

**Zeitschrift:** Bulletin / Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden =  
Association Suisse des Enseignant-e-s d'Université

**Herausgeber:** Vereinigung der Schweizerischen Hochschuldozierenden

**Band:** 45 (2019)

**Heft:** 3-4

  

**Artikel:** La nouvelle gestion publique en Suisse : quels défis pour le monde de  
l'enseignement supérieur

**Autor:** Giauque, David / Emery, Yves

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-893941>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 15.03.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

# La nouvelle gestion publique en Suisse: quels défis pour le monde de l'enseignement supérieur

Yves Emery\* et David Giaque\*\*

## 1. Introduction

La nouvelle gestion publique (NGP) a marqué le paysage suisse de ces 30 dernières années. Puisant ses origines dans les approches néolibérales et la montée en puissance du managérialisme<sup>1</sup>, elle a été popularisée par l'ouvrage de Osborne et Gaebler «Reinventing Government»<sup>2</sup> et, pour notre pays plus spécifiquement, celui de Schedler «New public Management»<sup>3</sup>. Au cœur de ces publications, qui ont eu un retentissement considérable au sein des organisations publiques suisses, on trouve quelques grands principes tous inspirés de l'économie privée<sup>4</sup>: instiller une concurrence entre organisations, stimuler l'entrepreneuriat en valorisant l'autonomie des managers et en les motivant par des incitatifs financiers, simplifier les structures et les processus de travail, et développer une *orientation-client*. Pourquoi ces principes ont-ils eu autant de succès et qu'ont-ils véritablement apporté aux organisations publiques suisses? C'est ce que nous allons voir dans cet article, qui résume les idées fortes de la NGP, montre leur application en Suisse ainsi que les évaluations qui en ont été faites, et qui s'achève par les principaux questionnements que la NGP a soulevés (et continue de soulever) au sein des Hautes Ecoles.

## 2. Montée en puissance et finalités de la nouvelle gestion publique

L'économie privée gouvernée par le principe du marché et de la libre entreprise, s'est progressivement imposée comme le modèle dominant de la société, à la fois cadre de référence, mode de pensée, ensemble de valeurs, pratiques et outils destinés à optimiser son fonctionnement. Une *Weltanschauung* que Boltanski & Thévenot ont appelé «monde marchand»<sup>5</sup>, qui entre en totale confrontation avec un autre monde, *civique* celui-ci, gouverné par les principes de l'intérêt général et du bien commun, ainsi que de la participation démocratique au fon-

ctionnement des institutions. De fait, la NGP n'a pas seulement bénéficié de cette hégémonie du modèle économique: elle a mis en lumière un ensemble de critiques, déjà plus anciennes, formulées à l'encontre du fonctionnement de l'Etat et des administrations publiques<sup>6</sup>: des critiques au modèle bureaucratique conceptualisé par Max Weber au début du XX<sup>e</sup> siècle. En effet, l'administration publique est souvent dépeinte, par l'intermédiaire de ses agentes et agents que sont les fonctionnaires, comme introvertie, lente et paperassière, hostile à tout changement et, par conséquent ni efficace ni efficiente. S'attaquer au modèle bureaucratique wébérien, c'est donc chercher à dépoussiérer l'appareil administratif et le rapprocher, à tout le moins dans son fonctionnement, de l'entreprise privée. La difficulté principale réside toutefois dans le caractère singulier de la *res publica*, à savoir le fait que le public agit pour le bien commun sans poursuivre des buts lucratifs, ce qui pose la question de la pertinence de méthodes à visée lucrative dans l'administration publique.

En réalité au niveau international, le mouvement de la NGP s'est révélée pluriel, plusieurs modèles concu-

<sup>6</sup> Voir par ex. les critiques de M. Crozier dans «La société bloquée» (1980), Paris, Point-politique

\* IDHEAP, Faculté FDCA, Université de Lausanne, 1015 Dorigny.

E-mail: [yves.emery@unil.ch](mailto:yves.emery@unil.ch)



**Yves Emery**, Docteur en sciences économiques de l'Université de Genève, professeur ordinaire à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, Université de Lausanne), responsable de l'unité de recherches management public et gestion des ressources humaines. Directeur de recherches, consultant au sein de nombreux services publics au niveau suisse et international, auteur de multiples ouvrages et articles scientifiques. Rédacteur en chef associé pour la Revue internationale des Sciences Administratives (RISA).

