les organisations et les relations humaines. Selon Norbert Alter[25], au cœur de la structure informelle de l'organisation et des relations interpersonnelles, on trouve avant tout « l'esprit du don ». C'est vrai sur le plan horizontal puisqu'il existe généralement entre collègues de travail des relations de dons et de contre-dons qui se déploient dans la durée et qui ont comme ressorts principaux l'entraide et la solidarité. C'est vrai aussi sur le plan vertical puisque les travailleurs sont, dans le même temps, capables de se mobiliser pour un tiers (l'organisation, le métier, le projet, la mission, etc.), que ce soit par obligation, par intérêt et/ou par plaisir. Ainsi, plutôt que de partir de l'idée selon laquelle les salariés du secteur public sont des passagers clandestins en puissance, exclusivement attachés à leur confort personnel, et qui, ce faisant, n'avancent que sous l'effet des incitations, il convient de miser sur « l'esprit du don » et de partir de l'idée que ces salariés cherchent avant tout à donner un sens à leur travail et qu'ils sont prêts à donner aux autres et/ou à un tiers. C'est d'autant plus vrai dans le cas des personnels soignants et des universitaires. Cela revient en définitive à faire le pari de la confiance plutôt

[24] Mauss, M. (2007 (1923-1924)), *Essai sur le don*, PUF, Paris.
[25] Alter, N. (2009), *Donner et prendre. La coopération en entreprise*, Editions La Découverte, Paris.

que de la défiance[26]. Cette perspective originale conduit à rompre avec les idées qui sont au fondement du NPM – et avec toute la panoplie des instruments et des indicateurs qui en sont le bras armé – qui tendent à installer un climat de défiance sur les lieux de travail et à générer de la souffrance.

[26] Caillé, A. et Grésy, J.E. (2014), *La révolution du don. Le management repensé*, Editions du Seuil, Paris.