

ENTRE BESOINS INTERNES ET EXIGENCES EXTERNES, LA DIFFICILE MISE EN ŒUVRE D'UN CONTRÔLE DE GESTION À L'UNIVERSITÉ

Jean-Luc Petitjean, Jean-Francis Ory, Thierry Côme

ISEOR | « [Recherches en Sciences de Gestion](#) »

2014/4 N° 103 | pages 141 à 160

ISSN 2259-6372

Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://www.cairn.info/revue-recherches-en-sciences-de-gestion-2014-4-page-141.htm>

!Pour citer cet article :

Jean-Luc Petitjean *et al.*, « Entre besoins internes et exigences externes, la difficile mise en œuvre d'un contrôle de gestion à l'université », *Recherches en Sciences de Gestion* 2014/4 (N° 103), p. 141-160.

DOI 10.3917/resg.103.0141

Distribution électronique Cairn.info pour ISEOR.

© ISEOR. Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

ORGANISATIONS DE SERVICE PUBLIC

Entre besoins internes et exigences externes, la difficile mise en œuvre d'un contrôle de gestion à l'université

Jean-Luc Petitjean
Maître de Conférences
REGARDS EA6292
Université de Reims Champagne-Ardenne
(France)

Jean-Francis Ory
Enseignant
CRDT EA3312
IUT de Reims
Université de Reims Champagne-Ardenne
(France)

Thierry Côme
Maître de Conférences - HDR
CRDT EA3312
Université de Reims Champagne-Ardenne
(France)

Après avoir rappelé le contexte théorique lié au New Public Management ayant mené à la mise en place d'un processus d'évaluation des universités, l'article propose d'étudier d'une part le paradoxe entre logiques de pilotage et logiques de reporting auquel est confrontée l'instauration d'un contrôle de gestion au sein des universités et, d'autre part, la contradiction entre l'autonomie dont elles bénéficient et le caractère contraint et contraignant de leur cadre d'évaluation. Une étude exploratoire réalisée auprès d'une

université pluridisciplinaire de province illustre les difficultés rencontrées.

Mots-clés : *Contrôle de gestion, indicateurs, NPM, gouvernance universitaire, stratégie des universités.*

After reminding of the theoretical background related to the New Public Management that has led to the universities evaluation process, this research aims to study firstly the paradox between the steering logic and the reporting logic involved by the introduction of universities management control and secondly, the contradiction between their autonomy and the constraints due to their evaluation framework. An empirical study in a French multidisciplinary university highlights the difficulties of setting up a control system.

Key-words: *Management control, indicator system, NPM, university governance, strategy of universities.*

Después de haber recordado el contexto teórico ligado al New Public Management que llevó a instaurar un proceso de evaluación de las universidades, este artículo propone estudiar primero la paradoja entre las lógicas de control y las de presentación de informes, cara a la introducción de un control de gestión en las universidades, y segundo la contradicción entre la autonomía de la que se benefician y el carácter restrictivo de la evaluación. Un estudio exhaustivo realizado a través de una universidad multidisciplinaria ilustra las dificultades encontradas para establecer un sistema de control.

Palabras claves: *Control de gestión, indicadores, NPM, gobierno de la universidad, estrategia de las universidades.*

La gouvernance des universités, à travers le contrôle de gestion, est soumise à de profondes mutations s'inscrivant dans le courant du *New Public Management* (Nouveau Management Public ou NMP). Inspiré par les logiques managériales de l'entreprise privée, ce courant

importe dans le champ du management public les concepts de performance, d'autonomie et de capacité stratégique des établissements.

La mesure de la performance, définie *a priori* par l'autorité centrale (le Ministère) et amendée *a posteriori* par l'établissement dans le cadre d'une politique contractuelle, passe par l'évaluation d'indicateurs dont la production et le suivi demandent aux équipes dirigeantes un lourd travail de mise en place et d'investigation. Élaborés en priorité pour répondre à des besoins essentiellement externes et permettre le dialogue contractuel, ces indicateurs ne répondent que partiellement aux besoins de pilotage interne de la performance des universités. Ils sont pour la plupart basés sur une logique quantitative et non explicitée, sans véritable lien avec les objectifs stratégiques affichés par l'université et reconnus par le Ministère à travers la procédure contractuelle et surtout leur exigibilité rend difficile la production concomitante d'indicateurs internes performants. En ce sens la complémentarité nécessaire entre logique de *reporting* d'une entité publique vis-à-vis de son financeur principal, démocratiquement fondée, et logique de pilotage nécessaire à la viabilité de son autonomie, stratégiquement indispensable, ne peut se mettre en place.