\*\* IEP, Faculté SSP, Université de Lausanne, Geopolis, 1015 Lausanne.

E-mail: [david.giaque@unil.ch](mailto:david.giaque@unil.ch)



**David Giaque**, Docteur en administration publique de l'Université de Lausanne, professeur associé au sein de l'Institut d'études politiques. Il enseigne la sociologie des organisations et des administrations publiques ainsi que la gestion des ressources humaines. Il est l'auteur de nombreuses publications portant sur les domaines suivants: management public; nouvelle gestion publique; motivations dans le secteur public; gestion des ressources humaines publique.

<sup>1</sup> Chanlat, J.-F. (2003). Le managérialisme et l'éthique du bien commun: la question de la motivation au travail dans les services publics. *La motivation au travail dans les services publics*. T. Duvillier, J.-L. Genard and A. Piraux. Paris, L'Harmattan: 51–64.

<sup>2</sup> Osborne, D. and T. Gaebler (1993). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector*. New York, Plume Book.

<sup>3</sup> Schedler, K. (1995). *New Public Management*. Berne, Haupt.

<sup>4</sup> Giaque, D. and Y. Emery (2008). *Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse*. Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (collection le «savoir suisse»).

<sup>5</sup> Boltanski, L. and L. Thévenot (1991). *De la justification. Les économies de la grandeur*. Paris, Gallimard.

rents ayant été observés. Les publications régulières de C. Pollitt et G. Bouckaert font autorité en la matière<sup>7</sup>. Sans entrer dans les détails, disons que la NGP a été appliquée, dans sa forme extrême néolibérale, pour diminuer la taille et les dépenses de l'Etat, surtout dans les pays anglo-saxons; alors qu'à l'autre extrême, la NGP visait à renforcer la légitimité de l'action étatique et améliorer la qualité des prestations fournies à la population, surtout dans les pays scandinaves.

Comme toujours, la Suisse se situe plus ou moins au milieu de ces deux extrêmes, le modèle général retenu au niveau de la Confédération et de nombreux cantons visant à la fois à augmenter l'efficacité administrative, mais également la capacité des services publics à atteindre des objectifs de prestations, et plus généralement à résoudre les grands problèmes de la société contemporaine (éducation, santé, sécurité, écologie, etc.). Ce *Swiss Way of New Public Management* a été baptisé par différents acronymes tels que WOV<sup>8</sup> et GMEB<sup>9</sup>. D'ailleurs, le fait qu'il ait été mis en avant autant par les partis de droite visant un *moins-d'Etat*, que les partis de gauche visant un renforcement de l'action publique, est assez symptomatique. Ainsi, le prof. d'Université et Conseiller d'Etat zurichois E. Buschor s'est beaucoup engagé dans le mouvement de la NGP en Suisse<sup>10</sup>, avec des visées d'essence libérale, alors qu'un autre professeur d'Université, J.-D. Delley<sup>11</sup>, d'obédience socialiste, a publié un résumé de l'ouvrage d'Osborne et Gaebler pour mettre en exergue les opportunités que la NGP offrait aux administrations publiques suisses pour redorer leur blason.

A peine diffusées en Suisse, les idées associées à la NGP ont généré moult réactions, d'autres professeurs d'Université, des plus enthousiastes<sup>12</sup> aux plus critiques<sup>13</sup> se faisant l'écho de réflexions publiées dans la littérature internationale<sup>14</sup>. Que pouvait-on

attendre de méthodes de management importées du secteur privé et introduites, quasiment telles quelles, au sein de l'Etat?

Parmi les objectifs essentiels de la NGP développée en Suisse, nous trouvons:

- La séparation entre les décisions stratégiques, qui devraient être l'apanage des autorités politiques, et les décisions opérationnelles, à confier aux spécialistes de l'administration
- Le développement d'une *orientation-client*, nécessitant une identification claire des prestations à fournir ainsi que le développement d'une culture de service au public
- La marge de manœuvre qu'il convient d'accorder aux chefs de service, rebaptisés «managers publics», sur la base d'objectifs clairement fixés, assortis d'indicateurs de mesure et d'une enveloppe financière attribuée (ce qui a souvent été appelé *mandat de prestations*)
- L'introduction d'incitatifs financiers, collectifs et individuels, afin de récompenser les cadres et employés les plus méritants. Ce qui suppose aussi une transparence sur les coûts générés par l'activité administrative et les prestations fournies à la population (et donc une comptabilité analytique)
- Et last but not least, même si ce point a été moins mis en avant que dans d'autres pays, la création de quasi-marchés amenant une mise en concurrence de prestataires (comme c'est le cas par ex. pour l'assurance maladie de base LAMAL).

