

LES INSTRUMENTS DE MESURE DE PERFORMANCE AU SERVICE DE L'ACTION PUBLIQUE : UNE ANALYSE COMPAREE DES DISPOSITIFS DE REGULATION DE LA RECHERCHE UNIVERSITAIRE DANS LES COMMUNAUTES BELGES

Catherine FALLON et Nathan CHARLIER – SPIRAL – Université de Liège

Abstract

Les discours politiques contribuent à définir les conceptions légitimes et mobilisables pour justifier un certain exercice du pouvoir : c'est au niveau de leurs traductions pragmatiques au sein des dispositifs de gouvernement que se donne à lire une certaine « théorie de l'action » qui propose et légitime le problème politique à résoudre et les modalités d'intervention publique (Rose & Miller, 1992).

Cet article mobilise une perspective constructiviste qui intègre les transformations de « l'être de l'État » et le « faire de l'État » dans le secteur de la politique universitaire : depuis 1988, les universités ont suivi des trajectoires très différentes dans les deux communautés, flamande et francophone, au point que le territoire belge présente aujourd'hui deux régimes politiques d'enseignement supérieur et de recherche.

En analysant au plus près des acteurs quelques dispositifs récents en matière de gestion de la qualité universitaire et de régulation du financement public de la recherche, cette approche comparée contribue à mettre au jour les dynamiques spécifiques de normativité au cœur des dispositifs d'évaluation qui constituent des formes de gouvernementalité (Foucault, 1978) prenant appui sur l'engagement des acteurs concernés.

Key words : instruments d'action publique, politique scientifique, indicateurs

PERFORMANCE MEASURING INSTRUMENTS SUPPORTING PUBLIC ACTION: A COMPARATIVE
ANALYSIS OF REGULATORY DEVICES FOR UNIVERSITY RESEARCH IN THE BELGIAN
COMMUNITIES

Abstract

Political discourses help to define the legitimate and mobilizable conceptions to justify a certain exercise of power: it is at the level of their pragmatic translations within the devices of government that a certain "theory of action" is read that proposes and legitimizes the political problem to be solved and the modalities of public intervention (Rose & Miller, 1992).

This article mobilizes a constructivist perspective that integrates the transformations of the state and its modes of action in Belgium, in the field of science policy: since 1988, universities have followed very different paths in the two communities, Flemish and French-speaking, to the extent that the Belgian territory today presents two political regimes of higher education and research. By analyzing at the level of individual actors some recent mechanisms for the management of university quality and the regulation of public funding of research, this comparative approach helps to bring to light the specific dynamics of normativity at the heart of the evaluation mechanisms that constitute forms of governmentality (Foucault, 1978) based on the commitment of the actors concerned.

Keywords: public action instruments, science policy, indicators

Introduction

Les autorités publiques des pays engagés dans l'économie globale sont aujourd'hui convaincues de l'importance de l'apport de la recherche au service de la croissance économique, comme en témoigne l'Union européenne avec son projet d'Espace Européen de la Recherche, conçu comme un espace ouvert pour la connaissance et la croissance. Chercheurs et universités ont développé au fil des siècles des relations complexes avec les autorités politiques, dont ils demandent ressources et protection tout en invoquant l'autonomie et la liberté de chercher. De nombreux auteurs défendent l'hypothèse que cette « science » qui mérite l'engagement des ressources publiques n'est pas un objet circonscrit et stable, mais un ensemble mouvant de pratiques, de processus, d'institutions, de valeurs et de normes : les instruments de financement contribuent à en redessiner les contours (Fallon 2011). Confronté à des enjeux similaires, tels que la globalisation de l'économie et la circulation des savoirs, chaque pays a construit des dispositifs propres de régulation pour leur politique scientifique. Depuis les années 1990, un nombre croissant de pays a imposé au secteur d'enseignement supérieur et de recherche les principes de la « nouvelle gestion publique » (Bruno & Didier, 2013 ; Fallon & Leclercq 2014), incitant les universités à une augmentation quantifiable de leur production et encourageant une mise en concurrence des acteurs pour l'accès aux ressources. La publication récente de Barats et al. (2018) met en perspective la traduction de tels principes dans la gestion des laboratoires de recherche, associant les injonctions de concurrence et de rendement à des cadres systématiques d'évaluation, ainsi que les tensions résultant de telles réformes.

