

Des outils nouveaux pour renouveler la recherche: de la gestion par résultat à la technocratie

7 mars 2007
La Source, Lausanne

Prof. Dr David Giaouque, HES-SO Valais/Wallis, Institut Economie & Tourisme

www.hevs.ch/iet

Plan de la présentation

- **Questions principales de la communication**
- **Principes et outils de la mouvance Nouvelle Gestion Publique (NGP)**
- **Valeurs et normes sous-tendant l'introduction de la NGP**
- **L'émergence d'une « bureaucratie libérale »: caractéristiques**
- **Vers le développement d'injonctions contradictoires**
- **NGP et recherche**
- **Vers un renforcement de l'ambiguïté entre « homo administrativus » et « homo academicus »**
- **Les risques associés à la managérialisation de la recherche**
- **Conclusions: vers le pire de deux mondes?**

Questions principales de cette communication

- La majorité des pays de l'OCDE a entrepris des réformes de type NGP
- Au-delà des différences institutionnelles: mimétisme et ressemblances en termes de principes et outils de gestion
- La Suisse comme bon élève des réformes administratives (Confédération et un bon nombre de cantons)
- Un discours de la nécessité: « faire plus avec moins »; « faire face aux déficits publics »; « s'orienter clients »; etc.
- Quid des réformes au niveau du vécu des agents publics? Assistons-nous à l'émergence de nouvelles règles du jeu du fonctionnement des organisations publiques? Quelles en sont les caractéristiques principales? Quels impacts sur la recherche dans les HES?

Une mise en garde: le point de vue adopté

- Un point de vue particulier: celui de prof de gestion des ressources humaines et de management public dans une HES
- Les HES sont des écoles qui défendent fortement l'idée de proximité avec la pratique gestionnaire et les entreprises
- Traditionnellement, la césure (supposée ou réelle) entre point de vue scientifique et pratiques managériale ne fait pas débat
- Le point de vue défendu dans cette communication est donc personnel (ne ferait pas l'unanimité parmi mes collègues)
- Les sciences de la gestion occupent une situation particulière faite d'ambiguïté immédiate avec le monde de la pratique

Principes et outils de la mouvance NGP (1)

- **le modèle de l'efficiencia** : légitimité par des logiques industrielles et de marché (concurrence); on peut également y classer le modèle du **downsizing et de la décentralisation**
- **le modèle de l'excellence et de la qualité** : légitimité par la satisfaction des besoins des « clients » de l'administration
- **le modèle de la participation communautaire** : légitimité par le renouveau des processus démocratiques et l'approche des «parties prenantes» (gouvernance)
- En réalité: toujours hybridation

Principes et outils de la mouvance NGP (2)

Caractéristiques évoquées dans le cadre de la NGP	Caractéristiques faisant l'objet d'un débat
<p>Volonté de réaliser des coupes budgétaires</p> <p>Plus grande responsabilité administrative pour une plus grande efficacité productive</p> <p>Rapprochement du client</p> <p>Décentralisation de la production</p> <p>Planification et management stratégique</p> <p>Introduction de la compétition et de la concurrence</p> <p>Mesure de la performance</p> <p>Changement de « style de management »</p> <p>« Contracting out »</p> <p>Plus de flexibilité managériale (liberté de gestion)</p> <p>Comptabilité analytique</p>	<p>Contraintes budgétaires</p> <p>Régulation plus importante des organisations publiques</p> <p>Rationalisation et restructuration de la hiérarchie administrative</p> <p>Démocratisation et participation citoyenne</p> <p>Rationalisation des procédures juridiques</p> <p>Analyse et évaluation plus systématique des politiques publiques</p> <p>Privatisation partielle</p>

Principes et outils de la mouvance NGP (3)

Caractéristiques évoquées dans le cadre de la NGP	Caractéristiques faisant l'objet d'un débat
<p>Création d'incitations dans le management du personnel</p> <p>Séparation du politique de l'administratif</p> <p>Une gestion financière plus stricte et précise</p> <p>Une utilisation plus importante des technologies de l'information</p>	