On le voit bien, les finalités poursuivies étaient multiples et il n'est dès lors pas surprenant que les évaluations de ces projets soient très différentes selon le contexte dans lequel la NGP a été mise en œuvre notamment, ce que nous allons voir dans le paragraphe suivant.

### 3. Quel bilan tirer de l'introduction de la NGP en Suisse?

De nombreuses évaluations ont été réalisées quant à l'impact de la NGP dans notre pays<sup>15</sup>. Ces dernières s'avèrent en demi-teinte, soulignant des progrès en matière de fonctionnement administratif, mais également quelques conséquences inattendues moins positives. En reprenant les cinq objectifs essentiels de la NGP soulignés auparavant, nous nous proposons de faire un bilan des expériences de NGP helvétiques. Nos propos seront obligatoirement un peu simplifiés.

<sup>7</sup> Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011). *Public management reform: A comparative analysis: new public management, governance, and the neo-Weberian state*, Oxford University Press.

<sup>8</sup> Pour *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*.

<sup>9</sup> Gestion par mandat de prestations et enveloppe budgétaire (FLAG en allemand).

<sup>10</sup> Buschor, E. (1993). *Wirkungsorientierte Verwaltungsführung*. Wirtschaftliche Publikationen. Zürich, Handelskammer, ZHK.

<sup>11</sup> Delley, J.-D. (1994). *Quand l'esprit d'entreprise vient à l'Etat: pour une réforme du service public*. Lausanne, Domaine public.

<sup>12</sup> Voir par ex. Hablützel, P., T. Haldemann, K. Schedler and K. Schwaar (1995). *Umbruch in Politik und Verwaltung: Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz*. Berne, Haupt.

<sup>13</sup> Knoepfel, P. (1995). *Le New Public Management, est-ce la panacée?* *Revue suisse de sciences politiques* 1(4): 133-138, Hufty, M., Ed. (1998). *La pensée comptable. Etat, néolibéralisme, nouvelle gestion publique*. Paris, PUF/Les nouveaux cahiers de l'IUED.

<sup>14</sup> Pollitt, C. (1993). *Management Techniques for the Public Sector: Pulpit and Practice. Governance in a Changing Environment*. G. P. Peters and D. J. Savoie. Montreal, McGill-Queen's University Press.

<sup>15</sup> Voir par exemple: Steiner, R. (2000). *New Public Management in Swiss Municipalities*. *International Public Management Journal* 3(2): 169-189; Emery, Y. et D. Giauque (2005). *Paradoxes de la gestion publique*. Paris, L'Harmattan; Rieder, S. (2004). *Leistungs- und Wirkungsmessung in NPM-Projekten, 10 Jahre New Public Management in der Schweiz*. Bern, KPM.

cateurs et généraux, mais il n'est pas possible, dans le cadre du présent article, d'atteindre un niveau de détails plus important.

La séparation plus stricte entre niveau de pilotage stratégique, dévolu aux acteurs politiques, et niveau opérationnel, responsabilité exclusive de l'administration, n'a pas pu se réaliser complètement. Et c'est bien logique dans la mesure où le système politico-administratif suisse, à tous les niveaux de gouvernance, dépend très fortement des acteurs administratifs à toutes les étapes du développement des politiques publiques. Notre système politique de milice, marqué par une professionnalisation moindre de nos politiciens, a pour conséquence que l'administration et ses acteurs s'impliquent beaucoup tant dans la formulation, la mise en œuvre que dans l'évaluation des politiques publiques. Une séparation inachevée, mais en même temps un accent plus important sur la performance des politiques publiques. De nombreux indicateurs de gestion ont ainsi été définis afin d'être en mesure d'évaluer si les politiques publiques mises en œuvre atteignent ou non leurs objectifs politiques et si elles correspondent à des standards de qualité et d'économicité acceptables. De sorte que le pilotage des politiques publiques se réalise de plus en plus sur la base d'une kyrielle d'indicateurs de gestion, à tel point que certains observateurs de la vie politique estiment aujourd'hui que nous serions entrés dans une ère de la gouvernance par les chiffres<sup>16</sup>. Du reste, cette focalisation sur la mesure de toutes les activités politico-administratives est parfois considérée comme un effet inattendu ayant conduit à une bureaucratisation encore plus prononcée du système politico-administratif, alors que la NGP avait pour but d'aboutir à une simplification administrative pour la rendre plus entrepreneuriale<sup>17</sup>.