En Belgique, la politique scientifique a été, pour une grande part, dévolue aux régions et aux communautés¹, instaurant des régimes politiques très différents en matière de recherche. Nos travaux² mettent en évidence l'évolution des caractéristiques (normes et discours, instruments et pratiques) de ces politiques scientifiques depuis leur communautarisation, dans une perspective socio-historique, analysant la stabilité et la plasticité des instruments et des institutions face à l'accélération de la globalisation de la recherche et à la mise en place de nouveaux projets politiques liés à la régionalisation de la Belgique. Cet article présente l'évolution des dispositifs d'évaluation et de financement de la recherche à partir de 1989 en Flandre et en Wallonie. L'approche comparée dévoile des dynamiques contrastées de normativité au cœur des dispositifs d'évaluation et de financement qui constituent autant de formes de gouvernementalité (Foucault 1978) fondées sur l'engagement des acteurs concernés.

Après une explicitation du cadre théorique de référence et des concepts mobilisés en matière des dispositifs de « gouvernementalité » (1), l'article présente la dynamique de construction conjointe des territoires d'intervention et des logiques d'actions qui se donnent à voir dans les discours politiques (2), avant de détailler les dispositifs concrets de financement et de métrologie construits par les

¹ L'enseignement universitaire est organisé par les Communautés (francophone, néerlandophone, germanophone) mais les dépenses de recherche dans les universités dépendent à la fois des autorités régionales (Flandre, Wallonie, Région de Bruxelles Capitale) et des Communautés et des autorités fédérales. Cet article prend appui sur l'analyse de la transformation de la recherche universitaire dans les universités flamandes de Flandre et les universités francophones de Wallonie (Charlier 2017)

² Fallon (2011) a analysé la transformation des dispositifs de financement de la recherche en Wallonie. Melon (2013) a reconstitué à titre expérimental, au cours d'un séjour de recherche à l'Université de Leyden (NL), une base de données bibliométriques de la production scientifique des universités belges francophones complémentaire à celle existant pour la partie néerlandophone. Charlier (2017) a réalisé une enquête de terrain sur les modes de gestion de la recherche en biotechnologie dans les deux régions du pays, sur la base d'entretiens avec les responsables des conseils de politique scientifique, de gestionnaires d'universités et de chercheurs, grâce au financement d'un projet de recherche du FNRS (TASTI : projet PDR - FRFC, 2012-2016).

administrations pour encadrer les activités des chercheurs en Flandre et en Wallonie (3) : constitués comme sujets responsables et calculateurs, ces derniers s'engagent dans ces dispositifs en usant de leur autonomie pour en mobiliser les ressources en fonction de leurs projets propres, en référence à des logiques de calcul fondées sur des indices et collectifs distincts (4).

Conclusion

La production des bases de données et des chiffres a contribué, en Flandre, à l'instauration d'un dispositif de production d'informations en vue d'assurer un « *modèle objectif de répartition qui serait basé sur la qualité* ». Mais qui définit le cadre statistique ? Comment construire les catégories ? Avec qui ? Dans quel cadre de coopération ? Le mécanisme de construction de ces indicateurs n'est que rarement analysé, alors que dans de nombreux cas, que ce soit pour les indicateurs utilisés pour les chercheurs individuels (*h index*) ou pour les universités (classement de Shanghai, par exemple), voire les pays engagés dans les dynamiques de *benchmarking* (Bruno & Didier, 2013), les modalités de mesures qui les fondent sont dénoncées comme peu fiables (Gingras 2014). Pourtant, le classement social qui en résulte est présenté comme incontournable (Dujarier, 2010). La valeur sociale du chiffre ne tient pas tant à ce qu'il est une représentation certifiée et concise d'une réalité objective, mais à l'importance dont il est doté par les participants.

