

LA NGP ET LA GOUVERNANCE UNIVERSITAIRE : POUR UNE REPOLITISATION DES ENJEUX ADMINISTRATIFS¹

Amélie Descheneau-Guay
Doctorante en sociologie, UQAM

Le terme de gouvernance connaît présentement une grande popularité, particulièrement dans les sciences de la gestion qui produisent et diffusent un ensemble de postulats prescriptifs sur la manière de gérer les institutions publiques (on pense à l'IGOPP, notamment). Le lien entre l'émergence d'une approche en gestion, la Nouvelle Gestion Publique, et la notion de gouvernance n'est toutefois pas nouveau : il se cristallise dès le début des années 1970 avec le rapport de la Commission Trilatérale qui annonce une crise de gouvernabilité des institutions dans les démocraties libérales, crise qui aurait été provoquée par leur lourdeur bureaucratique, leur caractère hiérarchique et leur rigidité structurelle empêchant l'efficacité des organisations. Selon le Rapport de la Trilatérale, il convient de rénover les modes traditionnels de gestion par la flexibilisation des structures, par des formes organisationnelles en réseau, plus souples, plus adaptables, qui présagent un régime d'accumulation post-fordiste avec des structures et des modalités de subjectivité y correspondant.

En plus de servir de socle théorique à l'introduction dans les institutions publiques de discours et pratiques en vigueur dans le secteur privé (contractualisation, introduction des principes de concurrence) pour augmenter l'efficacité opérationnelle face à une sclérose des bureaucraties corporatistes, la NGP apparaît comme réponse à la crise du modèle weberien en développant une théorie des parties prenantes négociant en réseau dans une organisation. Ces parties prenantes seraient sur le même pied d'égalité et leurs intérêts seraient à fédérer afin d'arriver à un consensus permettant une plus grande efficacité, une plus grande performance de l'organisation.

L'essor formidable qu'a connu la NGP dans les années 1980 et 1990 est essentiellement tributaire du fait qu'elle s'est développée en concomitance avec les thèses néolibérales et antibureaucratiques, avec la crise des finances publiques, la montée de la croyance dans les vertus du secteur privé et avec un changement de régime d'accumulation qui nécessiterait des formes organisationnelles plus flexibles, plus souples, plus adaptables. Sans expliciter ici tous ces facteurs exogènes sur lesquels je me penche dans l'étude en cours², mais en les gardant toutefois en tête, je présenterai dans cette communication la nature des postulats de la NGP de même que sa vision de la gouvernance qui s'appuie sur une « théorie des parties prenantes fonctionnant en réseau », pour ensuite réinterroger ces mêmes postulats sur la base d'une critique en deux volets : la vision apolitique des rapports sociaux et — presque conséquemment — l'absence de point de vue normatif dans la conception dominante de la gouvernance, qui participe à la définalisation de l'Université.

¹ Communication présentée dans le cadre du colloque «A qui appartient l'université» (AFCAS, mai 2008) initié par la FQPPU.

² Projet de recherche sur la gouvernance universitaire, en collaboration avec l'Observatoire des Amériques dirigé par Dorval Brunelle, professeur au département de sociologie de l'UQAM.

Il est important de garder en tête que la vision de la gouvernance promue par la NGP s'accompagne d'un discours de justification fondé sur l'imaginaire du *Réseau* qui récupère la critique des institutions considérées comme des milieux hiérarchiques et oppressifs. À cet égard, Boltanski et Chapiello (1999) soutiennent que le nouvel éthos du réseau dans les organisations fondé sur la métaphore du réseau flexible possède des affinités avec l'idéologie managériale qu'ils nomment, en référence au concept weberien, le *nouvel esprit du capitalisme*. Ce discours sur la gouvernance en réseaux promu par la NGP prend la forme d'un *soft managerialism*, qui cherche à donner une âme à la restructuration néolibérale de l'université, à la rendre plus acceptable et plus humaine et à l'arrimer à une image progressiste. L'effet performatif que tente de produire ce discours sur la gouvernance en réseau consiste à instiguer de nouvelles normes et de nouvelles valeurs pour rendre les pratiques organisationnelles plus attrayantes, plus séduisantes et plus humaines que l'ancien système considéré comme trop bureaucratique, hiérarchique et impersonnel.