L'idée de vouloir rapprocher l'utilisateur-client de l'administration et, ce faisant, de mieux adapter les prestations publiques aux besoins des différentes populations cibles est sans conteste une avancée importante dans le cadre des réformes de NGP. Il n'est plus une seule organisation publique, des hôpitaux, des écoles, des transports publics, jusqu'à l'armée, qui n'ait pas entrepris de se rapprocher de leurs usagers afin de mieux comprendre leurs besoins et par conséquent d'augmenter la légitimité, l'efficacité et l'efficacé des prestations publiques. La qualité

générale des services publics a probablement très largement bénéficié de cette période de NGP. Ceci étant, ces transformations se sont également accompagnées d'impacts plus incertains, notamment liés à une perte de repères chez les agents publics quant aux comportements à adopter. Les usagers ne sont pas toujours des clients et certaines prestations publiques continueront à s'adresser à trois figures, parfois peu compatibles entre elles, que sont: les usagers, réclamant une égalité de traitement en matière de prestations; les clients, qui souhaitent un suivi personnalisé et adapté; ainsi que les citoyens, qui paient des impôts et en veulent pour leur argent. Ainsi, les démarches qualité et l'orientation client qui ont vu le jour largement grâce à cette mouvance NGP, ont contribué sans conteste à favoriser l'innovation et la qualité des prestations publiques, mais ont aussi provoqué un brouillage entre les différentes figures, clients, usagers et citoyens, auxquelles doit s'adresser le système politico-administratif. Bien souvent la figure du client, propre au monde des entreprises privées, semble constituer un horizon souhaitable mais également indépassable de l'administration. Car la prédominance de la figure du client peut conduire à rendre obsolètes des valeurs centrales dans la conduite des affaires publiques, telles que l'égalité de traitement ou la neutralité administrative<sup>18</sup>.

Il ne fait guère de doute que les réformes ont très largement permis aux managers publics d'obtenir plus de marge de manœuvre dans la conduite et le pilotage de leur unité administrative (offices, services). Un grand nombre de responsabilités de gestion leur ont été déléguées, avec une autonomie managériale accrue autorisant dès lors une conduite plus «entrepreneuriale» de leurs entités, avec pour objectif une plus grande performance... si possible à moindre coût. Le célèbre «faire plus avec moins»! Si le débat est encore ouvert pour savoir si les performances organisationnelles se sont effectivement améliorées – un débat de spécialistes en fonction d'indicateurs concurrents – il ne fait guère de doute que la liberté managériale des cadres au sein de l'administration publique a progressé. Cependant, en parallèle, les contrôles politiques se sont également renforcés. Des enveloppes budgétaires et des indicateurs de gestion ont été définis, parfois de façon très restrictive et étroite, afin d'encadrer ces nouvelles libertés managériales. De telle sorte que les marges de manœuvre managériales se retrouvent petit à petit «corsetées» par de nouvelles contraintes et de nouveaux standards politico-administratifs. Dans les

<sup>16</sup> Hibou, B. (2012). *La bureaucratisation du monde à l'ère néolibérale*. Paris, La Découverte.

<sup>17</sup> Giaque, D. (2014). *Le management stratégique ou stratégie de contrôle? Des éléments d'analyse du secteur hospitalier suisse. La stratégie des organisations de l'Etat. Contexte d'analyse, paramètres de décision et gestion du changement*. B. Mazouz. Québec, *Les Presses de l'Université du Québec*: 93–113.

<sup>18</sup> Villeneuve, J.-P. (2006). «Citoyen-clients et administrations: acteurs confus et organisations entêtées. Typologie et analyse des rôles.» *Revue économique et sociale*, no. 1, mars: 81–90.

nombreux entretiens que nous avons eu l'occasion de mener avec des managers publics, ces derniers ont souvent évoqué leur impression de vivre dans «le pire de deux mondes»: à la fois devoir piloter leur unité administrative comme s'ils en étaient les responsables managériaux, au même titre que dans le secteur privé, tout en devant prendre en compte un nombre considérable de contraintes administratives nouvelles, représentées par les indicateurs et objectifs imposés par la sphère politique, mais aussi toutes les contraintes définies par les services transversaux de «soutien» (finances, RH, systèmes d'informations, etc.). Difficile d'être entrepreneur dans un univers marqué par une forte bureaucratiation<sup>19</sup>.