Valeurs et normes sous-tendant l'introduction de la NGP

- La NGP obéit à une logique essentiellement issue du monde des entreprises et du secteur marchand
- Les analyses économiques sous-tendant la NGP s'inspirent de la « nouvelle théorie de l'économie politique » ou « new political economy »
- Trois grandes écoles de pensée sont concernées:
 - L'école du public choice (distorsion d'un équilibre économique pré-politique)
 - L'école des relations d'agence (principal-agent)
 - L'école des coûts de transaction (faire ou faire faire?)
- Bref: organisations publiques inefficientes = pas assez d'incitatifs individuels; des intérêts politiques irrationnels; des coûts d'organisation insupportables

L'émergence d'une bureaucratie libérale

- Emergence d'un nouveau mode de régulation des organisations publiques « réformées » associant nouvelles opportunités et nouvelles contraintes
- Une bureaucratie encore, voire plus, présente et de nouvelles libertés managériales (de nouvelles promesses en tous les cas)
- Mécanisme central de la nouvelle régulation en devenir: les contraintes souples
 - Myriade de nouveaux systèmes de contrôle et de mise en conformité (intériorisation de la part des agents publics)
 - Perception de nouvelles opportunités, de nouvelles responsabilités

Emergence d'une bureaucratie libérale: exemples

Ouvertures-possibilités nouvelles

- Plus de marge de manœuvre managériale des services
- Liberté stratégiques des directions des unités administratives
- Focalisation sur la qualité des prestations pour satisfaire les « clients »
- Travail en groupes, en équipes, plus flexible, plus informel, moins hiérarchique
- Autonomie individuelle, responsabilités
- Complexification des tâches et du travail et nouvelles compétences exigées
- Développement du sentiment d'appartenance à une « unité d'affaires »
- Compétences managériales, financières valorisées

Mécanismes de contrainte-dispositifs disciplinaires nouveaux

- Surveillance financière redoublée
- Pressions politiques (gouvernement et parlement)
- Le client comme figure disciplinaire
- Evaluation plus systématique du personnel (mise en concurrence; accent sur le quantitatif et les performances)
- Augmentation des rythmes de travail
- Explosion des tâches administratives
- Creusement du fossé entre cadres et employés
- Augmentation de l'importance des fonctions de contrôle (RH et finances)
- Augmentation de la concurrence entre groupes, services, unités d'affaires
- Intériorisation des impératifs d'efficacité, de rentabilité, de contrôle des coûts

La bureaucratie libérale: cause d'injonctions contradictoires

<i>Objectifs et promesses officiels liés aux réformes</i>	<i>Réalité du terrain, vécu quotidien des acteurs</i>
Discours portant sur l'autonomisation des services en matière de gestion, volonté de débureaucratiser et de flexibiliser	Pas d'autonomie constatée car trop forte dépendance à l'égard des autorités politiques et des décisions budgétaires
Discours lié à une plus grande responsabilisation et délégation des compétences. Renforcement de l'idée de pouvoir sur son travail personnel	Centralisation des processus décisionnels au niveau de la direction mais dans un contexte de déconcentration (groupes de projet)
Discours sur la valorisation des initiatives individuelles, sur une culture plus engagée, vers une prise de risques	Les incertitudes, les peurs, les promesses non tenues favorisent la création d'une culture défensive, de comportements de retrait
Légitimation des réformes par rapport à la qualité des services aux usagers/clients (logique civique ou citoyenne)	Evaluation des prestations des services en fonction de leur capacité à économiser les deniers publics (logique marchande)
Objectif d'amélioration et de personnalisation des prestations, rapprochement avec les clients et usagers	Réduction parfois massive des dépenses administratives et des moyens pour réaliser ces mêmes prestations
Objectif d'augmentation de l'efficacité productive (réduction des coûts des prestations administratives)	Augmentation des problèmes de coordination au sein des offices qui coproduisent ensemble une prestation administrative
Volonté d'évaluer le personnel et de faire correspondre une partie du salaire en fonction de cette évaluation	Impossibilité de bénéficier des moyens nécessaires pour récompenser les « bons élèves » et logique de neutralité des effets rendent caduque la logique des récompenses
Volonté de favoriser l'implication des collaboratrices et collaborateurs	En même temps, multiplication des incertitudes liées à la mesure individuelle des performances
Discours sur la motivation des employés, sur leur participation nécessaire à la poursuite d'objectifs communs	Développement de l'individualisation et de l'égoïsme institutionnel favorisé par des outils et principes de gestion provenant du secteur privé

