



HAL
open science

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

► To cite this version:

Jean-Luc Petitjean, Jean-Francis Ory, Thierry Côme. Entre besoins internes et exigences externes, la difficile mise en œuvre d'un contrôle de gestion à l'université. 3ème Congrès Transatlantique de Comptabilité, Contrôle, Audit et Gestion des coûts, Jun 2013, Lyon, France. hal-01329293

HAL Id: hal-01329293

<https://hal.science/hal-01329293>

Submitted on 8 Jun 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**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
Université de Reims Champagne-Ardenne
(France)

Résumé :

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, la communication 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 empirique réalisée auprès d'une université pluridisciplinaire de province illustre les difficultés de mise en place d'un système de pilotage.

Mots-clés :

Contrôle de gestion, indicateurs, nouveau management public, gouvernance universitaire, stratégie des universités

La gouvernance des universités, à travers le contrôle de gestion, est soumise depuis une dizaine d'année à de profondes mutations dont le courant du *New Public Management* (Nouveau Management Public) est à l'origine. Inspiré par les logiques managériales de l'entreprise privée, ce courant importe le concept de performance dans le champ du management public, notamment à l'université, en Europe et en France.

La mesure de la performance 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 pour répondre à des besoins essentiellement externes, ces indicateurs ne répondent pas aux besoins de pilotage interne des leviers de performance propres à la stratégie des universités. Ils sont essentiellement basés sur une logique quantitative sans véritable lien avec les objectifs stratégiques affichés par l'université, pourtant reconnus par le Ministère à travers la procédure contractuelle.

Après avoir rappelé le contexte ayant mené à la mise en place d'un processus d'évaluation des universités, la communication 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 empirique réalisée auprès d'une université pluridisciplinaire de province viendra illustrer les difficultés de mise en place d'un système de pilotage.

1. LE CONTEXTE DE MISE EN PLACE D'UN CONTRÔLE À L'UNIVERSITÉ

1.1 Du contrôle des finances publiques...

Le contrôle des finances publiques est concomitant de la démocratie. Que ce soit en Angleterre, aux États-Unis ou en France, les exaspérations dues aux dérapages budgétaires et au gaspillage de l'argent public dans des périodes de crise, ont abouti à la mise en place de règles de contrôle de l'argent public. 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 énorme machine bureaucratique fonctionnant sans réelle justification des décisions prises, si ce n'est le respect des procédures. Avec l'arrivée au pouvoir des libéraux dans les années 1980 a commencé la remise en cause du contrôle bureaucratique des dépenses de l'État. Leur idéologie, fondée sur la prédominance du marché comme instrument efficace 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 a trouvé un écho dans la critique des services publics par les usagers. Ces derniers veulent être consultés et que leur avis soit pris en compte autrement que par le seul intermédiaire du bulletin de vote. La montée des *consommateurs*, caractéristique de l'économie de service, rend nécessaires deux évolutions de l'action publique : une plus large autonomie des entités administratives pour être au plus proche des usagers et un contrôle accentué et *ex post* du centre sur les décisions prises par ces services périphériques.

De la croisée de ces préoccupations de gestion publique, de l'idéologie libérale et du présupposé de la supériorité du modèle entrepreneurial de contrôle de gestion est né le Nouveau Management Public. 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* »¹

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, processus souligné par 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, avec pour conséquence l'instauration d'une quasi-concurrence entre les universités sur toutes leurs missions - recherche, formation, valorisation, insertion professionnelle - et la nécessité faite aux dirigeants de mesurer leurs activités et résultats pour pouvoir justifier de crédits.

L'harmonisation des formations, des structures et des modes de gouvernance, en permettant une comparaison, rend 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. Le formidable enjeu commercial que constitue l'enseignement supérieur et les financements possibles qui en découlent accroissent la nécessité pour les universités de définir des stratégies, d'où l'autonomie

¹ Côme Thierry, « Gouvernance des universités en Europe : nouveau management public ou nouveau management d'un service public ? », Les universités en Europe Centrale, 20 ans après, Vol 2, Économie et Management, Coll. « Europe des universités », Éditions Bruylandt, Bruxelles, 2011, p. 44

revendiquée et obtenue, et d'en contrôler la réalisation et l'efficacité. Tout concourt donc 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 à l'unanimité par le Parlement de la LOLF², instaurant un dialogue de gestion plus politique prenant en compte les besoins et attentes des usagers, à la mise en place de la RGPP³, optimisant l'organisation des missions de service public et au renforcement de l'autonomie des établissements dans la LRU⁴, fait entrer les universités, comme les autres services publics, dans une logique de projet et de contractualisation. Dans ce modèle, l'autonomie doit nécessairement s'accompagner 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.