Le Recteur d'une université déclare : « *On peut discuter à perte de vue sur la validité des rankings et sur leurs aberrations méthodologiques, il n'en reste pas moins vrai qu'ils sont pris en compte par beaucoup de monde (le public, les parents, les décideurs, les bailleurs de fonds, les universités étrangères, etc.), l'enjeu n'est donc pas négligeable* »³.

Au cœur des dispositifs de régulation, les indicateurs sont le résultat fragile et transitoire d'une série de mises en équivalence (Desrosières, 1993 ; 2014) dont il faut aussi reconnaître le poids politique : en proposant des catégorisations et un cadrage, ils contribuent activement à structurer les termes du débat public. Les dispositifs métrologiques fournissent une mise en chiffre qui produit à la fois un reflet du monde et une prise pour le modifier. Le processus modifie aussi les acteurs, leurs comportements et leurs postures puisqu'ils doivent prendre part à ce nouveau monde et en mobiliser le cadre cognitif en même temps que les instruments d'intervention : les actions sont « *orientées par des indicateurs et ces classifications qui deviennent des critères d'action et d'évaluation de celle-ci* » (Desrosières, 2008 : 29). Les instruments contribuent à mettre en action le programme politique, « *dans tous les maillons de cette chaîne circulaire de la description, de l'action et de l'évaluation* » (Desrosières, 2003 : 219). L'indicateur n'est pas une représentation neutre de la réalité mais un vecteur de performativité : parce que la mesure a une vocation pragmatique, elle « performe » le monde en conduisant les acteurs à redéfinir leurs schèmes d'action dans le cadre métrologique qui leur est donné (Vatin, 2009).

Ces mécanismes se donnent à lire dans les dispositifs d'évaluation de la qualité en Flandre : évaluation de la qualité de la recherche, pour une mise en concurrence internationale ; dispositif de mise en compétition (locale) pour affecter des ressources supplémentaires aux groupes plus performants et sanctionner les

³ Rentier B., 2009, Projet pour l'Université de Liège.

moins performants en termes de productivité et de reconnaissance scientifique internationale. Ce dispositif de pilotage, loin d'être un simple outil mathématique, constitue un outil de gouvernement et sert de guide à l'action publique. Dans le cas de la recherche, ce sont les catégories de revues (classement par disciplines) qui jouent un rôle clé, ainsi que les bases de données en matière de citations : ces éléments structurent le paysage d'information et contribuent à modifier les déterminants des comportements des chercheurs en matière de stratégie de publication, et ce, malgré toutes les critiques que subissent ces systèmes statistiques.

En Flandre les bases de données sont publiques, construites et légitimées par les travaux d'un consortium interuniversitaire avec le soutien de l'administration, mais ce n'est pas le cas de l'ARES en Wallonie, laquelle peine à produire un système de données statistiques en matière d'enseignement supérieur et de recherche. En attendant, les chercheurs désireux d'obtenir une reconnaissance internationale pour leurs travaux sont laissés à eux-mêmes et développent leurs trajectoires propres, centre par centre, en prenant appui sur les bases de données internationales et les dispositifs de *rankings* y afférents (Thomson Reuters et Elsevier) : ces données ont été construites par des acteurs économiques, elles sont la pièce centrale d'un système de signalement facilitant l'accès rapide aux ressources scientifiques nécessaire au déploiement d'une économie fondée sur la connaissance (Pontille & Torny, 2013). La mobilisation d'une autre source, Google Scholar, gratuite mais non contrôlée, a de son côté renforcé le climat d'anarchie évaluative au cœur des facultés (Gingras, 2008). Ces mécanismes conçus pour un marché international de la connaissance – ou pour un réseau social ouvert dans le cas de GS - sont aujourd'hui appliqués par les chercheurs sans dispositif critique de mise à distance, ni filtration intermédiaire, quitte à bousculer les codes universitaires locaux, en mettant violemment sous tension les comités d'évaluation locaux et interuniversitaires : les scientifiques se lancent leur "facteur h" au visage tandis que les universités font de même avec leur position au classement de Shanghai (Gingras 2008 : 1). En Flandre, les chercheurs mobilisent aussi une telle logique de compétition internationale mais en prenant appui sur un cadre prescrit par les autorités universitaires et administratives.