Quelques constats sur le monde de la recherche

- **Le monde universitaire suisse (y compris et surtout HES) vit des transformations importantes**
 - Augmentation massive des étudiants
 - Diminution des moyens financiers
 - Evaluation des filières de formation (sur la base d'indicateurs de performance)
 - Concentrations
 - Pôles de recherche
- **En science de la gestion, la managérialisation de la recherche tend à rendre les relations entre managers et chercheurs encore plus troubles**
- **Cette managérialisation comporte des risques pour la recherche scientifique et pour les institutions universitaires**
- **Donc, quels sont les impacts des nouvelles pratiques de gestion sur la recherche scientifique dans le champ de la gestion?**

NGP et recherche (1)

- La managérialisation par la comparaison, la mise en concurrence et la gestion par résultats
 - **Volonté affirmée, des autorités cantonales et fédérales, de mieux contrôler les institutions universitaires**
 - **Gestion par les « résultats » et non plus par le « respect des budgets »**
 - **Contractualisation des institutions universitaires assortie d'indicateurs et d'une enveloppe budgétaire (en VS: contrat politique; contrat d'exécution; contrat de management)**
 - **Mise en concurrence des établissements universitaires (HES-Universités; HES-HES; Universités-Universités)**
 - **Volonté de spécialisation et de concentration**

NGP et recherche (2)

- **Le contrat de prestations**
 - Définition de la part du politique d'objectifs stratégiques assignés à une institution universitaire
 - Ceux-ci sont ensuite traduits en objectifs opérationnels
 - Des plans d'action en sont déduits
 - Des indicateurs sont définis pour mesurer l'atteinte ou non des objectifs opérationnels
 - Une enveloppe budgétaire accompagne le tout
- **Au préalable: besoin de connaître les coûts des différentes prestations**
 - Première difficulté: combien coûte la recherche et la formation?
 - Deuxième difficulté: quid des activités qui n'étaient jamais comptabilisées auparavant (conseils aux journalistes; conférences; colloques; etc.)
 - Donc: mise en œuvre d'une comptabilité analytique et obligation d'imputer toutes les activités
- **Et comment mesurer le qualitatif? (l'impact des recherches par exemple)**

NGP et recherche (3): exemples d'objectifs et indicateurs

Exemples d'objectifs :	Exemples d'indicateurs :
<ul style="list-style-type: none">• Augmentation du % de la recherche dans les activités des instituts• Développement de la collaboration interdisciplinaire et inter instituts• Soutien à la création de start-up ou d'entreprises• Renforcement de la visibilité internationale de l'école et/ou des instituts• Réalisation de publications scientifiques dans des revues cotées au niveau international• Mise en œuvre d'une veille et observation du développement des disciplines exercées par les instituts• Etc.	<ul style="list-style-type: none">• Nombre de projets de recherche• Volume d'activité (chiffre d'affaires)• Nombre d'emplois dans la recherche• % de projets interdisciplinaires• Participation à des réseaux nationaux et internationaux• Participation à des projets de recherche européens• Participation aux programmes prioritaires du Fonds national de la recherche suisse• Nombre de publications scientifiques• Nombre de conférences/séminaires réalisés• Etc.

