

## Indicateurs et benchmarks : comment articuler systèmes d'information et de décision dans une université française en voie d'autonomie ?

Isabelle BOUCHARDY

Université de Toulouse; UPS ; Laboratoire d'études et de recherches appliquées en sciences sociales (LERASS) EA 827 ; 115 B route de Narbonne BP 67701, 31077 Toulouse CEDEX 4, France.

Pour la plupart pluriséculaires, puisqu'elles s'originent au cœur du Moyen-Age français chrétien<sup>1</sup>, les universités ont été structurée dans leurs cinq contours modernes que voici, par décret<sup>2</sup> d'empire napoléonien :

- la laïcité, "lieu exclusif d'enseignement... aucune école, aucun établissement quelconque d'instruction ne peut être formé en dehors de l'université impériale" ;
- les champs disciplinaires, "cinq ordres de faculté (théologie, droit, médecine, sciences mathématiques et physiques, lettres" ;
- le mode hiérarchique, "un doyen choisi parmi les professeurs à la tête de chaque faculté de théologie" ;
- la production, "chaque faculté confère trois grades (baccalauréat, licence, doctorat) à la suite d'examens et actes publics" ;
- le zonage académique, "autant qu'il y a de cours d'appel".

Toujours digne représentante du service public français "hybride"<sup>3</sup> (Demeestère, Orange, 2008), l'université est aujourd'hui comptable de ses résultats, i.e. du service rendu aux citoyens et non plus seulement de l'historique obligation de moyens. La dernière décennie a été féconde en repositionnements et transformations : nous proposons de les rappeler sommairement avant d'en discuter les actuelles incidences stratégiques.

### 1. Genèse : la déclaration "Bologne-Sorbonne"

Le nouvel ordre éducatif mondial "décrété" pour l'Europe par la déclaration de Bologne en 1999 et inspiré de l'économie libérale précise les contours d'une éducation elle aussi globalisée : "facteur de production conditionnant la productivité, la capacité d'attirer des capitaux, la compétitivité et l'emploi". Cette évolution vers une "marchandisation" décriée par un grand nombre d'acteurs et d'observateurs, se matérialise dans une chaîne commerciale, annuellement repérable lors de salons internationaux (le premier a eu lieu à Vancouver) : commerce de produits éducatifs, circulation des étudiants (*outputs* formés), création d'antennes filialisées à l'étranger (Arabie Saoudite par exemple pour Paris 1 Panthéon-Sorbonne).

Au printemps 2000, le Conseil européen décide que l'Union doit devenir "à l'horizon 2010, l'économie la plus compétitive et la plus dynamique du monde" ; huit ans après, Allianz et Lisbon Council en publient le palmarès : la Finlande prend la tête suivie de l'Irlande ; la France, l'Autriche et l'Italie sont en fin de liste. Sur des critères tels que la croissance, le niveau d'éducation des salariés, la qualité des investissements, les finances publiques..., la productivité des Finois est jugée six fois meilleure que celle des Italiens, deux fois plus que celle des Français : le règne de la mondialisation qui concerne désormais celui de l'éducation et sa partie enseignement supérieur (ES) sur laquelle porte nos recherches, depuis un quinquennat. Même si cette globalisation est une "esthétique du monde" (Cavanaugh, 2007), elle a considérablement substitué la valeur d'échange à celle de l'usage.

Supportée par l'OMC (avec l'accord général sur le commerce des services signé par 130 pays à Marrakech en 1994 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier suivant), cette réforme est à visée pragmatique : institution publique sociale nationale parmi d'autres, l'université doit faciliter l'accès à la connaissance, la certification des savoirs et compétences censés maximiser les chances d'accéder à des emplois (et revenus) valorisants ; partant "enseigner ne serait plus participer à une noble mission d'intérêt général mais fournir un service exportable" (Laval, Weber, 2002). En mutation continue depuis trente ans en France, car miroir de toutes les questions de société, à la fois sommée sur ses coûts, sa fabrication, son management, l'université est à

<sup>1</sup> Sorbonne créée en 1215 pour former des prêtres

<sup>2</sup> Décret impérial n°3179 portant organisation de l'Université, Bulletin des Lois n°185, Palais des Tuilleries, 17 mars 1808

<sup>3</sup> Mi-décentralisé, mi-déconcentré selon les auteurs, dans un contexte d'inter-ministérialité depuis 2004 (SGAR, PASE)

la croisée des chemins de l'autonomie, du clientélisme et de la professionnalisation : ambivalente, affrontée à des missions antagonistes, elle doit toujours produire des savoirs dans une optique d'efficacité et de valorisation marchande des formations et de la recherche.

