



HAL
open science

Le New Public Management ou la gestion malade de la société

Gérald Naro

► **To cite this version:**

Gérald Naro. Le New Public Management ou la gestion malade de la société. Dérives et perspectives de la gestion. Echanges autour des travaux de Julienne Brabet, Septentrion, Presses Universitaires, pp.169-176, 2015, 9782757411377. hal-02131713

HAL Id: hal-02131713

<https://hal.science/hal-02131713>

Submitted on 16 May 2019

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.

Chapitre 11

Le *new public management* ou la gestion malade de la société

Gérald Naro

En 2005 Vincent de Gaulejac publiait « *La société malade de la gestion* ». Le sous-titre, « *Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social* », était très explicite sur la thèse défendue dans l'ouvrage : l'idéologie gestionnaire, qui colonise toutes les sphères de la société, installe une culture de la performance et un climat de compétition qui mettent le monde sous pression. Un tel harcèlement se traduit notamment par l'épuisement professionnel, le stress et la souffrance au travail. Dès sa parution, cet opus d'un sociologue qui, dès les années 1990, nous alertait sur le « *coût de l'excellence* » (Aubert et Gaulejac, 1991), suscita de nombreuses controverses et de vives critiques au sein des milieux académiques gestionnaires.

Il ne s'agit pas ici de reprendre à notre compte ces critiques ; spécialiste en sciences de gestion, et en contrôle de gestion tout particulièrement, nous savons bien qu'une pratique gestionnaire sans conscience peut conduire à de nombreux excès sur le plan humain et social : « *Science sans conscience n'est que ruine de l'âme* » écrivait au 16^e siècle un ancien élève de l'École de Médecine de Montpellier. Appliquée aux sciences de gestion, la célèbre maxime de François Rabelais pourrait s'énoncer ainsi : « *efficience sans conscience, n'est que perte de sens* ».

Dit autrement, sans conscience éthique, la puissance de la *doxa* managériale et de la violence symbolique dont elle est porteuse, peuvent entraîner des gestionnaires à sombrer corps et âme dans le « *côté obscur de la force* » du management. La société serait dès lors malade de la gestion. Mais si l'on renverse la sentence, le problème ne doit-il pas plutôt être recherché dans une société qui se *rend malade* en se consumant au feu incandescent d'une quête éperdue de performance et la gestion ne serait-elle pas atteinte par le virus d'une société dont elle est à la fois le reflet et le médium ?

La gestion serait alors malade de la société. Plus précisément, comme le relèvent plusieurs auteurs à propos de la comptabilité (Hopwood et Miller, 1994), la gestion procède d'une pratique sociale et institutionnelle. Elle s'inscrit dans l'*épistémè* de son temps, elle est porteuse des discours et controverses qui structurent la société à un moment donné de son histoire. Les concepts et outils de gestion sont souvent naturalisés alors qu'ils sont à la fois le produit et le véhicule des valeurs d'une société. Par un phénomène de réification, à travers notamment la communication d'un savoir expert, il semble bien que l'on ait épuré le management de toute dimension historique, politique et idéologique.

L'idée que nous défendons dans ce chapitre est celle de l'institutionnalisation d'un grand récit qui structure les logiques, concepts et outils de la pratique gestionnaire. Ce grand récit, c'est celui de l'idéologie néo-libérale et, à travers elle, du discours sur la modernité, du culte de la performance, du mythe de l'efficacité des marchés ou de la « saine concurrence ». Ce récit, gangrène la gestion en ce qu'il institutionnalise comme « *allant de soi* », son caractère doxique freine toute pensée critique et créatrice. Sclérosant ainsi la réflexion, il engendre également de la violence symbolique. Dénué de conscience éthique, il tend à oublier l'humain en tant que sujet et objet, le réduisant à l'état de moyen – les *ressources humaines* – et l'humanité à l'état de nature – *la nature humaine*.

Et si l'on changeait de récit, si l'on repensait la gestion en considérant l'humain et le bien commun comme des finalités ? Alors peut-être guérirait-on la gestion en lui redonnant sens. Et, en mettant au service du progrès social les savoirs accumulés par des années de recherche et de pratique gestionnaires, pourrait-on guérir la société ?

Finalement, la gestion serait à la fois un produit et un médium d'une société qui se rend malade. Les outils et dispositifs de gestion ne sont en eux-mêmes ni bons ni pathogènes pour la société, ils ne sont que le fruit du grand récit dont ils sont porteurs. Changer de récit deviendrait dès lors la condition d'une gestion salutaire pour la société ; d'une gestion au service de la société. Telle est la thèse que nous défendons ici.