Vers un renforcement de l'ambiguïté des rôles entre chercheurs et managers

- Dans l'univers de la gestion: relations entre monde universitaire et monde de l'entreprise marquées par l'ambiguïté (les managers ont créé les sciences de la gestion)
- Les scientifiques sont soumis également à la « demande sociale »
- Risque pour le chercheur de se prendre au jeu du management et d'oublier les impératifs scientifiques: observer et décrire; comprendre; expliquer; normer (selon l'éthique notamment)
- La quantification des activités de recherche et la pensée comptable imposée par les contrôles fréquents brouillent les frontières entre « homo academicus » et « homo administrativus »
- La tyrannie des résultats (les instituts comme entreprises de recherche) poussent à adopter des questions de recherche qui peuvent « rapporter » (plaire aux clients)
- Le chercheur comme prescripteur de solutions plutôt que comme évaluateur ou créateur de nouvelles idées

Les risques associés à la managérialisation de la recherche (1)

- **Instrumentalisation de la recherche sous l'influence de la quantification et du contrôle des performances**
 - Homo academicus devient de plus en plus homo administrativus
 - Les règles du jeu sont transformées, les objectifs de la recherche et le rôle des chercheurs
 - Ironie: ce sont les théories enseignées dans les écoles de gestion qui se retournent contre ceux qui les enseignent
- **Tendance à l'homogénéisation et à la normalisation de la pensée**
 - Lissage des problématiques traitées
 - Pensée unique
 - Embrasser les modes (sujets porteurs)
 - Réduction des possibles et des pensables
 - Perte de substance critique des recherches (dangereux!)
 - Pour décrocher des fonds: critères de management et de rentabilité

Les risques associés à la managérialisation de la recherche (2)

- La quantification des activités de recherche débouche sur la création d'une technocratie
 - Imputation des différentes activités en fonction de centre de coûts
 - Contrôle du temps (nouvelle bureaucratie rigide)
 - Contrôle de la rentabilité des recherches
 - Gérer une recherche comme un projet d'entreprise
 - Augmentation massive des activités administratives
- « L'indicatocratie » implique une déconnexion avec les réalités du terrain et avec les préoccupations des acteurs de terrain
 - Exemple: les publications scientifiques lues uniquement par d'autres scientifiques
 - Des enseignants qui sont engagés pour leur réputation de chercheurs et qui n'ont aucune notion de la pédagogie
 - Homo academicus accusé de produire « en circuit fermé »

Conclusions

- Les pratiques et outils de gestion nouveaux induisent un changement des règles du jeu et des rôles des chercheurs
- Les activités administratives et managériales explosent dans le monde de la recherche
- La quantification des activités de recherche amènent les chercheurs à se transformer en entrepreneurs, voire en vendeurs (chiffres d'affaires obligent)
- La technocratisation de la recherche homogénéise la pensée, la cloisonne, l'hyperspécialise et contribue à l'éloigner des réalités concrètes vécues par les acteurs
- Le manque d'indicateurs qualitatifs empêche une réflexion sur les impacts des recherches, leur apport dans la compréhension des phénomènes de société

Les agents publics face au « pire » de deux mondes

- Performer comme dans le secteur privé (concurrence interne; flexibilité; responsabilité; performance; insécurité de l'emploi)
- Dans un monde toujours aussi bureaucratique (voire plus?) restreignant de fait les responsabilités et l'autonomie
- Sans avoir les avantages du secteur privé (des bonus élevés; une autonomie reconnue; etc.)
- Des conditions de travail en voie de « normalisation » (où sont encore les avantages du secteur public?)
- Un « ciseau salarial » qui progresse
- Une sécurité de l'emploi qui se délite
 - Quid de la confiance?
 - Quid de la sécurité?
 - Quid du sens et des valeurs propres au service public?
- Quand les moyens deviennent des finalités = perte de sens
- Augmentation de la pénibilité du travail (rythmes et contradictions)

Pour aller plus loin...

- Giauque, D. (2006). La nouvelle gestion publique en action: vers une bureaucratie libérale. M.-D. Perrot, J.-N. DuPasquier, D. Joye, J.-P. Leresche & G. Rist, Eds. Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire. Où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé? Lausanne, Réalités Sociales: 41-53.
- Giauque, D. (2006). Des outils nouveaux pour renouveler la recherche: de la gestion par résultats à la technocratie. M.-D. Perrot, J.-N. DuPasquier, D. Joye, J.-P. Leresche & G. Rist, Eds. Ordres et désordres de l'esprit gestionnaire. Où vont les métiers de la recherche, du social et de la santé? Lausanne, Réalités Sociales: 124-137.