La genèse déclarative de Bologne a eu un fort effet communicationnel, à la fois incitatif et performatif, car outre ses éléments de contenu, le message a produit un changement de perception à l'égard de l'ES, transformant les mentalités et introduisant de nouveaux espoirs<sup>4</sup>. Si l'on s'en tient à ces deux constats (existence d'un marché de la formation et fonction d'utilité pour les établissements d'ES concernés), nous sommes bien dans le champ de l'économie des services. Or, qui dit marché, dit rencontre d'une offre avec une demande et implique concurrence, avec les stratégies classiques bien établies en sciences de gestion. Sur le plan mondial, le commerce du savoir laissait théoriquement supposer que les pays les plus pauvres y vivraient un nouvel essor de développement et d'émancipation (Bouchardy, 2008) grâce au soutien de la banque mondiale<sup>5</sup> et aux partenariats hérités de la décolonisation (AUF e.g. pour la francophonie) ; le slogan de l'administration Reagan ne disait-il pas "*trade, not aid*" ? Ce principe postule que les marchés sont plus efficaces et moins corrompus que les gouvernements... pour que l'enseignement à distance soit une réelle économie de coûts.

Mais l'articulation "glocale" au sens de Robertson (1992) a été largement ignorée : la décentralisation, le désengagement progressif de l'Etat, resserrent ses prérogatives sur la définition de normes et les grands axes programmatifs. L'éducation est donc devenue un moyen de croissance économique : une population davantage instruite et des qualifications professionnelles de standard international (Inde pour les TIC, Liban pour la médecine, etc.), qui permettent d'accroître le nombre de bénéficiaires tout en comprimant les dépenses. C'est le consommateur-contribuable (famille) ou le consommateur-utilisateur (étudiant) qui prend le relais de l'Etat ; l'exemple des universités technologiques en France et du renchérissement des droits d'inscription (UTC, Paris Dauphine, IAE de Toulouse<sup>6</sup>...) en sont des conséquences tangibles. Naturellement, les frais croissent réellement tandis que les bénéfices restent hypothétiques et que le risque pris par une famille au capital aisé sera toujours moindre à celui d'une famille modeste ; cette logique creuse donc un double écart : celui des revenus et celui de la distribution de l'espérance de réussite.

Les domaines publics seront-ils à la longue dévolus aux pauvres ? la déréglementation du marché de travail, la suppression des avantages de la fonction publique et de la liberté de circulation des personnels qualifiés seront-ils indissociables de la mondialisation actuelle ? La séparation de l'Eglise et de l'Etat étant consommée, demeure celle de l'élite et du peuple...

Un ambitieux défi est lancé : orienté sur une auto-évaluation multicritère, davantage d'intégration et de performance, le système français doit se hisser parmi les meilleurs au monde par ses qualités intrinsèques et marges de manœuvre : diminution des coûts, spécialités d'excellence, nouveaux labels, polyvalence et mobilité des personnels... N'oublions pas toutefois que les filières d'excellence échappent à l'université (grandes écoles, d'ingénieurs notamment, essentiellement parisiennes) et que leurs laboratoires sont loin des tailles critiques avancées comme seuil de la performance.

## 2. L'université française dix ans après

Comme tous les domaines publics, sur volontés européenne et française, elle a vécu plusieurs étapes de réforme du *NPM*<sup>7</sup> défini par l'OCDE : elle abrite aujourd'hui, dans ses 85 établissements 2,2 millions d'élèves et peine à définir une 3<sup>ème</sup> voie entre la professionnalisation et la sélection généralisée. Si cette dernière décennie a été fructueuse en commissions, comités réflexifs et lois votées<sup>8</sup>, ne laissant aucun doute sur la compétition en route, aujourd'hui, ces tensions au sein des universités sont double : comment rendre compatible excellence internationale de la recherche et enseignement de masse ? Comment s'articuler aux grands organismes<sup>9</sup> dédiés à la recherche et aux filières parallèles très sélectives des grandes écoles ?

<sup>4</sup> En particulier dans la perspective de développement personnel

<sup>5</sup> [www.wto.org](http://www.wto.org) (archives de tous les traités AGCS)

<sup>6</sup> Grève des étudiants sur ce motif en novembre 2008

<sup>7</sup> *New public management* (fin programmée des monopoles publics) avec de nouvelles lois et des incitations fiscales

<sup>8</sup> 2001 : LOLF, 2004 : Pacte pour une nouvelle université (Cercle des économistes), 2005 : DGME, 2006 : création AERES, 2007 : LRU et RGPP, création de Paritech 2008 : réforme CNRS, rapports Chabbal, Philip, création d'Universud, Oxbridge... plan Campus sur dix pôle d'excellence

<sup>9</sup> INSERM, INRA, CEA, CNES, IRD, INRIA, IFREMER, CNRS, ...

La vocation universaliste semble bien révolue car la mondialisation a non seulement construit un marché planétaire mais des mouvements de population massifs et multi-directionnels qui dissolvent un intérêt général porté par les institutions<sup>10</sup> ; c'est donc une gouvernance organisationnelle qui s'impose à la place de principes historiques, formalisés par des contrats Etat-établissements et une GRH de plus en plus locale. L'éclatement du service public universel auquel bon nombre d'acteurs internes français ont contribué, est désormais construit sur une défense de réputation, profitant de l'aubaine des pôles d'excellence définis par le ministère<sup>11</sup>. Les stratégies de division et de différenciation pour aboutir à ces pôles, semblent en marche<sup>12</sup> : en témoignent les choix stratégiques de certains conseils d'administration universitaires vers la mutualisation (Strasbourg), vers la spécialisation des axes de recherche (Toulouse, Clermont) ou la concentration sur certaines techniques d'enseignement à distance (Bordeaux)... Est-ce une nouvelle mouture de *cluster* scientifique ? S'agit-il de diversification horizontale ou verticale ?