Nous portons notre attention sur l'adoption des logiques du « New Public Management » (NPM) par les administrations de l'État français. Elle illustre bien le phénomène de colonisation de la sphère publique par l'institutionnalisation d'un récit véhiculé par un ensemble structuré de discours et de dispositifs managériaux et les risques sociétaux que cela engendre.

Tel que le décrit Hood (1991), le NPM constitue un corps doctrinal structuré et cohérent de principes visant à corriger les

dysfonctionnements de la bureaucratie en adoptant les modes de management de l'entreprise privée, par l'instauration, notamment, d'une logique de marché et d'une gestion par les résultats. Il est d'abord un discours porté à la fois par les pouvoirs politiques, par les représentants de la technostructure administrative et leurs consultants, par les médias comme par les experts qui sont amenés à s'exprimer sur la gestion publique.

À travers ses mots, le NPM est porteur d'un grand récit (1). Mais il procède également d'une instrumentation dans la mesure où il s'appuie sur un ensemble d'outils et de dispositifs gestionnaires censés reproduire les bonnes pratiques managériales de l'entreprise. Loin d'être neutres, ces instruments sont chargés du discours qu'ils sont censé servir : des *mots* et des *choses*, donc. Ces derniers confèreraient au NPM une dimension programmatique et performative (2) ; des *mots*, des *choses*, mais également des *êtres humains* ; des hommes et des femmes qui peuvent se trouver tout autant les victimes et les acteurs d'une réalité construite par les *mots* et les *choses* du NPM qui peuvent s'en emparer, se les approprier, voire les détourner à leur profit, comme, tout autant, en demeurer des victimes inconscientes et consentantes.

1. Les mots de la gestion : le grand récit du NPM

Il est possible de décrire la logique du NPM par différentes caractéristiques qui forment un ensemble cohérent (Hood, 1991 ; Hood, 1995 ; Power, 2005). Le NPM répond à une prise de conscience de la nécessité de maîtriser la dépense publique dans une conjoncture marquée par les déficits budgétaires et l'alourdissement du poids de l'endettement dans les comptes nationaux. Il exprime une volonté affichée de réduire la pression fiscale et d'introduire davantage de transparence dans la gestion publique vis-à-vis de citoyens de plus en plus exigeants et devant lesquels les administrations de l'État sont comptables des deniers publics. Cela se traduit par la mise en avant d'une gestion axée sur la responsabilisation et la reddition des comptes. Ce souci d'*accountability* passe ainsi par la départementalisation des organisations publiques en centres de responsabilité et la mise en place d'agences d'évaluation. Pour les thuriféraires du NPM, s'impose alors comme une évidence l'idée d'introduire dans la gestion publique une logique inspirée du management de l'entreprise privée.

L'introduction d'un management fondé sur la gestion et le contrôle par les résultats s'accompagne de critères de performance orientés sur le triptyque des « 3E » – *économie, efficience, efficacité*. Inspiré des théories économiques du *Public Choice*, le NPM vise également à encourager le développement d'une logique de marché motivée par la

recherche d'efficience et d'efficacité. Cela se caractérise notamment par une délégation de services publics à des entreprises privées ou par la mise en concurrence entre organisations publiques et entreprises privées, la régulation étant alors censée s'opérer grâce à un mécanisme de prix, comme c'est le cas dans le système de santé avec la mise en œuvre de la *Tarifification À l'Activité* et l'idée d'une convergence tarifaire.

Ainsi, depuis les années 1980 et les réformes du système de santé britannique sous l'ère Thatcher, les idées du NPM ont submergé, telle une vague déferlante, l'ensemble des pays de l'OCDE, jusqu'aux pays en transition. C'est à un processus d'institutionnalisation de longue haleine auquel nous avons assisté. Peu à peu, au terme d'un travail institutionnel, dont il serait intéressant d'identifier les entrepreneurs et leurs stratégies, les idées du NPM se sont ancrées dans le sens commun comme des évidences. Cette nouvelle *doxa* managériale s'est alors imposée dans l'esprit des décideurs politiques comme dans celui des experts, des gestionnaires ou de l'opinion publique. Comme le montrent les développements récents de la sociologie néo-institutionnelle (Philips et al., 2004 ; Suddaby et Greenwood, 2005), le travail ou l'entrepreneuriat institutionnels procèdent notamment de stratégies discursives. De leur côté, les *critical studies* et, notamment, les approches post-structuralistes et le courant linguistique (Macintosh, 2002) soulignent que les dimensions historiques, idéologiques et politiques du discours sont occultées à travers une entreprise de naturalisation. Cela passe par une rhétorique persuasive mais aussi par la construction de mythes. Or, précisément, comme l'indiquait Roland Barthes, le mythe est une parole dépolitisée qui nous donne à voir « la clarté heureuse d'un monde sans contradictions » (Barthes, 1957). Il en est ainsi du NPM et de son discours insistant qui renvoie constamment à l'idée de modernité – *la modernisation des services publics* – qui doit passer inéluctablement par la mise en œuvre des bonnes pratiques du management des entreprises.