Les réformes de type NGP ont aussi conduit à adopter de nouveaux principes de pilotage et de gestion du personnel. L'évaluation individuelle et la rémunération à la performance ont donc fait leur apparition, à la Confédération, et à des degrés divers dans les cantons et les communes<sup>20</sup>. Une telle gestion, plus individualisée, peut être considérée comme un des principaux produits des réformes de type NGP. Du reste, la gestion des ressources humaines, de façon générale, a été l'un des domaines qui a fait l'objet d'un grand nombre d'initiatives de modernisation depuis les années 1990. La performance individuelle s'est donc imposée comme un thème central au sein des administrations publiques. Une logique libérale souhaitant récompenser les plus méritants, notamment par des incitations financières, s'est petit à petit imposée dans les univers administratifs. Si l'idée, assez universelle il faut bien le dire, de récompenser les plus méritants tout en sanctionnant ceux qui le sont moins, est en soi assez bien acceptée, elle se heurte fortement aux conditions de travail propres à l'administration publique, mais également aux valeurs qui fondent l'engagement au travail des agents publics suisses. Des recherches récentes montrent, notamment, que ces derniers tout en étant sensibles à la reconnaissance institutionnelle et financière de leurs efforts, sont principalement et avant tout motivés par le sens qu'ils peuvent donner à leur travail. La motivation à l'égard des valeurs du service public est bien souvent sous-estimée et elle est très importante dans les organisations publiques<sup>21</sup>. D'autres études, développées par des économistes spécialistes

des comportements humains dans les organisations, soulignent bien le risque que constitue l'introduction de récompenses monétaires dans des univers où les salariés s'engagent avant tout par rapport au sens de leurs activités professionnelles. En l'occurrence que des motivations extrinsèques se substituent, à terme, aux motivations intrinsèques<sup>22</sup>: une approche de la motivation à la fois plus coûteuse (alors que les budgets publics sont limités) et moins durable.

Finalement, mentionnons que la création de quasi-marché et la mise en concurrence de différents prestataires de services au sein des administrations publiques suisses ont été plutôt rares. Cela concerne surtout des domaines d'activités couverts par des entreprises publiques (transports, énergie par ex.), et non pas des services gérés par l'administration. Le cas des hôpitaux (à travers l'introduction des DRG) et des Hautes Ecoles (concurrence entre Universités et HES) sont également à considérer. De surcroît, certaines fonctions internes aux administrations se sont retrouvées sous pression, comme par exemple les services informatiques qui ont dû faire face à la concurrence d'entreprises privées ou, dans certains cas, les services RH ou comptables, que certaines petites communes ont préféré sous-traiter à des entreprises privées. Mis à part ces quelques exemples, les réformes de NGP n'ont pas conduit à l'adoption de pratiques de concurrence systématique entre différents prestataires, comme cela a été le cas en Angleterre par exemple.

En synthèse, soulignons que les administrations publiques suisses, à différents niveaux de gouvernance, ont procédé à de nombreuses réformes inspirées de la NGP, et que ces dernières ont abouti à des résultats que l'on peut qualifier de «mitigés». Si les progrès réalisés en matière de performance et de qualité de service sont manifestes, des conséquences inattendues ont été relevées, susceptibles dans certains cas d'annuler les bénéfices attendus des réformes. Gardons-nous, toutefois, de tirer un bilan définitif tant il faut bien admettre que les réformes administratives suisses sont incrémentales et de longue haleine, si bien qu'elles n'ont pas encore produit tous leurs effets, même si actuellement, on ne parle plus que rarement de «nouvelle gestion publique» car elle a été intégrée et digérée par les acteurs politico-administratifs en présence.

#### 4. Questions critiques pour le monde de l'enseignement supérieur

Parmi les nombreuses interrogations que l'introduction de la NGP dans les Hautes Ecoles a générées, hor-

<sup>19</sup> Giauque, D. and Y. Emery (2008). Repenser la gestion publique. Bilan et perspectives en Suisse. Lausanne Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (collection le «savoir suisse»).

<sup>20</sup> Emery, Y. (2012). La rémunération en fonction des prestations. In T. Tanquerel & F. Bellanger (Eds.), Les réformes de la fonction publique (pp. 147-168). Genève: Schulthess.