Les évaluations faites tant au niveau externe par la mise en place de missions et de services spécialisés dans les ministères qu'au niveau interne peuvent être catégorisées selon trois modèles (Fave-Bonnet, 2003) :

- L'évaluation de contrôle par la puissance publique qui vient souvent en contradiction avec le développement de l'autonomie universitaire ;
- L'évaluation par les pairs ou évaluation autonome ;
- L'évaluation managériale ou gestionnaire qui apparaît dans les années 1990 et lie la notion d'évaluation à celle de performance.

Pour le ministère de l'économie et des finances, la performance, au cœur du nouveau cadre budgétaire, représente la capacité à atteindre des résultats attendus et s'apprécie selon trois catégories d'objectifs : efficacité socio-économique pour le citoyen, qualité de service pour l'utilisateur, efficacité de gestion pour le contribuable⁵.

La création de l'AERES⁶ en 2006 entérine le nouveau modèle européen d'évaluation des universités. À la frontière entre évaluation par la puissance publique (une autorité administrative spécialement créée par la loi pour l'évaluation) et évaluation par les pairs (le conseil de l'AERES est composé principalement d'universitaires), revendiquant une totale indépendance - inscrite dans la loi - vis-à-vis des parties prenantes concernées, les évaluations réalisées par l'AERES s'inscrivent dans une logique managériale de recherche de la performance devant contribuer à améliorer la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'AERES est un intermédiaire entre puissance publique et université⁷, à l'articulation entre l'autonomie des établissements et leur contractualisation avec le ministère.

Consécutif à la loi LRU, la mise en place en 2009 d'un nouveau dialogue contractuel entre le ministère (DGESIP⁸) et les établissements d'enseignement supérieur renforce la place du contrat dans les relations entre les universités et leur tutelle. Ainsi le contrat « *doit être le point de rencontre entre les stratégies nationales et les stratégies propres des établissements au regard de leurs moyens et de leur environnement* »⁹.

La nouvelle loi sur l'enseignement supérieur affine un peu le rôle de l'AERES, le Haut Conseil qui devrait la remplacer validera les procédures d'évaluation, ce qui nécessitera de la part des universités encore plus autonomes la nécessité de mettre elles-mêmes en place leur propre système d'évaluation.

² Loi organique relative aux lois de finances promulguée le 1^{er} août 2001

³ Révision générale des politiques publiques

⁴ Loi n°2007-1999 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités

⁵ Ministère de l'économie et des finances (2012). Guide pratique de la LOLF p. 23-26

⁶ Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur.

⁷ Présentation synthétique de l'AERES, sept. 2011.

<http://www.aeres-evaluation.fr/Publications/Documentation-sur-l-agence/Documents-institutionnels>

⁸ Direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle

⁹ Le nouveau dialogue contractuel : lettre n°2009-0310 du DGESIP aux Présidents d'universités (30 juillet 2009)

La nécessité du contrôle de gestion en sera donc internalisée. Cependant la logique gestionnaire et les compétences managériales ne sont pas innées. Le modèle historique de l'évaluation de contrôle par la puissance publique s'est vu progressivement transformé par l'apparition du concept de performance du service public. 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, en utilisant une expression triviale, 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 organisations publiques en général et en particulier dans le cas des universités. La définition de ce que sont les extrants du système d'enseignement supérieur 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 Hofdstede (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 dans la mesure où ils sont fréquemment multiples, voire contradictoires à cause de l'existence de multiples rationalités, d'un système de décision et d'information peu adapté pour arbitrer entre les demandes et besoins des diverses parties prenantes. Par ailleurs les pouvoirs publics, et plus précisément les décideurs politiques soucieux de leur image et de la pertinence 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).