En nous enjoignant ainsi à devenir « modernes », au risque d'être considérés comme dépassés ou soupçonnés de « faire de la résistance au changement », les tenants de cette *doxa* managériale ne croient pas si bien dire. Car dans les principes du NPM nous retrouvons bien des traits de la modernité : la rationalité instrumentale, l'obsession du contrôle et la foi dans la mesure, tout particulièrement. À travers le culte de la performance et de l'individu entrepreneur de lui-même, le NPM s'inscrit bien dans l'*épistémè* d'une société hypermoderne. Mobilisant les mythes managériaux de son temps, ceux, par exemple, de l'efficience des marchés, du pouvoir régulateur de la concurrence ou du triptyque « économie, efficience, efficacité », en usant d'une rhétorique persuasive

et incantatoire, le NPM transporte le grand récit du néo-libéralisme. Ce grand récit est également porté par des artéfacts.

2. Des mots, des choses... et des humains : la dimension programmatique et performative du NPM

Le NPM mobilise de nombreux outils et dispositifs managériaux. Il en est ainsi de l'implémentation d'une comptabilité analytique, du recours généralisé à la mesure à travers la définition d'indicateurs de performance et l'utilisation de tableaux de bord. Cela s'accompagne de dispositifs de reddition des comptes par un *reporting* omniprésent, de la généralisation des audits qu'ils soient comptables, financiers ou de qualité.

De même, on assiste à une généralisation de l'évaluation par la création d'agences nationales. Plus globalement s'est mis en place un management par objectifs, à travers un « dialogue de gestion », des « contrats d'objectifs et de moyens », la gestion des postes et des compétences, les entretiens annuels d'appréciation, etc. La liste est longue de ces dispositifs gestionnaires « modernes » qui, transplanté de l'entreprise privée dans les organisations publiques sont censés les guérir des maux de la bureaucratie. Dans son ouvrage « la société de l'audit. L'obsession du contrôle », Power (1997) relève que les systèmes comptables – et l'on pourrait généraliser cette observation à l'ensemble des dispositifs instrumentaux gestionnaires – ne sont jamais neutres. Au-delà de leur matérialité et de leur caractère instrumental, ils revêtent également une dimension programmatique, en ce qu'ils s'inscrivent dans un dessein politique et idéologique.

Nous retrouvons ici l'idée du grand récit néolibéral que porte le NPM. Celui-ci s'incarne alors dans les instruments qu'il mobilise. La mise en place de comptes de résultats analytiques, par pôles d'activités cliniques à l'hôpital, en est tout à fait illustrative. Les chefs de pôles, médecins désormais dotés d'une « double casquette » de manager, voient ainsi leur activité rendue visible par un instrument de mesure. Même si le mot n'est jamais prononcé, nous sommes proches des centres de profit des entreprises structurées en divisions. Les résultats sont ainsi standardisés et les chefs de pôle deviennent comptables, donc « calculables » et responsables de leur activité. Les pôles et leurs activités se doivent d'être « mesurables », « rentables » et « compétitifs ». Cela sous-entend qu'ils peuvent être mis en concurrence avec les prestations des cliniques privées sur un même groupe homogène de séjour (GHS). D'ailleurs des tableaux dits « *Tableaux Coûts-Casemix* », sont là pour aider au *benchmarking* entre les coûts des séjours du pôle et ceux d'un hôpital théorique, obtenus grâce à une base de données de coûts. L'usage de modèles de gestion de

portefeuille, empruntés à l'imagerie du Boston Consulting Group, est d'ailleurs préconisé et rendu possible par la mise à disposition d'outils de mesure des parts de marché. Les prix étant désormais contraints, grâce au système de *Tarifcation À l'Activité*, les chefs de pôles seraient alors soumis à la sanction du marché et devraient rendre compte de leur efficience.

Derrière tout cet appareillage, c'est bien sur l'idée d'une régulation par les prix et le marché que reposent les réformes de financement du système de santé issues du NPM. Les mythes et les discours (*les mots*), les règles, les normes, les outils de gestion (*les choses*), constituent alors de puissants dispositifs de gouvernementalité (Foucault, 1977) en ce qu'ils constituent des espaces de visibilité et d'objectivation d'une activité auparavant laissée à l'appréciation des professionnels de santé (*les humains*), car relevant de leur seule compétence. Nous assistons alors à la construction de la personne « calculable » et, par là même, « gouvernable » (Miller et O'Leary, 1987).

Dès lors, qu'en est-il des êtres humains sommés de « s'approprier » les discours et outils du NPM ? Or, des outils et des humains, on ne sait plus vraiment en définitive qui s'approprie quoi ou quoi s'approprie qui. Il y a fort à penser que l'usage répété, au quotidien, d'outils de gestion et des langages et concepts qu'ils transportent, en forgeant les représentations des humains, « pénètre » leur esprit à leur insu. Renforcés par un discours insistant et une rhétorique invasive, les instruments du NPM participeraient alors à la construction de la réalité et, *in fine*, détermineraient les attitudes et comportements des acteurs de l'organisation. En cela, ils revêtent une dimension performative.

De leur côté, les théories de la socio-matérialité et, plus précisément, celles des *affordances* (Leonardi, 2011), nous montrent que cela est plus complexe qu'il n'y paraît. Les acteurs peuvent détourner, à leur profit, l'usage des outils de gestion. Les agencements humains et matériels s'imbriquent dans un flux continu d'interactions et de transformations réciproques. De même, Crozier et Friedberg (1977), ont bien montré que l'acteur n'est jamais totalement démuné face au système : « *il n'existe pas de systèmes sociaux entièrement régulables* », écrivaient-ils dans « *l'acteur et le système* ». C'est bien ce que tendent à montrer les recherches comportementales en contrôle de gestion ou les théories de *l'organizational gaming*. Face aux systèmes d'objectifs et de mesure des performances, les acteurs adaptent leurs comportements et jouent avec le système. Face aux injonctions paradoxales, ils peuvent également développer des stratégies de résistance ou des pratiques innovantes. Plusieurs recherches sur les hôpitaux montrent que, face aux pressions à

la performance, les acteurs adoptent des comportements de manipulation de données, d'évitement ou de résistance (Georgescu et Naro, 2012).

Des études soulignent surtout les risques et les effets indésirables d'une telle pression. Ils montrent notamment qu'une gestion, centrée exclusivement sur la recherche d'efficacité, sous la pression de la *Tarifification À l'Activité*, tout particulièrement, conduit à privilégier des solutions favorisant des modalités de prise en charge qui peuvent s'avérer préjudiciables au patient (Angelé-Halgand et Garrot, 2014). Mais les acteurs peuvent tout aussi bien, *a contrario*, être submergés par des tensions de rôle, du stress et un épuisement moral. Ils peuvent dès lors se brûler au feu incandescent de la performance.

Les prosélytes du NPM pensaient résoudre tous les maux de la bureaucratie par l'adoption d'un management – *moderne* – emprunté aux meilleures pratiques de l'entreprise privée. Les théories des cercles vicieux bureaucratiques, nous enseignaient alors que dans les bureaucraties, les règles s'institutionnalisant, s'érigent en finalité et dès lors, une logique d'organisation remplace une logique d'organisation.

Mais aujourd'hui, les chiffres ou indicateurs de performance, n'ont-ils pas remplacé les règles dans ce phénomène ? Est-ce que le « *management by numbers* » du NPM, qui souvent s'accompagne de ce que les anglo-saxons qualifient de « *pressure to perform* », ne tend pas, finalement, comme on pouvait l'observer naguère avec les règles bureaucratiques, à substituer une logique d'organisation à une logique de mission ? Focalisés sur l'atteinte d'objectifs chiffrés, les managers publics en oublieraient parfois leur mission fondamentale : *efficacité sans conscience* ne serait que *perte de sens*. La gestion, en effet, rend la société malade. Mais ne confondons pas les symptômes et le mal. Si la société est malade, ce n'est pas tant de la gestion que du grand récit néolibéral et du projet de société qu'on demande à la gestion de servir à travers les principes du NPM.

Conclusion

Et si l'on changeait ce grand récit, ne pourrait-on pas dès lors remettre la gestion au service de la société ?

Cette question nous renvoie à l'idée d'un management public responsable et, au-delà, à celle de la responsabilité sociale des organisations (RSO). Le management, loin d'être centré uniquement sur la recherche de l'efficacité, serait aussi orienté vers la prise en compte des attentes de la société en matière environnementale et sociale.