Les *ECTS* devaient favoriser la mobilité étudiante et le LMD clarifier l'offre de formation ; ces deux volets sont en échec car en l'absence de choix et suppressions, le millefeuille des possibles n'a cessé de croître<sup>13</sup>, chacun sauvegardant son domaine au mépris, là, de tout calcul rationnel. Quels sont les points forts des établissements d'ES ? Quels objectifs différenciés peut-on leur assigner ? Si l'histoire démontre que les universités ont développé une aversion de la distinction au nom d'un nivellement égalitaire pour les décisions de gestion, il faut changer le modèle pour valoriser initiatives et remotiver les jeunes vers la recherche<sup>14</sup>.

L'Europe du savoir renvoie particulièrement à l'investissement en capital humain (Becker, 1964) mobilisant savoirs accumulés et compétences actionnables propre à majorer la productivité. Les recommandations de l'OCDE<sup>15</sup> exhortent le "rôle stratégique du savoir et de l'acquisition de compétences, à l'investissement dans la R&D, une politique rigoureuse de formation mettant à contribution le système public d'éducation, l'enseignement et les autres investissements immatériels..." La qualité de l'enseignement doit permettre de mieux former "un travailleur du savoir" et d'élargir les possibilités d'accès à l'ES en diversifiant les filières techniques et professionnelles en particulier. L'enseignement individualisé (hors FOAD) par des équipes pluridisciplinaires semble alors idéal ; mais la compétition forcenée entre établissements (universités, IUT, classe préparatoire, STS) censés promouvoir le lien social et la coopération et les difficultés de financement deviennent sensiblement l'objectif.

---

Le ministère semble avoir reconfiguré en une quinzaine de PRES la future carte redensifiée d'ES (en lieu et place des 85), qui évite "éparpillement et multiplication territoriaux décrédibilisant le système" (Pollin, 2009). Entre les partisans d'une concentration encore plus forte vers l'excellence (Stoffaës, 2009) et ceux défendant deux cercles concentriques, l'un d'établissements pluridisciplinaires de premier plan, l'autre d'universités tout aussi performantes mais ciblées, le débat n'est pas tranché et on a déjà investi un autre sur la sélectivité à pratiquer auprès des étudiants (quel niveau, quelle forme, quelle quantité... ?). La professionnalisation<sup>16</sup> de l'université fait consensus, mais la place des DUT et BTS<sup>17</sup> dans un schéma global d'ES, reste épineuse ; le dilemme "piano-tabouret" est posé par plusieurs experts : que doit on modifier en profondeur ou en premier ?

Sus à la dispersion, vive les mutualisations ! Sauf que les premières places des palmarès sont occupées par des universités ou des laboratoires de taille restreinte<sup>18</sup>... L'absurdité de la mécanique mathématique de ces *ranking* a d'ailleurs été clairement démontrée par le recteur Vincke (2007) et les limites scientifiques de synergies spatiales régionales, également. Ces calculs sont peu compatibles avec des stratégies à moyen terme conformes à l'autonomie, laissant une place à une coordination nouvelle entre les deux cercles concentriques sus-cités. Les positionnements différenciés qui en découlent appellent des ressources distinctes et des évaluations nuancées, mais pilotés par qui ? Tant que la réflexion n'englobera l'ensemble de la filière de formation et de recherche d'ES et que des décisions incontestées n'en sortiront pas, les inflexions européennes resteront sans effet. De plus, les difficultés gestionnaires sur de grands ensembles hétérogènes

<sup>10</sup> Justice par exemple

<sup>11</sup> L'état de l'ESR en France-30 indicateurs, n°2, décembre 2008, MENSER p. 8

<sup>12</sup> Via les plans campus

<sup>13</sup> 17000 spécialités de master en France en 2009, source : DGESUP CPU 8/07/2009

<sup>14</sup> Certains préconisent des classes préparatoires à l'université

<sup>15</sup> [www.oecd.org/ceridepartment/workingpapers](http://www.oecd.org/ceridepartment/workingpapers)

<sup>16</sup> Définie comme "l'acquisition de connaissances génériques, de compétences et d'aptitudes comportementales entraînant au travail collectif et à la résolution de problèmes complexes" (Cartapanis, 2009)

<sup>17</sup> Les meilleurs du domaine

<sup>18</sup> Moins de 20 000 étudiants, laboratoire de moins de 100 chercheurs

deviennent rédhibitoires, de sorte que deux voies exsudent de ces réflexions : l'une sur une taille critique induisant l'excellence internationale, les regroupements favorisant les échanges humains et la pluridisciplinarité, l'autre sur les synergies entre recherche et ES, à fédérer dans un giron universitaire professionnalisant. Toutes deux renvoient à des problématiques territoriales et de GRH non réglées par la loi<sup>19</sup> d'autonomie et rappellent que l'économie d'ES est une économie de trois types de rente (Gaffard, 2009) : celles des élèves des grandes écoles (pas de concurrence pour les emplois les mieux rémunérés et peu scientifiques), celle des chercheurs (réseau dense relationnel assurant moyens et reconnaissance, loin de l'enseignement) celle des administrateurs et pédagogues (garants du flux d'étudiants, luttant contre la dégradation des conditions intellectuelles et matérielles<sup>20</sup> de travail).

Le temps s'est comprimé à l'université aussi, alors que le processus de transformation *input/output* produit des effets toujours différés ; il a donc fallu homogénéiser<sup>21</sup> et arbitrer dans le sens d'une employabilité court-termiste (dès la sortie diplômée), sacrifiant le socle de connaissances générales plus adaptatif qu'opérationnel. Même si dans les prochaines années, la masse étudiante va décroître, l'utilité sociale du diplôme universitaire est toujours questionnée au nom de la performance (efficience sociétale). Les abysses financiers de la dépense publique sont venus se conjuguer aux questions plus profondes de la finalité universitaire : la gratuité<sup>22</sup> ne serait plus tenable en temps de disette et les principes managériaux doivent changer, aux deux motifs suivants. Il y a d'abord un souci de pilotage : qui est responsable jusqu'où ? compétent et souverain sur quoi ? Existe aussi un flou d'objectif : où est l'étudiant mobile, capitalisant ses *ECTS* dans divers établissements de l'UE et où sont les enseignants-chercheurs européens ? Les universitaires sont-ils aptes à décider du virage à prendre, car trop nostalgiques des valeurs passées ? Qui donc peut innover ?

La France accueille 230 000 étrangers<sup>23</sup>, soit 13% environ de la population étudiante (Cohen<sup>24</sup>, 2009), majoritairement à destination des sciences dites exactes et la médecine selon le vivier francophone historique<sup>25</sup>. Arrivés sur des motifs hétérogènes, ces diplômés s'évanouissent dans la nature sans que l'apport de leur séjour universitaire ait été sérieusement évalué<sup>26</sup>. Pour les enseignants, sauf à former (très bien) des post-doctorants pour les prestigieux instituts anglo-saxons et à recevoir des professeurs invités<sup>27</sup>, l'université est absente de ce segment du marché. Elle n'est plus également l'ascenseur social qu'elle fût jadis et n'a plus pour unique vocation à produire des enseignants ; la connaissance ne peut plus être désintéressée dans une économie de la connaissance concurrentielle, où la croissance est indexée sur une valeur ajoutée par la compétence.

La stratégie européenne de Lisbonne (2000)<sup>28</sup> appuie ses ambitions "d'économie de la connaissance la plus compétitive, la plus dynamique du monde, capable de croissance éco-durable accompagnée sur une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et sur une plus grande cohésion sociale"<sup>29</sup>. Elle définit une "chaîne éducative" harmonisée fondée sur les TIC, la mobilité des étudiants, la qualité des enseignants. Pour ce faire, l'architecture budgétaire de la LOLF, qui comprend trois paliers<sup>30</sup>, doit renforcer par la performance publique par une prise de responsabilité à trois niveaux, dont les indicateurs doivent permettre une vision fidèle : la qualité du service rendu centrée sur l'usager, l'efficience d'allocation des fonds publics du point de vue contribuable et l'efficacité de la politique selon le citoyen (Varone, 2008). Mais plusieurs difficultés de taille sont dans une définition non homogène de la performance liée à ces trois strates, dans l'impossibilité d'isoler l'indicateur majeur ou dans la non pondération relative des actions<sup>31</sup> : coûts administratifs *versus* bénéfice d'aménagement territorial, fonction de production plutôt qu'effets induits.

<sup>19</sup> LRU, 11 août 2007

<sup>20</sup> Niveau des étudiants, postes, crédits...

<sup>21</sup> Par les programmes, les écoles doctorales...

<sup>22</sup> 400 € en moyenne annuelle, contre 7000 en école de commerce, soit globalement un ratio de 1 à 20

<sup>23</sup> Nombre en croissance constante de 1998 à 2005, puis stabilisé depuis 2006

<sup>24</sup> La réforme de la gouvernance des universités, conférence à l'académie des sciences morales et politiques, 6 juillet

<sup>25</sup> Pays du Maghreb pour 30%

<sup>26</sup> Pour quel emploi en France ou dans leur patrie ? Si poursuite d'étude, où ?

<sup>27</sup> Sur un ou quelques semestres

<sup>28</sup> Relayée par les sommets de Prague en 2001, Barcelone en 2002, Berlin en 2003, Bergen en 2005, Louvain en 2009

<sup>29</sup> <http://ec.europa.eu/education/policies>, <http://ue.eu.int/newsroom>

<sup>30</sup> Dans le PLF 2009, 47 missions (inter)ministérielles de politique générale ventilées en 170 programmes (unité d'autorisation budgétaire dirigée par une personne nommée par le ministre concerné) déclinés en 559 actions avec 1165 indicateurs de résultat

<sup>31</sup> Infractions au code de Police, actes tarifés, *etc.*

### 3. Les dispositifs évaluatifs et décisionnels

Nous détaillons maintenant les principaux outils de mesure des changements à l'œuvre et envisagés et leurs impacts, avant d'esquisser l'effet *benchmark* dans un contexte d'autonomie balbutiante.

Lors des vœux du président d'un des membres fondateurs d'un PRES<sup>32</sup>, le souhait d'accéder à l'autonomie totale à l'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2010 (cadre de la LRU<sup>33</sup>) s'accompagne d'une année transitoire d'élaboration d'un véritable tableau de bord de pilotage composé d'une trentaine d'indicateurs : management au plus haut niveau et système d'information synthétique deviennent indissociables, même si ledit président rappelle que "l'université française n'est pas une entreprise et a toujours une mission première de service public". L'accent est mis sur les critères d'évaluation<sup>34</sup> que déployera l'AERES, garants de la convergence des comparaisons entre universités européennes : les *benchmarks* internationaux sont bien à l'œuvre afin de jauger notre excellence scientifique, célèbres classements abondamment commentés (Shanghai, Times Higher Education<sup>35</sup>...), car peu homogènes : selon les critères choisis (exclusivement orientés vers la recherche), les mêmes établissements ou équipes et laboratoires sont hiérarchisés différemment (le 1<sup>er</sup> français est respectivement l'ENS, 28<sup>ème</sup>, Polytechnique, 36<sup>ème</sup> ou Paris VI, 42<sup>ème</sup>!). Ces comparaisons internationales sont donc sujettes à caution : les études de la Banque Mondiale soulignent de nombreux aléas à corrélérer statistiquement la performance universitaire et la progression du PIB par habitant. Donc, en l'absence de lien avéré entre l'espérance de vie scolaire et le pourcentage de PIB consacré à l'éducation, ce n'est pas le montant des dépenses qui importe mais la manière de l'allouer. Partant, le principe des économies d'échelle se heurte à des limites : on ne peut simplement augmenter la taille des promotions et baisser les salaires des enseignants afin de prétendre à la performance.

Entre une aide à la décision et un schéma d'organisation, les indicateurs offrent une palette large d'usages et la question de leur utilité mérite d'être contextualisée à la situation universitaire française présente, car elle renvoie à des notions non marchandes ; mais, la cohérence des décisions prises et la crédibilité estimée de l'information recueillie sont parfaitement transposables au contexte de notre étude : quelle est en effet la valeur (économique, sociale), le degré de confiance accordés à ces benchmarks ? Qui s'empare et comment de ces signaux ? Quels ajustements (mutuels, séquentiels) dominent ?

En outre, les financements d'Etat attribués par l'AERES dorénavant dévolus directement aux établissements (non aux laboratoires de recherche par exemple) suppriment les arbitrages de distribution parallèle entre les communautés professionnelles et institutionnelles. L'évaluateur des laboratoires ou universités dispose en outre de critères et ratios individuels agrégés pour esquisser une vision d'ensemble, mais aucun d'entre eux ne distingue le collectif.

A travers la LOLF et ses indicateurs, la rigueur et la transparence s'immiscent dans une gestion publique descendante ; mais la complexité à identifier ceux qui traduisent de façon tangible et précise les objectifs de chaque programme complique l'aide décisionnelle aux parlementaires : tout transfert de fonds hors programme devant être banni, les réaffectations ne sont ni stabilisées ni forcément orientées à la baisse. La mise sous contrôle de gestion des processus de service via souvent des certifications *ISO* et parfois des *ERP* permet des comparaisons et étalonnages divers, majoritairement traduits en regroupements ; mais la démonstration de l'amélioration de la prestation de service par seuil critique reste à faire, au-delà d'économies d'échelle apparentes. Ces démarches qualité s'appuient sur des référentiels qui évaluent le contenu, les acteurs et les débouchés des formations dispensées. Nos travaux ont tenté de les caractériser sur les cinq entrées suivantes de la gouvernance (Darréon, Bouchardy, 2006) : le rôle de l'expertise, les apprentissages, la transmission, la démocratisation et la marchandisation des savoirs, les finalités de l'enseignement supérieur et le statut des enseignants. Les accréditations<sup>36</sup> d'ES prévoient des quotas internationaux en tant que preuves de qualité, de dynamisme, d'excellence des formations : sera-ce suffisant ? Quels types de choix seront offerts par les rivalités et manœuvres séductrices ? Pour nos universités pilotées exclusivement par la recherche, que signifient encore les habilitations de diplôme ? Entre l'explicite et le sous-entendu connu de tous, quel poids sera accordé aux établissements *open*, ou l'essentiel se déroule hors les murs ?

<sup>32</sup> 08/01/2009

<sup>33</sup> 10/08/2007

<sup>34</sup> Notamment pour l'auto-évaluation des formations

<sup>35</sup> The top 100 World Universities Rankings 2004-2009, [www.topuniversities.com](http://www.topuniversities.com)

<sup>36</sup> Ex. d'EQUIS (European Quality Improvement System) pour les écoles de commerce

Les projets de service ou d'établissement ont institué des processus qualité, de mesure de satisfaction, grâce à des indicateurs de processus et de résultat, mais sur le terrain, les agents continuent à devoir interpréter les consignes pour rendre possible le fonctionnement opérationnel. Cette tension entre la conformité aux normes et l'expression de demandes externes constraint le président d'université à justifier l'équilibre durable et satisfaisant qu'il choisit, afin de combiner les exigences d'au moins six catégories de parties prenantes... La tâche semble bien ardue pour ses pilotes, ne serait-ce que pour résister aux dérives corporatistes et à la compétition amenée par une différenciation croissante de l'offre de formation.

La gestion publique par objectifs est aussi ascendante dans la mesure où les établissements d'ES doivent construire une politique stratégique autour de quelques axes d'excellence et se doter des moyens d'évaluation de leur propre performance : c'est aujourd'hui ce qui déclenche les ressources d'Etat. Or, la tension reste vive entre local et central, à la fois sur les choix d'objectifs et la quote-part des financeurs<sup>37</sup>. Cette transformation souhaitée de l'Etat<sup>38</sup> dépasse "la simple déconcentration par la création d'agences avec des patrons responsables, sur des missions redéfinies et contractualisées, des organigrammes calqués sur les programmes, une évaluation ex post... pour effacer les points de fuite budgétaires". Selon la théorie de l'agence, l'Etat en tant que principal délègue aux managers publics la partie opératoire des réformes sans leur en laisser un entier contrôle.

Les systèmes d'information censés développer une approche relationnelle ont surtout apporté une approche "pondérale" de la gestion publique (Saussois, 2008), et la lisibilité souhaitée pour les parlementaires, directeurs de programmes et managers publics des politiques menées n'est pas atteinte. Le contexte universitaire pétri d'autonomie, de positivisme gestionnaire, de crise identitaire, de subsidiarité régionale, de transversalité européenne et de pôles mondiaux de compétitivité n'est en outre pas le plus facile pour le faire.

Comme le marché de l'offre éducative se densifie, l'université est sommée de justifier sa production sur le critère d'employabilité des diplômés. La mission RES<sup>39</sup> se décline en 13 programmes et 73 actions, dont 2 et 15 respectivement pour les universités (formation supérieure et recherche, vie étudiante). Chaque action comporte 3 ou 4 objectifs appuyés sur 2 à 3 indicateurs et un niveau intermédiaire. En tant qu'opérateur du budget d'Etat, l'université est, via la nomenclature LOLF, incitée à adapter ses indicateurs selon le contrat passé, en facilitant le pilotage : mieux jauger et maîtriser les emplois (passer de la finance à l'économie<sup>40</sup>) et mieux ventiler ses besoins (masse salariale par collège, par filière de formation). Au-delà des outils impératifs à mettre sur pied (contrôle de gestion, décentralisation par centre de responsabilité, suivi des achats, des stocks...) reflétant le plus exactement possible l'activité, c'est un dessein stratégique qui se joue ; agencés en système d'information (SI), les indicateurs forment une figure simplifiée de l'organisation et induisent des choix tout en les justifiant ; ils sont structurants par leur conception même et les discours qu'ils greffent autour, mais plusieurs interrogations émergent :

- s'agit-il alors d'aide à la décision ou de prescription ?
- que représente la fiabilité d'une base de données : la productivité du travail ou celle de la mesure ?
- sur quoi est-on évalué : avoir correctement saisi les données ou avoir travaillé de manière implicite ?

Le lissage inhérent à tout SI amoindrit les variabilités : l'indicateur fournit une norme immédiate quantitative, souvent *a priori*, dite de "qualité précoce" (Nakhla, 1997), ce qui a pour double conséquence : d'alléger le contrôle *ex post* et de refléter les asymétries d'informations. Le contrôle par un SI normé ne gommant pas ces asymétries, la transparence reste donc partielle. Les indicateurs constituent-ils une aide à la décision ou un schéma d'organisation comme se le demandaient A. Hatchuel (2000) et J.C. Moisdon (1997) dans un tout autre cadre ? La question de leur utilité mérite d'être contextualisée à la situation universitaire française présente car elle renvoie à des notions non marchandes. Mais, la cohérence des décisions prises et la crédibilité estimée de l'information recueillie sont parfaitement transposables au contexte que nous étudions : quelle est en effet la valeur (économique, sociale), le degré de confiance accordés aux indicateurs ? Qui s'empare et comment de ces signaux ? Procède-t-on à des ajustements mutuels ou séquentiels ? Lorsqu'il s'agit de "faire parler les chiffres pour mieux dialoguer avec les partenaires", le discours s'empare de la performance ; est-il possible de concilier le temps long de l'éducation au temps court de l'efficacité économique ?

<sup>37</sup> Les regroupements évoqués supra induisent fatallement des mouvements de RH et des transferts de masse salariale (fonction achats, gestion des contrats, e.g. à l'université)

<sup>38</sup> Rapport d'économie politique de la LOLF, 2007, p. 161 à 178

<sup>39</sup> Recherche et enseignement supérieur

<sup>40</sup> En intégrant les immobilisations amortissables par ex.

Plutôt appréhendée telle un construit socio-fonctionnel et situé, la performance nous oblige à détailler *input*, *output* et *outcome* en nous focalisant sur le processus de fabrication d'un étudiant-diplômé-insérable, en acceptant que, parfois, certains actes puissent complètement échapper au contrôle. Or le double partenariat Etat/secteur privé auquel l'université ne peut se soustraire, ne simplifie pas les règles : le premier semble vouloir garder le contrôle tout en se désengageant financièrement tandis que le second, via les fondations d'entreprise, se dit prêt à contribuer mais incompétent sur la politique générale.

#### 4. stratégies consécutives

Nous tentons, pour conclure, de renseigner deux questions importantes : avec tous ces dispositifs, à quoi voit-on que l'université a et déploie une stratégie ? peut-on les typer ? De la bureaucratie professionnelle mise en exergue par Mintzberg (1990) aux travaux de Gioia<sup>41</sup> et Thomas (1996) sur les processus de changement œuvrant dans les universités américaines, les décisions et actions stratégiques de ces structures stables, ballotées par un milieu désormais turbulent, ont globalement été modélisées par la contingence de la variété ou la rationalité interprétative (Weick, 1995). Toutes deux insistent sur les consensus abouchant sur des projets d'établissement universitaire, négociés avec l'Etat pour une durée quadriennale.

Est-ce qu'un projet d'établissement traduit une politique dudit établissement ? Si les arbitrages locaux sont dépassés (Rose, 2003), si l'agrégat des souhaits disciplinaires est hiérarchisé et amendé à l'aune d'axes forts<sup>42</sup> structurants et irréfragables et que l'université trouve les moyens de ses ambitions, alors nous sommes en présence d'une démarche stratégique authentique.

Cependant, suite à la LRU, le nombre des membres siégeant en conseil d'administration s'est accru<sup>43</sup> et leur composition respecte le plus souvent l'ensemble de la représentation facultaire, au détriment des personnalités extérieures ; comme son président reste un pair<sup>44</sup>, qui, une fois son mandat écoulé, retourne dans sa "giron" disciplinaire, il est difficile d'en attendre des responsabilités managériales libérées de toute phagocytose (la fonction n'est pas une protection). Les universités sont désormais évaluées par l'AERES, sur des critères dominés par la recherche et parfois dans l'inconscient collectif des palmarès présentés supra. Rien de surprenant alors à ce que l'analyse de ces contrats quadriennaux (Goy, 2008) révèle un exercice de style, dont les rédacteurs sont peu nombreux, mettant en avant des axes scientifiques, cherchant à construire un sens (une identité) collectif et des prouesses localement vantées ; ce document est en outre rarement débattu en interne car destiné avant tout à la tutelle.

L'autonomie inscrite dans la loi se réalise<sup>45</sup> peu à peu à travers des transferts de compétences et de charges, sans que les regroupements institutionnels de type PRES ne résolvent la question-clé : l'autonomie budgétaire est un volet partiel d'émancipation (pas sur les diplômes ni la GRH...). A ce sujet, la dérégulation de l'Etat central ne garantit en rien que les régions prendront le relais exact de la dotation globale et les difficultés actuelles de négociation interne entre les établissements et leurs composantes IUT *e.g.* montrent que les clivages sur les contributions/rétributions<sup>46</sup> sont loin d'être mineurs.

Il s'agit là bien plus de pilotage administratif que d'animation/motivation sociale pour cette "anarchie organisée"<sup>47</sup> qu'est l'université française actuelle (Cohen, March, 1974) ; en outre, les stratégies génériques<sup>48</sup> externes (Ansoff, 1965) sont finalement assez identifiables, alors qu'elles n'ont jamais été élaborées dans une sphère publique : reste à préciser quels dispositifs internes les servent. Entre les plans d'actions priorisées, les protocoles d'actions pilotées et les contrats de partenariat, les outils sont en place pour d'une part, tisser de nouveaux liens plus étroits avec les employeurs (via l'alternance et la formation continue notamment), et d'autre part, d'améliorer l'accessibilité aux formations professionnelles (Cyterman, 2007) sans en exagérer le coût d'embauche pour des entreprises, encore bien campées sur leurs calculs de productivité. De surcroît, la régionalisation des financements publics incite à une (re)territorialisation de l'ES, renforcée par des filières sélectives universitaires, organisant une "dissémination conquérante". En définitive, puisque les niches (très

<sup>41</sup> Modèle stratégique en W

<sup>42</sup> Ceux définis comme cœur de compétences

<sup>43</sup> De de 24 à 30 en métropole, (moyenne de 29, écart-type de 1.5)

<sup>44</sup> Un enseignant -chercheur

<sup>45</sup> 20 universités effectives et une trentaine en cours (sur 83)

<sup>46</sup> En matière de poste, de masse salariale *e.g.*

<sup>47</sup> Peu de partage d'objectif, pratique privée du service en *front office* sans supervision directe et continue

<sup>48</sup> domination, coopération ou spécialisation

écrémées) de marché demeurent l'apanage du sommet pyramidal des formations (la fameuse voie élististe française), le choix théorique se profilant est triple :

- une accentuation de l'accueil massif en stratégie de domination globale par les coûts (droit d'inscription, coûts de structure par étudiant) ;
- une spécialisation (hors niche) via des innovations pédagogiques par exemple, sur des segments à débouchés locaux ou des duplications distancées ;
- une différenciation à base de principes marketing comme le CRM, la marque, la réputation, rentabilisant des notoriétés historiques et une excellence-parapluie<sup>49</sup>, sur une offre de variété.

Ce dernier axe est celui promu par un collectif<sup>50</sup> de penseurs (Citton ; Newfield, 2009), qui redoute l'appauvrissement universitaire à travers des spécialisations trop marquées et encourage donc à maintenir, coûte que coûte une diversité territorialisée ; sera-t-il entendu ?

---

<sup>49</sup> Espérée couvrante et contagieuse

<sup>50</sup> Cf. revue multitudes n°39, 2009/4 "Universités : Multiversités"

## Bibliographie

- Ansoff H.I. (1965) *Corporate strategy : an analytic approach to business policy for growth and expansion*, New York, Mac Graw Hill
- Becker G. (1964) *Human Capital, A Theoretical an Empirical Analysis with Special Reference to Education*, New York, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press
- Bouchardy I. (2008) "Université numérique ou comment deux TIC initient des innovations inattendues", colloque international *Les usages intelligents des TIC dans la réorganisation universitaire*, Libreville, 5-7 juin, CDROM
- Cavanaugh W. (2007), *Etre consommé*, Paris, Editions de l'Homme Nouveau
- Citton Y. (2009), "Universités sous perfusion ou diffusion multiversitaire ?" [www.revue-multitudes-4](http://www.revue-multitudes-4)
- Cohen M.D., March J.G. (1974) *Leadership and Ambiguity*, Mc Graw-Hill, New York
- Cyterman J.R. (2007) "Les choix budgétaires en matière d'éducation", *Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques*, n°122, septembre
- Darréon J.L., Bouchardy I. (2006) L'université française à l'heure ou au leurre de la LOLF : client multiple et attentes variées *15<sup>ème</sup> colloque international de la Revue Politiques et Management Public : L'action publique au risque du client ? client centrisme et citoyenneté*, Lille, 16/17 mars, CDROM
- Demeestère R., Orange G. (2008) "Gestion publique : qu'est-ce qui a changé depuis 25 ans ?", revue *Politiques et Management Public* n° 3 vol. 26, n° spécial
- Gaffard J.L. (2009) "Universités : le nouveau défi" in *Universités : nouvelle donne*, Les Cahiers, Le Cercle des économistes, Paris, PUF
- Gioia D.A., Thomas J.B. (1996) "Identity, Image and Issue Interpretation : Sensemaking during Strategic Change in Academia", *Administrative Science Quarterly*, vol 41. n°3
- Goy H. (2008) "Pour une approche instrumentale du développement stratégique des organisations publiques : le cas d'une université française pluridisciplinaire de taille moyenne", revue *Politiques et Management Public* n° 4 vol. 26, décembre
- Hatchuel A. (2000) "Quel horizon pour les sciences de gestion ? Vers une théorie de l'action collective" in *Les nouvelles fondations des sciences de gestion*, David A. et alii (coor.), Vuibert
- Laval C., Weber L. (2002) *Le nouvel ordre éducatif mondial*, (coordonné par), Institut de recherche de la FSU, Sylepse, nouveaux regards
- Mintzberg, H. (1990) *Strategy Formation. Schools of thought in Perspectives on Strategic Management*, New York, Frederickson J. (Ed.) Harper and Raw Publishers
- Moisdon J.C. (1997) *Du mode d'existence des outils de gestion*, Séli-Arslan
- Nakhla M. (1997) "Décentralisation de l'organisation : quelle stratégie pour la gestion des risques-crédits ?", *Revue française de Gestion* n° 113, mai 1997
- Newfield C. (2009), "Structure et silence du cognitariat" [www.revue-multitudes-4](http://www.revue-multitudes-4)
- Pollin J.P. (2009) "Réformer l'université : dans quelles directions et à quelles conditions ?" in *Universités : nouvelle donne*, Les Cahiers, Le Cercle des économistes, Paris, PUF
- Robertson R. (1992) *Social Theory and Global culture*, London, Sage
- Rose J. (2003) "La lente affirmation des politiques d'établissement ou l'art du patchwork à l'université", *Sciences de la Société* n°58, Darréon J.L. (dir.), PUM, février
- Saussois J.M. (2008) "Théorie des organisations et management public : quel rapport ?", revue *Politiques et Management Public* n° 3 vol. 26, n° spécial
- Stoffaës C. (2009) "Université, grandes écoles, recherche : réflexions sur le cas français" in *Universités : nouvelle donne*, Les Cahiers, Le Cercle des économistes, Paris, PUF
- Varone F. (2008) "De la performance publique : concilier évaluation des politiques et budget par programme ?", revue *Politiques et Management Public* n° 3 vol. 26, n° spécial
- Vincke P. (2007) "Les classements d'université", discours prononcé par monsieur le Recteur lors de la séance d'ouverture de l'année académique 2007-2008, 21 septembre", revue *Pyramides* n° 14 vol. 2
- Weick K. (1995) *Sensemaking in Organization*, London, Sage Publications, Foundation for Organizational Science