Tout ceci s'avère particulièrement vrai pour les universités. En effet elles doivent satisfaire les attentes de nombreux acteurs individuels et collectifs (tutelle, autres bailleurs de fonds, étudiants, employeurs, syndicats d'enseignants et d'étudiants, associations, etc.) qui rendent l'énonciation d'une stratégie délicate. Cette difficulté est accentuée par le fait que, comme le note Guilhot (2000) : « *les universités ressemblent à des confédérations qui évoluent en fonction des initiatives prises par les unités les composant* ». Le mouvement de concentration amorcé depuis la LRU (PRES, communauté d'université), en dédoublant les centres de définition des stratégies, accentue encore plus cette difficulté.

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 dans laquelle sont déversés problèmes et solutions au fur et à mesure de leur découverte. Musselin (2001), pour le modèle français, conteste cette approche en montrant l'existence d'une intention stratégique et d'une stratégie émergente. Mignot-Gérard (1999) a d'ailleurs établi sur la base d'entretien avec les équipes présidentielles une typologie des différents modèles de gouvernance et de stratégie des universités en France. Mais, au-delà des discours, notamment dans les projets

d'établissements, 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 comme l'ont montré Burchell *et al* (1980), le système d'information comptable devient une « machine à rationaliser », c'est-à-dire 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 en général et l'enseignement supérieur et la recherche en particulier, c'est également la nature de ces indicateurs qui pose problème. En effet, 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 : le nombre de kilomètres de routes) renvoie au niveau d'activité immédiatement perceptible tandis que la seconde renvoie aux impacts (outcomes) de cette production sur la société (ex : le degré de désenclavement d'une région). Si des indicateurs de résultats peuvent assez aisément être identifiés, il n'en est pas de même pour les indicateurs d'impact car ils mesurent des phénomènes ayant une forte dimension qualitative et qui ne génèrent des effets qu'à moyen voir long terme (Bessire et Fabre, 2011). Cette problématique est également présente au sein du système universitaire. Les universités doivent gérer 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 traitement de cette fonction. La mise en place d'indicateurs traitant de la première fonction de production 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 de l'université 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 (État, 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. Par exemple, le taux d'étudiant étranger est un indicateur relativement consensuel, or la définition de ce qu'est un étudiant étranger ne l'est pas.

Il n'est pas étonnant dans ces conditions que de nombreux reproches aient été adressés aux indicateurs demandés parmi lesquels notamment (Benzerafa Alilat *et al*, 2010) :

- 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. Ces derniers peuvent être communs à tous les contrats dès lors qu'ils visent à situer la performance de l'établissement dans le paysage national et européen, ou spécifiques lorsqu'ils sont proposés par l'établissement lui-même en fonction de son projet. Cependant leur marge de manœuvre apparaît limitée dans les faits. D'une part les indicateurs spécifiques doivent être négociés avec le ministère, d'autre part ils doivent (comme les indicateurs communs) être « *étroitement articulés* »¹⁰ avec les indicateurs nationaux (indicateurs LOLF) 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.

De plus l'AERES, jusqu'en 2012, imposait aux universités les indicateurs sujets à évaluation. Par exemple la campagne 2011-2012 d'évaluation des établissements prévoyait 41 fiches à renseigner sur les domaines de la recherche et sa valorisation, la formation, la vie étudiante, les relations extérieures et internationales, la gouvernance, chacune de ces fiches comprenant de très nombreux indicateurs exclusivement quantitatifs.

Malgré l'autonomie des universités, le volume considérable de données à produire - entre indicateurs nationaux obligatoires, indicateurs contractuels négociés et contraints par le cadre des programmes annuels de performances concernés (LOLF) et indicateurs AERES - laisse difficilement la possibilité aux équipes dirigeantes de construire et/ou valoriser leurs propres modèles de mesure de performance et d'assurer la production d'indicateurs supplémentaires qui seraient nécessaires pour assurer le pilotage de leur établissement selon des stratégies choisies et non imposées, et ce d'autant plus que la logique de réseau dans laquelle elles s'inscrivent (CPU, EUA¹¹, conférence de doyens, etc.) est plus basée sur la recherche de la meilleure réponse possible aux demandes par la production d'outils adaptés, par exemple par le biais de l'AMUE¹², 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 contractuels concernant les établissements ayant signé un contrat avec l'État. Si cette nouveauté introduit davantage de libertés pour les universités évaluées, elles doivent cependant se conformer au référentiel d'évaluation imposé par l'AERES qui, de fait, conditionne le choix des indicateurs à retenir. Le Haut Conseil devrait offrir plus d'opportunités aux Universités.