Après avoir rappelé le contexte ayant mené à la mise en place d'un processus d'évaluation des universités, cet article étudie d'une part le paradoxe ressenti entre logiques de pilotage et logiques de *reporting* auquel est confrontée l'instauration d'un contrôle de gestion au sein des universités et, d'autre part, la contradiction entre l'autonomie dont elles bénéficient et le caractère contraint et contraignant de leur cadre d'évaluation. Une étude exploratoire réalisée auprès d'une université pluridisciplinaire de province viendra illustrer ces difficultés.

1. – Le contexte de mise en place d'un contrôle à l'université

1.1. Du contrôle des finances publiques...

En Angleterre comme aux États-Unis ou en France, les exaspérations dues aux dérapages budgétaires et au gaspillage de l'argent public ont abouti à la mise en place de règles de contrôle. Cette pratique inscrite dans les gènes de la démocratie s'est approfondie au fur et à mesure de la croissance des dépenses publiques jusqu'à devenir une machine bureaucratique fonctionnant sans réelle justification des décisions prises, si ce n'est le respect des

procédures. L'arrivée au pouvoir des libéraux dans les années 1980 entraîne la remise en cause du contrôle bureaucratique des dépenses de l'État. Leur idéologie, fondée sur la prédominance du marché comme instrument efficient d'allocation des ressources, a incité les gouvernements à proposer de nouvelles formes de contrôle inspirées de celles en vigueur dans les entreprises. Désormais les notions d'efficacité, d'optimisation des dépenses et de performance de l'action publique font partie du vocabulaire administratif.

Parallèlement, la remise en cause des modèles traditionnels de consommation et la montée des *consommateurs*, caractéristique de l'économie de service, rendent nécessaires deux évolutions de l'action publique : une plus large autonomie des entités administratives pour être au plus près des usagers et un contrôle accentué et *ex post* du centre sur les décisions prises par ces services périphériques.

De la croisée de ces principes de gestion publique, de l'idéologie libérale et du présupposé de la supériorité du modèle entrepreneurial de contrôle de gestion est né le NMP. Dans cette théorie « *le secteur public est jugé globalement inefficace, excessivement bureaucratique, autocentré, incapable d'innover et de motiver les individus et contraint par une hiérarchie et des effectifs pléthoriques* » et il est nécessaire pour le perfectionner et le rendre moins budgétivore de « *transposer aux administrations les principes du privé en créant des quasi-marchés (logique libérale) et accroître les marges de manœuvre de ses gestionnaires (logique managériale) pour leur permettre de répondre aux moindres coûts aux attentes des usagers assimilés de plus en plus à des clients (logique consumériste). L'autonomie des universités, clé de voûte du processus de Bologne, devient, dans la logique du NMP, une condition préalable à leur évaluation et à leur performance* » (Côme, 2011, p.44).

1.2. ...à la mise en place d'un processus d'évaluation des universités

L'appétence pour l'évaluation des performances dans les administrations publiques s'est généralisée aux universités partout en Europe. Ce processus souligne deux tendances lourdes : l'édification d'un Espace Européen de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche inscrite dans le processus de Bologne et la mise au service de l'économie de cet espace initiée par la Stratégie de Lisbonne. Cela traduit l'instauration d'une quasi-concurrence entre les universités sur leurs missions - recherche, formation, valorisation, insertion professionnelle - leur rôle dans la société et l'économie de la connaissance - attractivité territoriale, démocratisation, promotion

sociale, innovation, entrepreneuriat - et la nécessité pour les dirigeants de mesurer leurs activités et résultats pour pouvoir justifier de crédits publics en majorité mais de plus en plus privés.

L'harmonisation des formations, des structures et des modes de gouvernance, en permettant une comparaison, rend conceptuellement possible une concurrence basée sur des résultats concrets à atteindre et non plus sur un idéal de formation et de recherche par essence et du fait de la diversité européenne non commun. L'enjeu commercial que constitue l'enseignement supérieur et les financements complémentaires possibles que cela implique accroissent la nécessité pour les universités de définir des stratégies, d'où l'autonomie revendiquée et obtenue, et d'en contrôler la réalisation et l'efficacité. Tout concourt à l'autonomie des universités et à l'instauration d'un contrôle de gestion.

Ce processus s'inscrit dans une évolution globale en France qui, de l'adoption de la LOLF instaurant un dialogue de gestion prenant en compte les besoins et attentes des usagers à la mise en place de la RGPP optimisant l'organisation des missions de service public en passant par le renforcement de l'autonomie des établissements et l'obligation de coopération institués par les lois LRU et ESR, fait entrer les universités dans une logique de projet et de contractualisation. Dans ce modèle, l'autonomie s'accompagne nécessairement d'une évaluation, d'une part parce que l'État est le principal financeur des universités, d'autre part parce que dans cet espace « concurrentialisé » mais où n'existe pas de prix, les agences d'évaluation jouent le double rôle de commissaires-priseurs et de certificateurs. Pour être complètes et opérationnelles, ces évaluations doivent être externes par la mise en place de missions et de services spécialisés dans les ministères ou d'agences *ad hoc* et internes par la création de vice-président et de bureau dédiés. Des trois modèles d'évaluation des universités décrits par Fave-Bonnet (2003) - contrôle par la puissance publique, évaluation par les pairs conforme au modèle humboldtien, évaluation managériale - ne demeure que le dernier.