<sup>21</sup> Ritz, A., O. Neumann and W. Vandenaebelle (2017). Motivation in the Public Sector. The Routledge Handbook of Global Public Policy and Administration. T. R. Klassen, D. Cepiku and T. J. Lah. Oxford, Routledge.

<sup>22</sup> Frey, B. S. (1997). Not Just for the Money: An Economic Theory of Personnel Motivation. Cheltenham Brookfield, Edward Elgar Publishing.

mis celles liées au marché commun de la formation (accords de Bologne notamment), nous aimerions en développer quelques-unes des plus marquantes, en lien avec les développements précédents.

Dans la plupart des cas les Universités et Hautes Ecoles suisses ont obtenu plus d'autonomie en matière de gestion en regard du régulateur politique cantonal et fédéral. Bien souvent, cette autonomie est octroyée via la négociation d'une enveloppe budgétaire globale, permettant le financement des prestations de formation et de recherche, définies dans une convention d'objectifs. Cette délégation aux directions des Hautes Ecoles s'est concrétisée également par le renforcement du management stratégique (élaboration de vision, de plans stratégiques) qui traduit cette nouvelle autonomie. Relevons au passage qu'il n'est guère aisé de renforcer le top management des hautes écoles (rectorat, et dans une moindre mesure décanats), dans une organisation marquée par une culture souvent très individualiste et par la liberté académique.

En contrepartie, le renforcement du pilotage par le régulateur, sur la base d'indicateurs multiples qui doivent permettre d'évaluer si les universités remplissent les objectifs politiques qu'elles sont chargées de mettre en œuvre, contrebalance cette autonomie. Et certains de ces objectifs peuvent parfois se trouver en concurrence les uns avec les autres, ou à tout le moins en forte tension. Ainsi, l'université est tout à la fois censée doter les étudiants des compétences idoines pour servir l'économie, mais aussi favoriser la pensée critique et promouvoir l'accès désintéressé à la connaissance scientifique. Ce sont des missions qu'il n'est pas toujours aisé de concilier. Et certaines de ces missions sont plus faciles à quantifier que d'autres, le risque étant que seules les prestations quantifiables soient au final politiquement valorisées. Il est ainsi facile de savoir combien d'étudiants ont été diplômés, combien d'entre eux ont trouvé un emploi plus ou moins rapidement. Il est plus difficile de savoir si leurs compétences sont adéquates par rapport à la demande de l'économie et si leur esprit critique et leur ouverture à la connaissance ont favorisé l'émergence de nouvelles idées ou d'innovations.

Ainsi, les universités disposent certes d'une marge de manœuvre élargie, mais elles se trouvent aujourd'hui plus qu'avant sous pression, principalement celle des chiffres et du tout quantifiable. Des chiffres en lien avec le respect du budget, naturellement, mais aussi en lien avec les indicateurs de performance: les financements de recherches labellisés obtenus (suisses ou européens), le nombre de publications dans des revues prestigieuses, le nombre d'étudiants

étrangers choisissant les universités suisses comme lieux de formation, le nombre de partenariats avec des acteurs privés finançant une partie des projets, etc. Tous ces indicateurs entrant aujourd'hui dans la composition des classements internationaux des universités, tels celui de Shanghai. Difficile de résister à une telle tendance, car les autorités suisses, qui financent les universités, sont aussi sensibles à ce type d'informations.

Ces classements expriment également la montée en puissance de l'*étudiant-client* à qui l'on demande de qualifier les enseignements (et donc les enseignants), les infrastructures, l'accueil et la disponibilité du personnel académique et administratif. En bref, la montée du «client» direct de l'Université est évidente, avec ses côtés positifs mais également ses travers, à savoir notamment la diminution des exigences formulées à leur rencontre, et plus généralement l'émergence d'un comportement d'inspiration *consumériste* de la part des étudiants. Tout en réactivant d'anciennes interrogations, en particulier celle de déterminer le «vrai» client des hautes écoles: S'agit-il de l'étudiant, des futurs employeurs, des collectivités qui financent, etc.?