L'idée, véhiculée notamment à travers des concepts tels que ceux de la *triple bottom line* ou de la performance globale, voire des outils tels que les *balanced scorecards*, permettraient d'envisager un management

harmonieux et équilibré des performances. Or, cela n'est pas sans poser problème. D'une part, l'idée d'un management public socialement responsable, en mobilisant les approches en termes de RSO et certains de ses sous-jacents, comme la théorie des parties prenantes par exemple, a trop tendance à occulter la dimension politique et donc, paradoxale, du problème. Les attentes des parties prenantes sont souvent contradictoires et, dans ces conditions, il convient de s'interroger sur la fragilité d'une représentation équilibrée ou intégrée de la performance. Ne s'agit-il pas, là encore, d'un mythe managérial ?

D'autre part, même en faisant abstraction des paradoxes et contradictions de la RSO, si l'on conçoit un management responsable comme un management qui réponde aux attentes des parties prenantes et, *in fine*, de la société, dans une société où, précisément, les idées du NPM semblent s'imposer comme des évidences, et être acceptées par la majorité de nos concitoyens, la notion de responsabilité mérite d'être davantage questionnée et définie.

N'est-ce pas davantage une question d'éthique qui est en jeu ici ? L'éthique, cette *visée d'une vie bonne, avec et pour les autres, dans des institutions justes*, telle que l'a définie P. Ricœur (1990), ne devrait-elle pas être au cœur de la construction d'un nouveau récit à même de structurer le management public ?

Une gestion publique dès lors orientée vers la recherche du bien commun. Rien n'empêche, lors de la construction de la carte stratégique d'un *balanced scorecard* au sein d'une structure d'accueil d'enfants handicapés, d'un hôpital ou d'une maison de retraite, d'orienter toute la logique de performance vers l'accomplissement de la mission fondamentale de l'établissement, de sa mission sociale. Il ne s'agirait rien de moins que de redonner sens à la définition désormais classique du contrôle de gestion, donnée par Anthony dès 1965 : « *des systèmes par lesquels les managers s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficacie, dans l'accomplissement des buts organisationnels* » (Anthony et Dearden, 1965). Cela suppose bien entendu, de revenir sur les buts fondamentaux de l'organisation dans sa mission sociétale, de rappeler également les valeurs sur lesquelles cela repose. Mais aussi que des concepts de performance comme l'efficacité ou l'efficacie, soient clairement définis et non plus naturalisés. En définitive, il s'agirait de redonner sens aux *mots* de la gestion, pour guérir les *maux* de la société.

Bibliographie

- Angelé-Halgand N., Garrot T. (2014), « Les biens communs à l'hôpital : de la "T2A" à la tarification au cycle de soins », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, 20 (3), p. 15-41.
- Anthony R.N., Dearden J. (1965), *Management Control Systems*, Irwin, Homewood.
- Aubert N., Gaulejac (de) V. (1991), *Le coût de l'excellence*, Paris, Le Seuil.
- Barthes R. (1957). *Mythologies*, Paris, Le Seuil.
- Gaulejac (de) V. (2005), *La société malade de la gestion. Idéologie gestionnaire, pouvoir managérial et harcèlement social*, Paris, Le Seuil.
- Crozier M., Friedberg E. (1977), *L'acteur et le Système*, Paris, Le Seuil.
- Foucault M. (1977)., *Dits et écrits II. 1976-1988*, Paris, Gallimard.
- Hood C. (1991). « A public management for all seasons? », *Public Administration*, 6(1), p. 3-19.
- Hood C. (1995), « The New Public Management in the 1980s: variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, 20 (2-3), p. 93-109.
- Hopwood A., Miller P. (1994), *Accounting as Social and Institutional Practice*, London: Cambridge University Press.
- Leonardi P. M. (2011), « When Flexible Routines Meet Flexible Technologies: Affordance, Constraint, and the Imbrication of Human and Material Agencies », *MIS Quarterly*, 35(1), p. 147-167.
- Macintosh N.B. (2002), *Accounting, Accountants and Accountability. Poststructuralist positions*, Routledge, New-York.
- Miller P., O'Leary T. (1987), « Accounting and the Construction of the Governable Person », *Accounting, Organizations and Society*, 12(3), p. 235-265.
- Philips N., Lauwrence T., Hardy C. (2004), « Discourse and Institution », *Academy of Management Review*, 29 (4), p. 635-652.
- Power M. (1997), *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*, Paris, Éditions La Découverte.
- Ricœur P. (1990). *Soi-même comme un autre*, Paris, Le Seuil.
- Suddaby R., Greenwood R. (2005), « Rhetorical Strategy of Legitimacy », *Administrative Science Quarterly*, 50 (2005), p. 35-67.