La création de l'AERES en 2006 s'inscrit dans cette perspective. Le Haut Conseil qui dans la loi ESR la remplace va plus loin dans la démarche. Il validera les procédures d'évaluation, conduisant les universités à internaliser la contrainte d'évaluation. La récente réforme budgétaire limitant les crédits à leur montant estimé *a priori* et les dépenses à celles constatées accroît également cette obligation. Ainsi la mesure de la capacité à atteindre les résultats attendus impose à la fois la production d'indicateurs et leur évaluation, mais surtout la mise en place des stratégies et outils de pilotage nécessaires pour y

parvenir. Or la méthode suivie pour généraliser ce mouvement met « la charrue avant les bœufs » - les indicateurs sont demandés avant de commencer à établir un tableau de bord, un projet de service ou une stratégie - ce qui rend difficile une mise en œuvre efficace du pilotage dans les universités.

2. – La difficile mise en place d'un système de pilotage au sein des universités

2.1. Un système mal adapté de pilotage par suivi d'indicateurs

La mise en place d'un système de pilotage par la surveillance d'indicateurs nécessite une bonne connaissance des résultats (Ouchi, 1979) ou pour reprendre la terminologie de Bessire et Fabre (2011) des extrants du processus à piloter. Cette première condition s'avère problématique pour les universités. La définition de ce que sont les extrants du système universitaire pose de redoutables problèmes. S'agit-il du nombre d'étudiants diplômés ? Du nombre d'étudiants ayant trouvé un emploi à l'issue de leurs études ? Du nombre de brevets déposés ? Du nombre de conférences organisées ou plus simplement (en apparence) de la satisfaction des besoins des principaux usagers, à savoir les étudiants (Côme, 2011) ?

Plus encore que la possibilité de mesure des résultats, la mise en œuvre d'un système de pilotage par indicateurs repose sur une définition claire des objectifs à atteindre. Or comme l'a montré Hofstede (1981), la gestion des organisations publiques est caractérisée par une ambiguïté des objectifs. Dans ces organisations, les finalités sont souvent floues et les objectifs difficiles à définir car ils sont fréquemment multiples, voire contradictoires du fait de l'existence des diverses rationalités. Par ailleurs les pouvoirs publics et plus précisément les décideurs politiques, soucieux de leur image et de leur communication, font fréquemment preuve à dessein d'un « *déficit d'explicitation stratégique* » ayant pour principale conséquence de rendre très délicate la mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion à même d'orienter les politiques publiques (Benzerafa Alilat *et al.*, 2010).

Ce contexte non cybernétique s'avère particulièrement vrai pour les universités insérées dans un environnement complexe, tout à la fois entités décisionnaires et agents chargés de la mise en place d'une politique publique. Elles doivent satisfaire les attentes de nombreux acteurs individuels et collectifs (tutelle, étudiants, collectivités...)

faisant preuve d'ubiquité (syndicat et section locale, présidence et CPU...), de logiques parfois contradictoires (discipline vs établissement, composante vs services centraux), de comportements opportunistes et de défense de prés carrés (service informatique, service financier...) qui rendent l'énonciation d'une stratégie délicate mais également répondre de leurs résultats *a posteriori* tout en justifiant leurs demandes *a priori*. Cette difficulté est accentuée par le fait que « *les universités ressemblent à des confédérations qui évoluent en fonction des initiatives prises par les unités les composant* » (Guilhot, 2000), et intensifiée par le mouvement de concentration amorcé depuis la LRU (PRES, communauté d'université), qui dédouble les centres de définition des stratégies même si pour les initiateurs des COMUE et association, la coopération interétablissements à l'échelle d'un territoire doit faciliter la concertation et le dialogue de gestion avec les autorités de tutelle et les financeurs.

Cohen *et al* (1974) ont utilisé l'expression d'anarchie organisée pour qualifier le mode de fonctionnement des universités américaines dans lequel le processus de décision s'apparente à une poubelle où sont déversés problèmes et solutions au fur et à mesure de leur découverte. Pour le modèle français, Musselin (2001) conteste cette approche en montrant l'existence d'une intention stratégique et d'une stratégie émergente. Mais, au-delà des discours, notamment dans les projets d'établissement, la réalité des pratiques confirme la faible dimension stratégique des décisions et de l'organisation (Côme et Rouet, 2004).

La double difficulté d'ambiguïté des objectifs et de mauvaise connaissance des liens de cause à effets entre intrants et extrants fait que le système d'information comptable devient une « machine à rationaliser » (Burchell *et al*, 1980), un instrument permettant de légitimer et justifier des actions déjà engagées et non un outil de pilotage cybernétique, ce que les systèmes lourds d'indicateurs demandés aux universités et les logiciels « orwellien » mis en place pour les obtenir pourraient laisser croire.