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

La mise en œuvre de systèmes de contrôle de gestion au sein des universités 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 qui amènent des organisations à mettre en œuvre des structures et des 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 le comportement des organisations. 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

¹⁰ Plate-forme d'échange commune AERES-MESR (Pélican) : <https://www.collecte.evaluation-contractualisation.fr/les-indicateurs-contractuels>

¹¹ European University Association

¹² Agence de mutualisation des universités et établissements

d'autres organisations jugées comme constituant une référence en la matière (isomorphisme mimétique), cette tendance au mimétisme pouvant être provoquée par un événement particulier ou un choc externe frappant les organisations. Elle présuppose cependant une acceptation préalable du modèle de solution choisi. La répétition des discours montrant l'inéluctabilité de l'évolution de l'environnement et des problèmes que cela va poser, le conditionnement par la mise en place de formations adaptées pour les résoudre, la mise en concurrence des unités autonomes et surtout l'évaluation de leur performance par des règles imposées et surtout non justifiées, si ce n'est par des présupposés idéologiques, participent évidemment de la construction de cette « pensée unique ». Dans le cas de l'adoption et la mise en œuvre de systèmes de contrôle au sein des universités, ce choc externe trouve son origine à la fois dans la mise en place de la LOLF, traduction institutionnelle du modèle de Nouveau Management Public, et dans l'adoption du modèle LMD inscrite dans le processus de Bologne, étape préalable à la comparaison des performances des établissements.

Drevetton, Lande et Portal (2011) estiment que 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 finalement 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. Dans ce cadre les outils mis en œuvre sont 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 dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche voient leur rôle se limiter pour l'essentiel à une demande de remontée d'information déconnectée des besoins opérationnels des établissements (universités) aboutissant au « *risque de générer un couplage lâche entre les réalités stratégiques et opérationnelles locales et le reporting vers le Ministère* ».

3. ÉTUDE EMPIRIQUE

Notre objectif est de vérifier à travers l'exemple d'une université pluridisciplinaire de province, l'appréciation que portent les acteurs du pilotage de l'université sur les indicateurs et leur élaboration. Nous avons volontairement exclu les étudiants car, bien que concernés au premier chef 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

Le recueil des données a été réalisé au moyen d'entretiens semi-directifs avec différentes personnes concernées par la mise en place d'indicateurs au sein de l'université. Ont ainsi été interviewés :

- Le Vice-Président de l'université, chargé de la mise en œuvre du Pilotage
- La responsable du service statistiques
- Le responsable de la cellule d'aide au pilotage
- 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 et alternance
- Deux responsables de formation (masters mixtes)
- Un responsable de formation en alternance
- Une directrice d'équipe d'accueil

Chaque entretien d'une durée comprise entre 45 minutes et 1 heure était articulé autour d'une grille portant sur les thèmes suivants :

- Utilité de la mise en place d'indicateurs pour une université
- Destinataires des indicateurs mis en place
- Ressources nécessaires à la production des indicateurs
- Définition d'une stratégie propre à l'université et déclinaison en objectifs quantifiés
- Pertinence des indicateurs demandés par le ministère pour le pilotage de l'université
- Mise en place d'indicateurs différents de ceux demandés par le ministère.

3.2 Résultats

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

Toutes les personnes interviewées sont d'accord sur un point : l'importance de mettre en place des indicateurs. Toutes n'attribuent cependant pas le même rôle à ces indicateurs et n'en sont pas au même point en ce qui concerne leur mise en œuvre effective.

S'agissant du rôle attribué aux indicateurs, Le Vice-Président de l'université, s'il reconnaît l'importance de mettre en place des outils de pilotage, met en avant la nécessité de produire des indicateurs pour répondre aux attentes du ministère mais également pour jouer le rôle de support de dialogue avec les autres parties prenantes (Région par exemple). Il lui paraît à cet égard particulièrement important de disposer de données lui permettant de montrer l'importance et l'impact de l'université sur l'environnement économique et social. Les indicateurs ont ici un rôle d'outil de communication très fort. Ils jouent aussi un rôle de communication interne à destination des services dans le but de les responsabiliser.