Les deux territoires comparés ont connu des transformations très différentes en termes de politique universitaire et des processus d'évaluation. Recourir à une approche comparée permet de mettre en évidence des mécanismes d'ajustement différents. Les deux régions se positionnent dans l'espace européen de la recherche, en ligne avec les déclarations de la Commission européenne qui impose un certain « ordre moral » comme cadre de pensée et d'action pour les réformes politiques en matière de recherche en Flandre comme en Wallonie. Dans les deux régions, le discours de référence des chercheurs et des universités soutient la recherche d'excellence qu'il inscrit dans un cadre international.

Mais la politique de soutien à la recherche est articulée très différemment dans les deux régions. En Wallonie, les ressources évoluent beaucoup plus lentement et les autorités en charge du financement travaillent en ordre dispersé. En Flandre, les chercheurs sont entraînés dans une spirale de mise en compétition et d'obligation de performance qui contribue à précariser leur position. En Flandre, les autorités politiques ont investi dans la politique scientifique et dans son dispositif de pilotage qui est mobilisé par tous les acteurs, depuis le laboratoire jusqu'au niveau de l'administration flamande. Elles attribuent des ressources croissantes aux universités et construisent des bases de données bibliométriques complexes pour mettre en évidence les performances de la production scientifique : ces données sont utilisées pour faire pression sur les chercheurs et les inciter à ces comportements productifs (de publication) pour assurer au laboratoire et à l'université une part plus large des ressources. Par ce dispositif, les acteurs politiques et administratifs ont créé un espace normatif propre au projet flamand et encadrant les changements des démarches des universités et des chercheurs, dans une logique collective d'augmentation du niveau de production scientifique répondant à des critères de qualité internationaux.

La comparaison met en évidence à travers ces instruments deux modalités de régulation. Le modèle de gouvernance est davantage prescriptif au nord, mobilisant un dispositif de régulation orienté dans une logique managériale et par un souci de productivité autant que d'excellence : ce souci se traduit dans la

mise en place d'un système de redevabilité et de mise en concurrence particulièrement exigeant aux yeux des chercheurs. En Wallonie, par contre, les chercheurs ne disposent pas d'un tel cadre de référence administratif et leurs pratiques reposent avant tout sur leurs qualités professionnelles propres, en termes d'expertise dans leurs activités, d'autonomie dans leurs orientations et de collégialité dans leur régulation. Les dispositifs de régulation restent encore marqués par une longue histoire institutionnelle, pendant laquelle le collectif définissait lui-même les conditions de mise en concurrence sans mettre en danger les relations de collégialité : cet équilibre est aujourd'hui mis à l'épreuve par l'adhésion volontaire des chercheurs à de nouvelles exigences et modèles d'évaluation qui bousculent les ordres universitaires locaux.

Après trois décennies de trajectoire indépendante en matière d'investissement dans la recherche, Flandre et Wallonie présentent des régimes de politiques scientifiques différenciés. Les instruments de régulation et de financement modifient les possibilités de choix d'engagement pour les chercheurs et les universités, en reformulant les valeurs et les normes qui les légitiment : les acteurs sont amenés à inscrire leurs travaux sur la même scène scientifique internationale, mais en référence à des logiques d'engagement distinct en termes de productivité. Dans les deux régions du pays, la mise sous pression et la précarisation des chercheurs sont des réalités quotidiennes, avec des modalités de contraintes différentes. Les chercheurs flamands sont engagés dans une logique de compétition internationale en Flandre, alignant reconnaissance et accès aux financements ; en Wallonie, le processus de reconnaissance international est davantage découplé de la compétition pour les ressources, par ailleurs limitées. Néanmoins, les discours de résistance (Le Bourhis et Lascoumes 2011) mobilisés par les chercheurs présentent des arguments assez semblables dans les deux régions. En témoignent les débats dans les couloirs des universités dénonçant l'absurdité de ces dispositifs et algorithmes d'évaluation (Stengers 2015). De telles initiatives apparaissent en Communauté française (telles que le « LAC, L'Atelier des Chercheurs pour une désexcellence des universités » à l'Université libre de Bruxelles ⁴), ainsi qu'en Flandre (telles que « De Jonge Academie » ⁵). Les chercheurs demandent de travailler à une nouvelle approche de l'évaluation, mobilisant des critères en références aux principes fondamentaux de la recherche scientifique : éthique, rigueur, coopération.... Autant de discours de résistance d'où pourraient germer des pratiques de réforme des dispositifs de régulation et partant du régime de production scientifique.