Cette mise en concurrence mondiale des universités, sur la base d'indicateurs quantifiables, implique également une compétition très virulente pour l'accession aux postes académiques. Le marché de l'emploi universitaire est très internationalisé, de sorte que chaque poste mis au concours donne lieu à une concurrence acharnée entre candidats locaux et externes ou étrangers. L'accès à ces postes académiques dépendant du reste de plus en plus du nombre des publications des candidats, de la nature des revues dans lesquelles ils ont eu l'opportunité de publier, de la capacité à obtenir des fonds de recherche aussi. La myopie sur le quantifiable est tangible au sein des universités et peut conduire à des effets indésirables inattendus, au même titre que dans les administrations publiques.

Finalement, le point sur lequel les changements inspirés par la NGP n'ont guère pris racine dans les Hautes Ecoles, c'est celui de la rémunération à la performance. Alors que celle-ci a été introduite dès 2002 au sein de l'administration fédérale, à la faveur de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur le personnel<sup>23</sup>, les hautes écoles sont restées largement en retrait, la culture dans le monde de l'enseignement en général n'étant pas réceptive à ces incitations financières. Le souhait d'élever les niveaux de rémunération de professeurs «stars» à l'étranger afin de les faire venir en

<sup>23</sup> LPers, RS172.220.1

Suisse, ne s'est guère concrétisé. Par contre, d'autres formes de reconnaissance, liées notamment à la disponibilité d'infrastructures de recherche et la possibilité de développer des projets d'envergure, ont été mises en avant.

## 5. Conclusion

Les nombreux travaux évaluatifs portant sur la modernisation de l'Etat, notamment en Suisse<sup>24</sup> soulignent bien les gains d'efficacité obtenus par les différentes vagues de réformes récentes. Le système politico-administratif suisse est sans nul doute devenu plus économe (à volume de prestations égal), parfois plus à l'écoute des usagers-clients. Il n'en reste pas moins que les administrations publiques, de même que les Universités suisses, se trouvent toujours confrontées à une tension majeure entre, d'une part, la volonté d'efficacité et donc de proposer plus de prestations en utilisant moins de ressources et, d'autre part, l'obligation d'efficacité, soit que les prestations répondent à des objectifs de politiques publiques et permettent de résoudre des problèmes sociétaux. A cette aune-ci, des doutes quant à l'apport des réformes peuvent légitimement être entretenus.

Dans tous les domaines d'action, les agents publics de terrain, confrontés aux usagers-clients, font état d'une augmentation importante des contraintes administratives et des rythmes de travail. Ils déplorent bien souvent le manque de moyens à leur disposition pour réaliser un travail qu'ils pourraient considérer de «qualité». Des difficultés qui se reflètent dans les statistiques récentes sur le stress au travail. Dans ce contexte *managérialisé*, ils nourrissent de sérieux doutes quant à l'efficacité des réformes, c'est-à-dire la possibilité que ces dernières permettent d'améliorer les prestations publiques. De plus, ils sont nombreux à déplorer la mise en place d'une culture du «chiffre» et de la quantification à outrance de toutes leurs activités. Bien sûr, piloter l'action publique nécessite comptabilisation et quantification, ne serait-ce que pour anticiper des problèmes et corriger les dérives. Mais une telle myopie sur les aspects quantitatifs du travail inquiète beaucoup les agents publics de terrain, ne serait-ce que parce que celle-ci se réalise en partie également au détriment d'aspects plus qualitatifs de leurs activités professionnelles. Ainsi en est-il, par exemple, dans les hôpitaux au sein desquels les infirmières et infirmiers, ainsi que médecins, se plaignent du peu de temps «relationnel» à consacrer aux patients. Ainsi en est-il aussi des enseignants

qui passent de plus en plus de temps à des activités administratives et de moins en moins à faire de l'enseignement. Et qui sont amenés à faire du «chiffre» en vue de gagner, justifier ou légitimer leur place dans un monde très compétitif. Notamment en multipliant le nombre d'articles scientifiques dans des journaux à comité de lecture si possibles prestigieux, en courant après les financements de recherche, en fréquentant assidûment les congrès internationaux dans l'espoir de créer des réseaux porteurs, etc. Tout ceci, parfois, au détriment des activités d'enseignement que les indicateurs des classements universitaires ne valorisent que peu.

Dans de telles conditions, il ne fait guère de doute que les universitaires suisses sont devenus plus efficaces et très performants, ce que confirme un rapport récent du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation<sup>25</sup> intitulé «Les publications scientifiques en Suisse, 2006–2015». On peut notamment y trouver l'indication selon laquelle la place scientifique suisse se classe première en termes de publications par année rapportées au nombre d'habitants (période 2011–2015) et 19<sup>ème</sup> au niveau de la part mondiale de publications pour les périodes 2006–2010 et 2011–2015. Un résultat bibliométrique impressionnant, certes, mais qui ne dit pas grande chose des autres missions des Hautes Ecoles (enseignement et qualité des diplômes décernés, relations avec la Cité, publication d'ouvrages de vulgarisation pour le grand public, etc.). Le monde universitaire suisse connaît donc d'importants succès, mais il souffre aussi des mêmes maux que les autres organisations publiques, à savoir une concentration exagérée sur la performance productive au détriment de considérations plus qualitatives échappant bien souvent à une quelconque mesure.

Les effets de la NGP dont nous avons parlé dans cet article sont apparus progressivement suite aux réformes, car il a fallu de nombreuses années pour les voir émerger. Du reste, nombreux sont les auteurs à évoquer d'autres tendances plus actuelles insistant tantôt sur le renouvellement bureaucratique, via l'idée d'*Etat néo-Weberien*<sup>26</sup>, tantôt évoquant le renouveau des prestations publiques via la notion de *nouveau service public*<sup>27</sup>, ou tantôt encore évoquant le dépassement du modèle bureaucratique par le truchement

<sup>24</sup> Ladner, A., J.-L. Chappelet, Y. Emery, P. Knoepfel, L. Mader, N. Soguel and F. Varone, Eds. (2013). *Manuel d'administration publique suisse*. Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes (PPUR).

<sup>25</sup> SEFRI (2017). *Les publications scientifiques en Suisse, 2006–2015*. Berne: Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation.

<sup>26</sup> Pollitt, C. and G. Bouckaert (2011). *Public Management Reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*, Oxford University Press.

<sup>27</sup> Denhardt, J. V. and R. B. Denhardt (2015). The new public service revisited. *Public Administration Review* 75(5): 664–672.

du concept de *post-bureaucratie*<sup>28</sup>. C'est dire que la discussion sur la NGP a connu, depuis maintenant 15 ans, des évolutions importantes et qu'elle n'est guère achevée. Gageons que ce mouvement de «modernisation» publique d'envergure continuera d'exercer

une influence durable sur le fonctionnement des administrations, même si le vocabulaire utilisé pour le désigner a entretemps évolué et que ses formes les plus extrêmes ont été abandonnées. ■

<sup>28</sup> Kernaghan, K. (2000). The Post-Bureaucratic Organization and Public Service Values. *International Review of Administrative Sciences*, 66: 91–104.

Stellenausschreibung - Poste à pourvoir

**ETH** zürich

## Professor or Assistant Professor (Tenure Track) of Theoretical Cosmology

The Department of Physics ([www.phys.ethz.ch](http://www.phys.ethz.ch)) at ETH Zurich invites applications for the above-mentioned position.

Successful candidates are outstanding scientists in the field of theoretical cosmology and will perform pioneering theoretical research in the exploration of the fundamental laws of nature. The new professor will i) aim to formulate new realistic theories which extend the known fundamental laws of physics and pursue the deep questions about the origin and evolution of the universe, ii) profit from the fast paced progress which is anticipated in observational cosmology and from future advances in other related fields such as experimental or theoretical particle physics, and iii) identify the important future milestones in the general field of cosmology and offer theoretical guidance for their accomplishment by the wider scientific community. He or she is expected to provide inspiration and leadership in research, to be an effective and enthusiastic teacher, and to develop and teach theoretical physics courses at the bachelor (in German or English) and master (in English) level. The Department of Physics offers a stimulating environment in mathematical, theoretical, and computational physics, as well as in experimental high-energy physics, condensed matter physics, astrophysics and observational cosmology, quantum optics, and neuroinformatics.

Assistant professorships have been established to promote the careers of younger scientists. ETH Zurich implements a tenure track system equivalent to other top international universities. The level of the appointment will depend on the successful candidate's qualifications.

Please apply online: [www.facultyaffairs.ethz.ch](http://www.facultyaffairs.ethz.ch)

Applications should include a curriculum vitae, a list of publications, a statement of future research and teaching interests, a description of the three most important achievements, and the names of five references. The letter of application should be addressed to the President of ETH Zurich, Prof. Dr. Joël Mesot. Submissions will be reviewed starting on 15 December 2019, but applications are welcome until the position is filled. ETH Zurich is an equal opportunity and family friendly employer, strives to increase the number of women professors, and is responsive to the needs of dual career couples.