Pour les composantes et les équipes de recherche, les indicateurs jouent un rôle important dans le dialogue de gestion qu'elles ont 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 et alternance produit des indicateurs relatifs à chaque formation (communication, placement, recrutements, contrôle de l'exécution de la maquette pédagogique des formations, diplômés, évaluation de la formation et des formateurs, etc.) avec à chaque fois une cible à atteindre. 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 ils reconnaissent qu'un certain nombre d'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 étoffée, les composantes et l'université plus encore semblent en être aux prémices d'un véritable système de pilotage interne. Le Vice-Président reconnaît que sa préoccupation se situe dans l'immédiat en amont, à savoir la fiabilisation des données permettant d'alimenter les futurs indicateurs à développer¹³.

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

¹³ L'équipe présidentielle actuelle n'est opérationnellement en place que depuis 6 mois environ à la date des entretiens.

prestations. Il faut toutefois noter qu'un certain nombre de ces indicateurs ne sont élaborés que de façon ponctuelle (pour suivre une action spécifique) mais 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 voir dans la relative 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 de ce fait être affectées à la production d'indicateurs utiles pour le pilotage interne.

La mise en œuvre d'indicateurs à destination des parties prenantes : une activité chronophage et qui ne répond pas aux besoins de pilotage interne

Chaque service et composante est concerné par la mise en œuvre d'indicateurs destinés à répondre aux demandes de leur hiérarchie.

En ce qui concerne le service de formation continue, les indicateurs élaborés sont transmis au Directeur de l'IUT et à son conseil une fois par an. L'université n'est en revanche pas destinataire de cette information dans la mesure où il n'y a pas de demande.

Les composantes ont à la fois des informations à faire remonter à la Présidence pour ses besoins propres (ex : nombre d'inscrits, informations sur les stages) et pour informer d'autres partenaires extérieurs (ex : Rectorat).

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

- des composantes, dans le but d'établir à terme un Contrat d'Objectifs Moyens avec chacune d'elles,
- des services internes, de façon à ce qu'ils aient une meilleure connaissance de leurs capacités et des services rendus,
- mais aussi et surtout de reddition à destination du Ministère et de communication vers les autres parties prenantes et notamment la Région et l'agglomération dans laquelle se trouve l'université. Il s'agit en particulier de monter le poids de l'université au sein de l'économie régionale et l'impact financier des étudiants sur la ville.

Les différents interlocuteurs estiment que cette activité de mise en place et de remontée d'indicateurs, que ce soit dans un but de reddition ou de communication, est de plus en plus chronophage et mobilise des ressources en personnel de plus en plus importantes. Ainsi, dans une des composantes, 4 ou 5 personnels administratifs sont mobilisés partiellement pour la production des indicateurs et au niveau de la Présidence, c'est une dizaine de personnes qui travaillent à temps plein au pilotage et à la production des indicateurs (le service s'occupe des indicateurs, des calculs de coûts et des statistiques). Bien sûr, cela ne tient pas compte du temps consacré à ces activités par les responsables de diplômes eux-mêmes (temps très imparfaitement valorisé par les HRS).

Cette production d'indicateurs pour des besoins externes ne répond, selon les interlocuteurs, que très imparfaitement aux besoins de pilotage interne des différentes entités. En effet, chacune d'elles à son niveau a développé ou cherche à développer des indicateurs propres en complément de ce qui est demandé par la hiérarchie. Ainsi les composantes se dotent d'indicateurs développés en interne car elles estiment que ceux qui lui sont demandés par la Présidence ne leurs sont pas nécessairement utiles¹⁴. De la même façon, la Présidence souhaite mettre en place des indicateurs en complément de ceux demandés par le Ministère même si, de l'aveu même du Vice-Président, « *on est plutôt dans la phase de réflexion pour le pilotage interne* ». C'est une nouvelle fois le service de formation continue qui est le plus avancé en matière de développement d'indicateurs propres. En effet, le travail de production d'indicateurs a démarré en 2002 avec la certification qualité, par un travail de réflexion et de *benchmarking*.

¹⁴ Un des responsables de diplôme interrogés estime par exemple que le taux de réussite annuel demandé par la Présidence n'est pas nécessairement l'indicateur le plus pertinent et qu'il serait préférable d'opérer des suivis de cohortes.

Aujourd'hui, c'est un processus d'amélioration continue des indicateurs qui est en place, par exemple pour décider de la reconduction ou non d'une formation, du montant du financement à demander à la région ou encore le nombre d'étudiants nécessaire pour équilibrer le financement d'une formation.

Il apparaît finalement que l'activité de remontée d'informations, fortement consommatrice de temps et de ressources, inhibe partiellement 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). Chacune d'elle a mis en place ou tente de mettre en place des indicateurs propres éventuellement déconnectés des indicateurs demandés par ailleurs par la hiérarchie. Ceci semble dénoter 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 :

- volonté de rester une université pluridisciplinaire en formation et en recherche,
- maintien du rôle d'ascenseur social auprès de la population régionale notamment en développant des sites délocalisés,
- innover en matière de développement durable et de vie universitaire.

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

Il en est de même au sein des composantes. Ainsi le directeur adjoint d'une des composantes 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.

En fait, 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

Tous les acteurs veulent leur autonomie, même les services centraux désirent maîtriser totalement la production des indicateurs. Il y a toutefois une contradiction entre l'autonomie souhaitée de chaque acteur et le caractère centralisé du système d'évaluation mis en place par le ministère qui impose 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 permettre 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 dans l'université étudiée :

- répond en priorité à une demande externe standard et assez largement déconnectée des préoccupations ou spécificités de cette dernière (contradiction demande externe vs besoins internes),
- se rattache à des objectifs opérationnels et non à des cibles stratégiques élaborées par les établissements.

L'université n'ayant ou ne se donnant pas le temps de construire une stratégie, subit les injonctions du Ministère et cette incapacité à définir une stratégie rejaillit 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) ont décrit sous l'appellation du modèle dissocié de la performance dans lequel 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 diagnostic 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 de l'université 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



Bibliographie

- 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 Association Francophone de Comptabilité*, Montpellier, 2011.
- BENZERAF A LILAT 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 Association Francophone de Comptabilité*, 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, p. 5-27, 1980.
- CÔME T., ROUET G., « Gouvernance et place des étudiants dans les contrats quadriennaux », *communication au colloque du GERME « Institution universitaire et mouvements étudiants : entre intégration et rupture »*, Institut des sciences politiques, Paris, 2004.
- CÔME T., « Processus de Bologne et évolution de la relation pédagogique vers une relation de service », p. 263-277, et « Le processus de Bologne : d'une diversité faire une force », p. 371-375, in *Processus de Bologne, construction européenne, politique européenne de voisinage*, Coll. « Europe des universités », vol. 3, Éditions Bruylant, Bruxelles, 2011.
- DIMAGGIO P., POWELL W., « The Iron Cage Revisited », *American Sociological Review*, 48, p. 147-160, 1983.

DREVETON B., LANDE E., PORTAL M., « l'instrumentation des activités publiques. Le cas d'une université », *Actes du Congrès Association Francophone de Comptabilité*, 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, p. 319-336, 2003.

GUILHOT B., « Le contrôle de gestion dans l'université française », *Politiques et Management Public*, vol 18, n° 3, p. 99-120, 2000.

HOFSTEDE G., « The Poverty Of Management Control Philosophy », *Academy of Management Review*, July, p. 450-461, 1981.

MEYER J., ROWAN B., « Institutionalized Organizations: Formal Structure As Myth And Ceremony », *American Journal of Sociology*, 83, p. 340-363, 1977.

MUSSELIN C., *La longue marche des universités françaises*, Paris, P.U.F, 2001.

MIGNOT-GÉRARD S., MUSSELIN C., *Comparaison des modes de gouvernement de quatre universités françaises*, 1999, *Les modes de gouvernement de 37 universités*, 2000, Rapports d'enquête, Paris, CAFI/CSO et AMUE.

OUCHI W., « A Conceptual Framework For The Design Of Organizational Control Mechanisms », *Management Science*, vol 25, n°9, p. 833-848, 1979.

RIVIÈRE 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 Association Francophone de Comptabilité*, Montpellier, 2011.

SIMONS R., *Levers Of Control. How Managers Use Innovative Control Systems To Drive Strategic Renewal*, Harvard Business School Press, Boston, 1995.