⁴ Un débat est repris dans la revue : FNRS News, 2015, *L'évaluation de la recherche en question(s)*, N° 102, p.8-21.

⁵ Un débat entre deux membres est publié dans la revue : FWO Annual 2013, *Publication pressure*, p.43-48.

Bibliographie

- Stenger I., 2015, Comment nous désirons être évalué-e-s ?, in Zaccai et al., *L'évaluation de la recherche en question(s)*, Ed. Académie Royale des Sciences, des Lettres et des Beaux-Arts de Belgique, p.129-140
- Accaputo, A., Bayenet, B. & Pagano, G., 2006, *Le plan Marshall pour la Wallonie*, Courrier hebdomadaire du CRISP, 1919-1920,(14), 5-73.
- Copier Barats C., Bouchard J. et Haakenstad A. (dir.), 2018, *Faire et dire l'évaluation*, Paris, Presses des Mines, Collection Sciences sociales.
- Bruno I. et Didier E., 2013. *Benchmarking : l'État sous pression statistique*, Paris, Zones.
- Buisson-Fenet H., 2008. Quels instruments d'action publique ? Des "technologies de pouvoir" à l'équipement professionnel des services publics comme "marchés internes", in Buisson-Fenet H. & Le Naour, G. (Éds), 2008, *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Toulouse, Octarès, p.181-185.
- Capron H., 2007. Science, technologie et innovation : un futur sans la Belgique ? , in Capron, H., Bayenet, B. & Liegeois, P., *L'espace Wallonie Bruxelles. Voyage au bout de la Belgique*, Bruxelles, De Boeck, p.173-198.
- Charlier J.E. et Moens F., 2003, La gouvernance à l'épreuve de la démocratie consociative.- Gérer des universités en Belgique francophone, in *Sciences de la société*, n°58, 2003, pp.137-150.
- Charlier J-E. et Croché S., 2004, Le processus de Bologne en Belgique», *Politiques d'éducation et de la formation*, 12, 2004, pp. 63-74
- Charlier J-E. et Tallon J., 2008. Bologne stimule la différenciation entre Communauté, *Revue Nouvelle*, N°10, Octobre 2008.
- Charlier N., 2017. *Gouverner la recherche entre excellence scientifique et pertinence sociétale. Une comparaison des régimes flamand et wallon de politique scientifique*. Thèse défendue à l'Université de Liège le 11 septembre 2017
- Debackere K. et Veugelers R. (red.). *Vlaams Indicatorenboek Wetenschap, Technologie, Innovatie, Expertisecentrum O&O Monitoring*, ISSN 1374-6294, 2015 (<http://www.ecoom.be/Indicatorenboek2015>)
- Desrosières A., 1993. *La politique des grands nombres. Histoire de la raison statistique*, Paris, La Découverte.
- Desrosières A., 2003. Historiciser l'action publique. L'Etat, le marché et les statistiques, in : Laborier P., Trom, D. (éds), *Historicités de l'action publique*, PUF, Paris, pp. 207-221.
- Desrosières A., 2008. *L'argument statistique*, 2 tomes, Paris, Presses de l'école des Mines.
- Desrosières A., 2014. *Prouver et gouverner – une analyse politique des statistiques publiques*, Paris, La Découverte.
- Dujarier M.-A., 2010. L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer, *Cahiers internationaux de sociologie*, 128-129/1, pp. 135-159.
- ECOOM, 2016. *Vlaamse Indicatoren Boek 2015, Wetenschap, Technologie, Innovatie*, Ed. Vlaams overheid. pp.45-47.