Les promoteurs de la NGP affirment dépasser les limites du modèle weberien qui repose sur une structure de haut en bas (*top bottom*), structure qui limiterait l'efficacité de l'organisation. Partant du principe pragmatique de recherche de l'efficacité dans la gestion en vue d'améliorer la performance de l'organisation, la NGP étaye une vision de la gouvernance qui se fonde sur l'imaginaire du réseau, forme organisationnelle qui serait la plus adaptée aux circonstances changeantes du régime d'accumulation flexible. Les acteurs sont ainsi appréhendés dans ce modèle de gouvernance comme des parties prenantes en réseau sur le même pied d'égalité, qui participent à la construction d'un consensus par la négociation des enjeux d'une institution. Il est à noter que la gouvernance de la NGP mobilise tout un vocabulaire issu de la rationalité communicationnelle et délibérative habermassienne : il est fréquent de retrouver chez les promoteurs de la gouvernance en réseau les termes de participation, dialogue, décentralisation. La gouvernance dans la vision de la NGP se définit donc, conformément à son ambition de dépasser les limites du modèle weberien, comme un processus de prises de décisions impliquant plusieurs parties prenantes en réseau, dialoguant sur un même pied d'égalité dans un processus de communication ouverte en vue d'équilibrer, de consensuer des intérêts concurrents.

Cette définition de la gouvernance souffre de deux carences majeures. D'une part, elle est infusée d'un contenu à ce point positif que sa validité et son utilité analytiques sont compromises au point de départ. Mais surtout, elle escamote complètement la relation de pouvoir qui est inscrite au centre de tout processus de gestion. La vision de la gouvernance fondée sur l'imaginaire du réseau d'acteurs occulte les relations de pouvoir et de domination dans l'institution. L'idée d'un réseau horizontal d'acteurs égaux dans la négociation des enjeux de l'université néglige une large part des conditions actuelles concrètes de la puissance gestionnaire. En réduisant les rapports de force dans l'université à une interaction réticulée, la gouvernance en réseaux donne l'impression d'une participation égale à la décision des enjeux de l'institution, tandis la marge de manœuvre des gestionnaires est de plus en plus grande³. En posant la notion de pouvoir comme strictement interrelationnelle entre les parties prenantes en réseau, la gouvernance serait antinomique du pouvoir et des rapports de force. Or, la concentration du pouvoir gestionnaire au sein des

³**MASSES SALARIALES – DONNÉES 1997-2004.** Pour les différentes catégories de personnels, l'augmentation était la suivante : personnel de direction et gérance : 83,2 % professeurs et professeurs : 34,6 %. Source : Travaux du Comité sur le financement des universités, FQPPU.

universités est manifeste. La gouvernance n'entraîne pas une perte de pouvoir et de contrôle des gestionnaires ; ils demeurent à même d'imposer leurs préférences sur le réseau. L'économie politique critique a également montré que la gouvernance et ses structures réticulaires favorisent des groupes déjà en bonne position. Le discours d'implication des acteurs, des parties prenantes de l'université masque donc un renforcement de l'importance des gestionnaires dans la prise de décision ; autrement dit, au discours de décentralisation de la gouvernance en réseau de la NGP, on remarque paradoxalement une centralisation des processus décisionnels au profit du pouvoir administratif.

Contrairement à la vision de la gouvernance en réseau impliquant des acteurs égaux en interaction, on a plutôt affaire à un mode de pouvoir impliquant des acteurs sociaux avec des intérêts précis, qui sont antagonistes à la mission de l'université. En nommant parties prenantes ou « membres indépendants » les acteurs sociaux, d'une part il est possible d'inclure dans la définition de l'orientation de l'Université à peu près n'importe qui (le milieu des affaires à titre de partie prenante peut s'impliquer fortement, en partageant les responsabilités et les risques en réseau) ; et d'autre part, les principaux intéressés, soit les professeurs et les étudiants, sont assimilés à une partie prenante comme les autres dans le réseau des négociations d'enjeux fondamentaux pour l'Université. Ce qui est donc escamoté ici, c'est le fait que les universités sont des « collèges » et que la base de la collégialité c'est la ligue, au sens le plus révolutionnaire qu'on puisse donner au mot : une ligue entre professeurs et étudiants.

En somme, la vision de la gouvernance en réseau promue par la NGP participe à l'externalisation des questions et enjeux politiques et normatifs quant à l'orientation significative de l'institution. En figurant les processus décisionnels comme un réseau aplani de négociation entre parties prenantes, ce consensualisme permet l'accroissement exponentiel de la marge de manœuvre des gestionnaires conçus comme des parties prenantes comme les autres. Les résistances des professeurs face à la restructuration managériale de l'université sont réduites à des éléments perturbateurs du processus réticulaire de négociation en ce que ces velléités empêcheraient la création d'un consensus. Afin d'atteindre celui-ci, il convient en effet de réduire les « bruits » entre les parties prenantes, vocable cybernétique qui sous-tend l'exclusion des éléments nuisibles ou plus radicaux du processus de négociation. Cette tendance à exclure du réseau de négociation les groupes les plus gênants participe à une sélectivité qui esquivé le conflit, conformément à la méfiance de la NGP envers les groupes syndicaux qui tentent de politiser les débats. La gouvernance en réseau répond donc à deux exigences contraires ; soit renforcer la pluralité des points de vue pour améliorer la gestion (donc inclure les gens d'affaires) mais dans le même temps, débarrasser le pluralisme de ses éléments nuisibles à l'efficacité (soient ceux qui sont des écueils au pluralisme du point de vue des gens d'affaires).

Les professeurs et étudiants étant déclassés au statut de « parties prenantes », ils ne sont conçus que comme « acteurs du processus », au même titre que les membres externes, dans cette conception partenariale des relations et sont conséquemment appréhendés comme des groupes d'ayants droit, des groupes d'intérêt. En résulte une réification de l'organisation dans une dimension anhistorique, sans luttes sociales, réduisant sa nature institutionnelle et politique à un réseau de parties prenantes, à une agrégation de comportements privatisés. Les universités doivent pourtant beaucoup aux luttes sociales présentes dans la société ; elles s'inscrivent dans une historicité fondatrice.

En résumé, la gouvernance en réseau promue par la NGP est saturée d'injonctions contradictoires. Si l'on souhaite flexibiliser en réseau, décentraliser, voire démocratiser, on remarque une rigidification organisationnelle et une centralisation des processus décisionnels au profit du pouvoir gestionnaire. Si l'on dit vouloir la participation de toutes les parties prenantes et un management dit participatif, on remarque une hausse des contraintes à la performance individuelle qui limite l'implication et augmente le pouvoir d'une de ces parties prenantes, les gestionnaires. Si on recourt aux arguments progressistes de démocratisation, de décentralisation, dans les faits, on note une augmentation des contrôles et de la centralisation, de même qu'une ré-hiérarchisation organisationnelle. Si l'on dit reconnaître la multiplicité des sources de pouvoir, on remarque que le pouvoir se concentre. Si l'on prétend débureaucratiser en ayant recours à une gestion en réseau, on constate une rebureaucratiation avec la mise en place de règles centralisées, la hausse des contrôles et des évaluations individuelles.

Il faut considérer cet imaginaire du réseau promu par la vision de la gouvernance de la NGP au même titre que le procédé de récupération des critiques adressées aux modes d'organisation jugés trop rigides. Le constat selon lequel il faut des formes de gouvernance avec plus de souplesse et une action entre partenaires en réseau consiste finalement en un discours de légitimation des recettes de management dont la puissance tient à sa capacité de fournir des justifications aux croyances d'acteurs en mal de libéralisation et de déréglementation et au pouvoir gestionnaire qui accroît son pouvoir de décision et d'orientation. Le procédé n'est pas nouveau, ce n'est pas la première fois qu'une approche en gestion travestit le sens de concepts utilisés par les mouvements progressistes. L'imaginaire du réseau a le mérite de donner l'impression d'une égale participation et d'une égale considération dans la définition des orientations de l'institution. Impression de relations non-hiérarchiques et de rapports horizontaux, impression d'égalité entre les parties prenantes, de pouvoir distribué, l'imaginaire du réseau de la gouvernance gestionnaire expurge les notions de pouvoir et d'antagonismes pourtant au fondement même des rapports de force au sein des institutions. Alors que le modèle est censé renforcer le pouvoir de décision et de contrôle de chacune des parties, sa mise en oeuvre disqualifie le règlement politique des conflits et le politique se voit ainsi subsumé par l'organisationnel. Pourtant, la question de la gouvernance ne répond pas simplement à des questions de modalités organisationnelles, mais à des questions de pouvoir, aux intérêts des détenteurs de pouvoir et surtout, à la question centrale de la finalité de l'institution.

Je voudrais ici montrer que l'absence de point de vue normatif dans la vision de la gouvernance par la NGP participe à la définalisation tendancielle de l'Université. Dans ce modèle, les orientations et les finalités de l'université ne sont pas définies a priori : la gouvernance en réseau entrevoit la discussion des enjeux fondamentaux comme une négociation permanente entre parties prenantes, en occultant le fait que l'université soit assujettie ultimement à des finalités académiques. En insistant sur des modalités, des technicalités de gouvernance et des principes de gestion, plutôt que sur la nature, le contenu, la finalité des décisions elles-mêmes, les finalités académiques se voient déclassées au profit d'objectifs organisationnels, financiers et bureaucratiques. Résultat concret : le pouvoir académique sur les finalités de l'enseignement continue de décliner. En introduisant une vision de la gouvernance en réseau de groupes d'intérêts qui dialoguent en vue d'améliorer la performance de l'organisation, la NGP se figure l'objectif d'efficacité comme horizon de l'institution universitaire, horizon explicitement gestionnaire, incrémental et utilitariste qui participe fortement à la définalisation de l'U, en ce

qu'elle n'implique aucune orientation *significantive* pour l'institution. La gouvernance en réseau de la NGP consiste essentiellement à gérer des intérêts, professeurs et étudiants nous l'avons vu étant appréhendés en termes de groupes d'intérêt ou parties prenantes ; elle ne se préoccupe que d'objectifs d'arrangements organisationnels qui subsument les fins, fins qui dans ce modèle n'en sont plus en ce qu'elles peuvent changer allègrement au gré des interactions entre acteurs du processus décisionnel. Le politique au sens macrosociétal se voit donc subsumé sous la même catégorisation de la politique au sens organisationnel.

Les finalités ne peuvent être données à priori dans la gouvernance de la NGP essentiellement parce que cette méthode de gestion s'oriente vers des résultats à postériori. Dans cette perspective, les buts à atteindre se façonnent dans l'interaction contextuelle et la gestion des stratégies de défense d'intérêts n'a pas grand chose à voir avec un horizon de l'institution. L'optimisation de rendement de l'organisation n'est pas une finalité au sens d'orientation *significantive*, il s'agit d'une préoccupation d'ordre organisationnel, autant qu'équilibrer ou consensuer des intérêts concurrents dans la gouvernance en réseau ne constitue pas une *destination* pour l'institution. C'est précisément à ce niveau de la détermination des finalités de l'institution qu'il convient de mettre les efforts, en priorité par rapport à la configuration des modes de gouvernance, qui sont des moyens et non des fins. L'indétermination de la finalité de l'institution dans la gouvernance en réseau promue par la NGP permet à tout « *membre indépendant* » pour reprendre les termes de l'IGOPP, à toute volonté externe de pallier l'absence de fins par une kyrielle d'objectifs organisationnels et leur laisse ensuite les mains libres pour contrôler les orientations internes. Cette augmentation de la puissance gestionnaire et la désautonomisation de l'université qui en découle doivent être débattues seulement en posant comme fondamentale la question de la finalité de l'institution. En clair, pour légitimer l'idée que l'université peut être dirigée par l'intérieur et que l'administration ne possède qu'un caractère instrumental, il faut contrer les objectifs purement organisationnels par la détermination de finalités de l'ordre du sens.