Au-delà de la possibilité ou non d'utiliser des indicateurs pour piloter les politiques publiques, c'est la nature de ces indicateurs qui pose problème. Les organisations publiques présentent la particularité de devoir gérer une double fonction de production : la première mesurée par des résultats (*outputs*) exprimés en unités souvent physiques (ex : nombre d'étudiants) renvoie au niveau d'activité immédiatement perceptible tandis que la seconde renvoie aux impacts (*outcomes*) de cette production sur la société (ex : qualification de la main d'œuvre). Si des indicateurs de résultats peuvent assez aisément

être identifiés, il n'en est pas de même pour les indicateurs d'impact qui mesurent des phénomènes ayant une forte dimension qualitative et ne génèrent d'effets qu'à moyen voire long terme (Bessire et Fabre, 2011). Cette problématique est également présente au sein du système universitaire, les universités gèrent une fonction de production multiple correspondant aux missions qui lui sont imparties (formation, recherche, insertion professionnelle, relations internationales...) et aux réponses apportées aux besoins des usagers (diplôme, culture, réseau social...). La seule fonction formation peut aussi se dédoubler : la première fonction étant constituée notamment des heures d'enseignements effectuées et la seconde de l'amélioration du niveau général des connaissances des étudiants. On voit bien ici la complexité de sens et d'abondance qu'implique le suivi de cette fonction. La mise en place d'indicateurs ne pose guère de problème (ex : le fameux ratio heures effectuées/nombre d'étudiants) mais ne rend compte que d'un aspect purement quantitatif de l'activité et passe sous silence le second aspect bien plus délicat à appréhender par des indicateurs synthétiques. Ce faisant le risque est que le système de contrôle se trompe d'objectif. Qui plus est, l'impact peut être apprécié de façon différente voire contradictoire par les différents partenaires de l'université (Région, étudiants, entreprises...) et il est de ce fait délicat d'en rendre compte sous la forme d'un indicateur global unique, sans compter qu'au-delà même de ces difficultés de définition, la normalisation des procédures d'obtention est également problématique (ex : le taux d'étudiants étrangers est un indicateur relativement consensuel, or la définition de ce qu'est un étudiant étranger ne l'est pas).

Dès lors il n'est pas étonnant que de nombreux reproches (Benzerafa Alilat et *al*, 2010) soient adressés aux indicateurs demandés, notamment leur nombre trop élevé, leur complexité, leur caractère fréquemment non mesurable et/ou non auditable, leur manque de pertinence vis-à-vis des leviers d'actions réels dont disposent leurs responsables, leur tendance à ne traiter que de l'accessoire et à mesurer autre chose que ce qu'ils sont censés mesurer. Dans le domaine de la recherche, les nombreuses critiques portées à la bibliométrie comme seul indicateur de l'activité scientifique d'un chercheur ou d'une équipe, s'inscrivent dans cette contestation globale.

2.2. Une autonomie sous contrainte : un pilotage par indicateurs imposés

Pour le ministère, la démarche contractuelle doit permettre de déterminer les objectifs à atteindre et les indicateurs correspondants. Ceux-ci peuvent être communs à tous les contrats dès lors qu'ils visent à situer la performance de l'établissement dans le paysage national, ou spécifiques lorsqu'ils sont proposés par l'établissement lui-même en fonction de son projet. Cependant sa marge de manœuvre apparaît limitée. D'une part les indicateurs spécifiques doivent être négociés avec le ministère, d'autre part ils doivent être « *étroitement articulés* » avec les indicateurs nationaux prévus par le projet annuel de performance des programmes 150 « formations supérieures et recherche universitaire » et 231 « vie étudiante » de la loi de finances, et ne peuvent donc constituer qu'une déclinaison locale des cibles nationales. La démarche contractuelle n'est donc ni synallagmatique ni équilibrée, elle s'apparente plus à une déclinaison locale d'une politique globale décidée par le centre, à l'instar des relations existant entre le siège social d'un groupe et ses filiales.

Ainsi l'AERES, jusqu'en 2012, imposait aux universités les indicateurs sujets à évaluation. La campagne 2011-12 d'évaluation prévoyait 41 fiches à renseigner dans des domaines variés (recherche, formation, vie étudiante, international, gouvernance), chacune d'elles comportant de très nombreux indicateurs exclusivement quantitatifs.

Le volume considérable de données à produire - indicateurs nationaux obligatoires, indicateurs contractuels négociés et contraints par le cadre des programmes annuels de performances concernés (LOLF), indicateurs AERES - laisse difficilement la possibilité aux équipes dirigeantes de construire et valoriser leurs propres modèles de mesure de performance et indicateurs associés, pourtant nécessaires au pilotage de leur établissement selon des stratégies choisies et non imposées, ceci d'autant plus que la logique de réseau dans laquelle elles s'inscrivent (CPU,...) est plus basée sur la recherche d'une réponse optimale aux demandes par la production d'outils adaptés, par exemple par le biais de l'AMUE, que sur des propositions de production d'indicateurs pertinents.

Pour 2013-2014, l'AERES n'impose plus aucun indicateur défini *a priori*, seuls sont exigés les indicateurs prévus dans les contrats signés avec l'État. Si cette nouveauté introduit davantage de libertés, les universités sont toujours soumises à un référentiel d'évaluation qui, de fait, conditionne leur choix d'indicateur. Le Haut Conseil devrait offrir plus de choix.

2.3. Un système de contrôle qui répond plus à une demande externe qu'à un besoin de pilotage interne

Cette élaboration de systèmes de contrôle de gestion s'inscrit dans le schéma développé par la théorie néo-institutionnelle. Celle-ci, à la suite des travaux de Meyer et Rowan (1977) puis de DiMaggio et Powell (1983), cherche à expliquer les raisons amenant des organisations à mettre en œuvre des structures et outils de management identiques alors même que ces derniers ne constituent pas nécessairement la réponse optimale à leurs problèmes. C'est davantage la recherche de la conformité aux attentes des autorités publiques et de l'environnement que celle de l'efficacité qui dicte ainsi leur comportement. Ce processus d'homogénéisation croissante des pratiques des organisations, nommé par DiMaggio et Powell isomorphisme, serait à rechercher dans des pressions institutionnelles ou réglementaires (isomorphisme coercitif), dans le développement de normes et de standards (isomorphisme normatif) ou encore dans la volonté des organisations d'imiter les pratiques d'autres organisations jugées comme constituant une référence en la matière (isomorphisme mimétique), cette tendance au mimétisme pouvant être provoquée par un événement ou un choc externe frappant les organisations. S'agissant de la mise en place de systèmes de contrôle au sein des universités, ce choc externe trouve son origine à la fois dans la LOLF, traduction institutionnelle du modèle de NMP, et dans l'adoption du modèle LMD, étape préalable à la comparaison des performances des établissements.

Pour Drevet et *al.* (2011) les informations comptables ne sont pas utilisées comme support de la prise de décision mais davantage comme outil de légitimation des décisions prises. À un isomorphisme coercitif trouvant sa source dans les obligations étatiques en matière de production et de remontée d'informations viendrait s'ajouter un isomorphisme normatif dans lequel les présidents d'universités justifieraient leur politique au moyen d'outils ayant montré leur pertinence et leur efficacité dans le contexte des organisations privées. Les outils mis en œuvre sont alors davantage utilisés pour rassurer les parties prenantes que pour améliorer l'efficacité du pilotage. Rivière et Boitier (2011) vont dans le même sens en indiquant que les structures institutionnelles mises en place pour évaluer les politiques publiques de l'enseignement supérieur et de la recherche ont un rôle limité pour l'essentiel à une demande de remontée d'information, déconnectée des besoins opérationnels des établissements, aboutissant au « *risque de générer un couplage lâche entre les réalités stratégiques et opérationnelles locales et le reporting vers le Ministère* ».

3. – Étude exploratoire

Nous voulons vérifier au niveau des acteurs du pilotage des universités cette relative convergence théorique sur la difficulté à faire des indicateurs de réels outils de pilotage. En particulier nous voudrions tester les liens entre l'appréhension par ces acteurs des éventuelles divergences entre les discours volontaristes et positifs sur la stratégie des décideurs, les difficultés conceptuelles et de mise en place constatées et les actions effectives. Pour ce faire nous avons mis en place une étude exploratoire. Notre objectif est de vérifier à travers l'exemple d'une université pluridisciplinaire de province l'appréciation portée par les acteurs du pilotage de l'université sur les indicateurs et leur élaboration. Nous avons volontairement exclu les étudiants car, bien que concernés par le pilotage, ils n'en sont pas acteurs, du moins tant que les procédures d'évaluation des enseignements ne sont pas unifiées.

3.1. Méthodologie

Les données ont été recueillies au moyen d'entretiens semi-directifs d'une durée d'au moins deux heures avec des personnels concernés par la mise en place d'indicateurs et/ou fournisseurs directs de données :

- Le Vice-Président en charge du Pilotage (VP)
- La responsable du service statistique (SS)
- Le responsable de la cellule d'aide au pilotage (CAP)
- Un chargé de mission
- Un directeur de service commun
- Deux directeurs adjoints d'IUT et d'UFR chargés du budget
- Un directeur de service formation continue
- Deux responsables de formation (masters)
- Un responsable de formation en alternance
- Une directrice d'équipe d'accueil.

Chaque entretien était articulé autour d'une grille portant sur les thèmes suivants :

- Utilité de la mise en place d'indicateurs
- Destinataires
- Pertinence des indicateurs demandés pour le pilotage
- Ressources nécessaires à leur production

-Définition d'une stratégie propre, déclinaison en objectifs quantifiés

-Mise en place d'indicateurs différents.

Pour établir les thèmes et recouper et vérifier les informations obtenues, les discours officiels du président, les comptes-rendus des différents conseils universitaires et le projet d'établissement ont été largement consultés ainsi que les bilans, rapports et indicateurs produits par les services et composantes.

3.2. Résultats

Les entretiens corroborent l'analyse théorique. Les interviewés reconnaissent la nécessité des indicateurs mais ne s'y retrouvent pas dans leur mode d'élaboration. Ils confirment tous l'aspect chronophage de leur mise en œuvre et leur faible utilité pour répondre aux besoins du pilotage interne. Il semble toutefois que cette divergence provienne autant des principes de construction des indicateurs que du faible degré de maturité du processus stratégique.

La mise en place d'indicateurs : une nécessité de plus en plus forte mais qui ne trouve pas nécessairement de traduction concrète.

Les interviewés concordent tous sur l'importance de mettre en place des indicateurs mais divergent sur leur rôle effectif et n'en sont pas au même point dans leur mise en œuvre effective.

S'agissant du rôle des indicateurs, le VP, s'il reconnaît leur importance comme outils de pilotage, met en avant « *la nécessité de les produire pour répondre aux attentes du ministère* » mais aussi « *le rôle de support de dialogue avec les autres parties prenantes (Région...)* ». Il lui paraît à cet égard essentiel de disposer de « *données lui permettant de montrer l'importance et l'impact de l'université sur l'environnement économique et social* ». Pour les composantes et équipes de recherche, les indicateurs sont importants dans le dialogue de gestion avec l'équipe présidentielle. Cependant, les personnes interrogées constatent que les indicateurs ne sont pas forcément adaptés à leur situation car ils sont davantage développés dans une optique de réponse à des demandes des autorités de tutelle qu'à une véritable stratégie de pilotage interne.

Le service formation continue produit des indicateurs associés à des objectifs-cible sur chaque formation (communication, placement, recrutements, exécution de la maquette pédagogique, diplômés, évaluation des enseignements...). Le service commun d'orientation et

d'insertion professionnelle compile ses bilans d'activité et les rapports établis à l'occasion de chaque action.

Les différents interlocuteurs estiment que dans l'absolu il serait souhaitable que toutes leurs activités puissent être synthétisées par des indicateurs mais reconnaissent que certains éléments de nature qualitative posent de réels problèmes à cet égard (ex : « *respect du contenu des programmes pédagogiques nationaux* »).

Si les objectifs attribués aux indicateurs diffèrent selon le niveau étudié, le degré d'avancement dans leur mise en place effective varie également. Ainsi, alors que les services opérationnels disposent déjà d'une batterie d'indicateurs, les composantes et les services centraux en sont aux prémices d'un système de pilotage interne. Le VP reconnaît que « *sa préoccupation se situe dans l'immédiat en amont, à savoir la fiabilisation des données permettant d'alimenter les futurs indicateurs à développer*¹ ».

Il apparaît en définitive que seuls les services opérationnels et services communs, à la fois directement en contact avec les usagers et disposant de fait d'une autonomie de décision, adoptent une véritable logique de pilotage et établissent des indicateurs pour chaque action en vue d'améliorer les prestations. Il faut toutefois noter qu'un certain nombre d'indicateurs ne sont élaborés que de façon ponctuelle (suivi d'une action spécifique) et ne donnent pas lieu à un suivi récurrent. Il y a donc bien production d'indicateurs mais pas élaboration d'un tableau de bord au sens fort du terme.

Il faut sans doute, comme le responsable de la cellule d'aide au pilotage, voir « *dans la faiblesse des systèmes de suivi interne mis en œuvre l'impact de plus en plus lourd des informations fournies en externe à destination des différentes parties prenantes, mobilisant de plus en plus de ressources qui ne peuvent donc plus être affectées à la production d'indicateurs utiles pour le pilotage interne* ».

La mise en œuvre d'indicateurs destinés aux parties prenantes : une activité chronophage ne répondant pas aux besoins de pilotage interne.

Pour le service formation continue, les indicateurs, pour une grande part établis en interne, sont transmis au Directeur de l'IUT et à son conseil une fois par an. « *L'université n'est en revanche pas destinataire a priori de cette information dans la mesure où il n'y a pas de demande* ».

1. L'équipe présidentielle n'est en place que depuis 6 mois environ à la date des entretiens.

Les composantes ont à la fois des informations à faire remonter à la Présidence pour ses besoins propres et pour informer d'autres partenaires extérieurs (Rectorat, Région).

Enfin, pour la Présidence et les services opérationnels, les indicateurs sont bien sûr des outils d'analyse du fonctionnement :

-« des composantes, dans le but d'établir à terme un Contrat d'Objectifs avec chacune d'elles (VP),

-« des services internes, pour avoir une meilleure connaissance de leurs capacités et des services rendus (SS),

-« mais aussi et surtout de reddition à destination du Ministère et de communication vers les autres parties prenantes et notamment les collectivités locales. (CAP) »

L'ensemble des interlocuteurs estime que l'activité de mise en place et remontée d'indicateurs prend de plus en plus de temps et mobilise des ressources croissantes en personnel. Dans une des composantes, 4 à 5 agents sont attachés partiellement à la production d'indicateurs et, au niveau de la Présidence, c'est une dizaine de personnes qui travaillent à temps plein à leur production et au pilotage (indicateurs, calculs de coûts, statistiques). Bien sûr, cela ne tient pas compte du temps consacré à ces activités par les responsables de diplômés eux-mêmes qui y voient « un gaspillage de compétences ».

En effet, cette production d'indicateurs pour des besoins externes ne répond, selon les interlocuteurs, que très imparfaitement aux besoins de pilotage interne des différentes entités. Chacune à son niveau a développé ou cherche à développer des indicateurs propres en complément des demandes hiérarchiques. Les composantes se dotent d'indicateurs développés en interne car elles estiment que ceux demandés par la Présidence ne leurs sont pas « nécessairement utiles ». Un responsable de formation préférerait « un suivi de cohorte à un taux de réussite annuel ». Le service de formation continue est le plus avancé en matière de développement d'indicateurs propres. Le travail de production d'indicateurs y a démarré en 2002 avec la certification qualité, par un travail de réflexion et de *benchmarking*. Aujourd'hui, c'est « un processus d'amélioration continue des indicateurs qui est en place, par exemple pour décider de la reconduction d'une formation ou fixer le nombre d'étudiants nécessaires pour en équilibrer le financement ».

Ainsi l'activité de remontée d'informations, fortement consommatrice de temps et de ressources, inhibe la mise en place d'un véritable dispositif de pilotage interne cohérent, homogène et utile aux différentes entités concernées (services centraux, composantes, services communs et opérationnels). La Présidence souhaite la mise en

place d'indicateurs en complément de ceux demandés par le Ministère même si, de l'aveu même du VP, « *on est plutôt dans la phase de réflexion pour le pilotage interne* ». Ceci dénote la mise en œuvre d'un processus stratégique reposant sur une vision partagée du rôle que doit jouer l'université dans la région mais qui n'est pas encore déclinée en actions stratégiques ni véritablement encore planifiée.

Un processus stratégique encore balbutiant

L'équipe présidentielle développe une vision stratégique reposant sur plusieurs points :

- rester une université pluridisciplinaire,
- maintenir son rôle d'ascenseur social notamment en développant des sites délocalisés,
- innover en matière de développement durable et de vie universitaire.

Si la vision existe, sa déclinaison en actions stratégiques n'est pas encore totalement réalisée et *a fortiori* sa traduction en objectifs quantifiés.

Il en est de même au sein des composantes. Un directeur adjoint met en avant la volonté stratégique de développer les sites délocalisés, d'assurer le maintien de l'offre existante mais n'indique guère d'action concrète pour y parvenir.

Au niveau des services opérationnels à l'inverse, des objectifs sont fixés et des procédures mises en œuvre du fait d'une certification qualité, mais ces objectifs et les actions engagées pour les atteindre ne s'inscrivent pas dans une stratégie globale de l'établissement. Toutefois ces services sont les plus réactifs aux demandes d'indicateurs et les plus imaginatifs dans les productions d'indicateurs propres. La mise en œuvre d'un processus d'évaluation nécessite une maturité stratégique passant par une démarche d'apprentissage organisationnel (compréhension de la nécessité, intériorisation des objectifs, mise en place, contrôle).

Cependant, la mise en œuvre d'un processus stratégique abouti est rendue difficile par l'existence d'un cadre d'évaluation national contraint et uniforme. Par ailleurs le rythme imposé par le ministère ne correspond pas à l'horizon temporel de la démarche stratégique. Il existe une dissonance entre le rythme électoral de renouvellement des équipes présidentielles, le rythme politique des changements ministériels, le rythme administratif et budgétaire et le temps du processus stratégique.

3.3. Synthèse

Il existe une contradiction entre l'autonomie souhaitée de chaque acteur et le caractère centralisé du système d'évaluation organisé par le ministère imposant une batterie d'indicateurs « standards ». Le principe de subsidiarité, privilégiant le niveau inférieur dans la prise de décision car plus proche des préoccupations de l'utilisateur direct devrait s'imposer dans un tel système. Cela devrait faciliter une gestion au plus près des actions permettant d'atteindre les objectifs stratégiques. Or il est inexistant dans la mesure où la production d'indicateurs actuellement en œuvre :

- répond en priorité à une demande externe standard et assez largement déconnectée des préoccupations ou spécificités de l'université (contradiction demande externe vs besoins internes),

- se rattache à des objectifs opérationnels et non à des cibles stratégiques élaborées par les établissements.

L'université subit les injonctions du Ministère et la difficulté à définir une stratégie se réajuste en interne sur les liens entre composantes, services centraux, services communs et opérationnels. L'indécision est source de tensions en interne et aboutit à ce que Brignall et Modell (2000) nomment le modèle dissocié de la performance : chaque niveau de l'organisation tente de répondre aux pressions institutionnelles auxquelles il doit faire face sans entrer dans un schéma global et cohérent de pilotage.

On reste assez largement, pour reprendre la dichotomie de Simons (1995), dans un modèle de contrôle diagnostique alors que la volonté des établissements, proches du terrain, serait de mettre en place un contrôle plus interactif. On peut à cet égard noter que la volonté de l'équipe dirigeante est de faire évoluer le système de pilotage vers un dispositif permettant l'apprentissage des services centraux et des composantes. L'idée est donc bien de transformer le système de contrôle de l'université qui joue pour l'instant le rôle de machine à rationaliser *ex post* des décisions ou de machine à munitions (fournir des arguments aux parties prenantes) pour lui donner un rôle de moteur dans un processus d'apprentissage organisationnel.

Tableau 1 : Évolution souhaitée du système de contrôle (d'après Burchell et al, 1980)

	Faible ambiguïté des objectifs	Forte ambiguïté des objectifs
Forte connaissance du processus de transformation	Answer machine	Ammunition machine
Faible connaissance du processus de transformation	Answer machine ou learning machine	Rationalization machine



Il apparaît que le Président de l'université est un peu dans la situation d'un pilote d'avion qui était jusqu'alors guidé par la tour de contrôle (l'autorité de tutelle) et se retrouve à devoir désormais conduire seul son appareil avec des indicateurs plus proches du contenu d'une boîte noire servant à expliquer et justifier ses décisions que d'un véritable tableau de bord lui permettant de piloter.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

BESSIRE D., FABRE P., « Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management public, l'exemple de la recherche en sciences de gestion », *Actes du Congrès de l'AFC*, Montpellier, 2011.

BENZERAFA ALILAT M., GARCIN L., GIBERT P., GUEUGNON J.-F., « La distance objectif-indicateur dans la gestion publique : cas de la loi organique relative aux lois de finance », *Actes du Congrès de l'AFC*, Nice, 2010.

BRIGNALL S., MODELL S., « An institutional perspective on performance measurement and management in the new public sector », *Management Accounting Research*, 2000.

- BURCHELL S., CLUBB C., HOPWOOD A., HUGHES J., NAHAPIET J., « The role of accounting in organizations and society », *Accounting, Organization and Society*, vol 5, n°1, 1980, p5-27.
- COHEN M.D., MARCH J.G., *Leadership and ambiguity*, Mac Graw Hill, New York, 1974.
- COME T., ROUET G., « Gouvernance et place des étudiants dans les contrats quadriennaux », *colloque du GERME « Institution universitaire et mouvements étudiants »*, IEP, Paris, 2004.
- COME T., « Gouvernance des universités en Europe : nouveau management public ou nouveau management d'un service public ? », *Les universités en Europe Centrale, 20 ans après*, Coll. « Europe des universités », Vol 2, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2011.
- DIMAGGIO P., POWELL W., « The Iron Cage Revisited », *American Sociological Review*, 48, 1983, p. 147-160.
- DREVEYON B., LANDE E., PORTAL M., « L'instrumentation des activités publiques. Le cas d'une université », *Actes du Congrès de l'AFC*, Montpellier, 2011.
- FAVE-BONNET M.-F., « L'évaluation dans les universités en Europe : une décennie de changements », *Revue des sciences de l'éducation*, vol 29, n°2, 2003, p. 319-336.
- GUILHOT B., « Le contrôle de gestion dans l'université française », *Politiques et Management Public*, vol 18, n°3, 2000, p. 99-120.
- HOFSTEDE G., « The Poverty of Management Control Philosophy », *Academy of Management Review*, July, 1981, p450-461.
- MEYER J., ROWAN B., « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, 1977, p. 340-363.
- MUSSELIN C., *La longue marche des universités françaises*, PUF, Paris, 2001.
- OUCHI W., « A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms », *Management Science*, vol 25, n°9, 1979, p. 833-848.
- RIVIERE A., BOITIER M., « Liberté et responsabilité des universités : comment le contrôle de gestion participe à la construction d'un système de pilotage de la performance ? », *Actes du Congrès de l'AFC*, Montpellier, 2011.
- SIMONS R., *Levers Of Control. How Managers Use Innovative Control Systems To Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press, Boston, 1995.