- Fallon C., 2011. *Les acteurs-réseaux redessinent la science. Le régime de politique scientifique révélé par les instruments*, Louvain-La-Neuve, Academia Bruylant.
- Fallon C., 2014. Indicateurs de performance et gestion de la Qualité comme outils de gouvernement. In C. Fallon et B. Leclercq (Ed.) *Leurres de la qualité dans l'enseignement supérieur? Variations internationales sur un thème ambigu*. Thélème N°13. Louvain-la-Neuve, Belgique: Academia, 2014.
- Fallon C. et Leclercq B., 2014. *Leurres de la qualité dans l'enseignement supérieur? Variations internationales sur un thème ambigu*. Introduction. Thélème N°13. Louvain-la-Neuve, Belgique: Academia, 2014.
- Foucault M., 1976. *Histoire de la sexualité. La volonté de savoir* (Tome I), Paris, Gallimard.
- Foucault M., 1978. « La gouvernementalité », cours du 1/2/1978, *Dits et écrits*, T. III, Paris, Gallimard. p. 635-657
- Gingras Y., 2008. *La fièvre de l'évaluation de la recherche : du mauvais usage de faux indicateurs*, Note de recherche, CIRST, 2008-05, consulté en ligne le 20/7/2009, http://www.cirst.uqam.ca/Portals/0/docs/note_rech/2008_05.pdf
- Gingras Y., 2014. *Les dérives de l'évaluation de la recherche. Du bon usage de la bibliométrie*, Paris, Raisons d'agir
- Jasanoff S., 2015. Imagined and Invented Worlds. In Jasanoff, S. & Kim, S.-H. (Eds.), *Dreamscapes of Modernity. Sociotechnical Imaginaries and the Fabrication of Power*. Chicago: The University of Chicago Press. p. 321-341.
- Larosse J., 2001. The Evolution of Innovation Policy and the Emergence of a 'New Economy' in Flanders, in Belspo, 2001, *The Belgian innovation system: lessons and challenges*, p.43-62.
- Lascoumes P., 2007. Les instruments d'action publique, traceurs de changement : l'exemple des transformations de la politique française de lutte contre la pollution atmosphérique (1961-2006), *Politique et Sociétés*, 26/2-3, p. 73-89.
- Lascoumes P. et Simard L., 2011. L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, vol. 61,(1), 5-22. doi:10.3917/rfsp.611.0005.
- Le Bourhis J. et Lascoumes P. 2014. En guise de conclusion / Les résistances aux instruments de gouvernement: Essai d'inventaire et de typologie des pratiques. In *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets* (pp. 493-520). Paris: Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.).
- Macherey P., 2009. *De Canguilhem à Foucault. La force des normes*, Ed La Fabrique.
- Melon S., 2013. *The Paradox of Incentives: Scientific Impact and Societal Relevance of Academic Research in the Walloon Science System*, Master Thesis, University of Maastricht – Université de Liège.
- Parotte C., Stassart I., Contor J. et Fallon C., 2017. *Être Professeur à l'Université de Liège aujourd'hui et demain*. Rapport de recherche, <http://hdl.handle.net/2268/212133>.
- Pontille D. et Torny D., 2013. La manufacture de l'évaluation scientifique. Algorithmes, jeux de données et outils bibliométriques, *Réseaux*, 2013/1 (N°177), p.23-61.
- Rose, N. et Miller, P., 1992. « Political Power beyond the State: Problematics of Government ». *The British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2 (Jun., 1992), p. 173-205

Thiry G., 2012. Au-delà du PIB : un tournant historique. Enjeux méthodologiques, théoriques et épistémologiques de la quantification, Thèse de doctorat, Université catholique de Louvain.

Vatin F., 2009. Introduction, in Vatin, F. (Ed.), *Évaluer et valoriser : une sociologie économique de la mesure*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail