

## Chapitre 7

# La prise de décision stratégique dans les organisations publiques collégiales

## Le cas des universités françaises

**Stéphanie Chatelain-Ponroy**, Professeure, CNAM (France)

**Christine Musselin**, Directrice de recherche au CNRS, Directrice scientifique de Sciences Po

**Stéphanie Mignot-Gérard**, Maître de conférences, UPEC (France)

**Samuel Sponem**, Professeur agrégé, HEC Montréal (Canada)

In: Bachir Mazouz (dir.). La stratégie des organisations de l'État. Contexte d'analyse, paramètres de décision et gestion du changement. Presses de l'Université du Québec. 2014. p. 137-158. ISBN 978-2-7605-4079-8

### Résumé

Les universités sont en général considérées comme des organisations publiques collégiales. Elles se caractérisent par une action collective entre pairs et par des processus de décision ne pouvant se résumer à un processus hiérarchique. Le présent chapitre examine les différents modèles théoriques de prise de décisions dans les organisations collégiales (modèle collégial, modèle bureaucratique, modèle cette prise décision sont illustrées par l'étude des répercussions des réformes récentes de la gouvernance des politique et modèle de la poubelle). Les modalités de universités françaises sur leur processus de décision.

La décision est un thème majeur de la recherche en économie, en psychologie et en théorie des organisations. Longtemps, le paradigme économique a mis en avant la rationalité substantive, rationalité parfaite instrumentale, qui suppose que le décideur soit capable d'appliquer les règles de la logique formelle à n'importe quel problème de décision (Cabantous, 2008). Ceci implique la reconnaissance des options et le classement des conséquences grâce à un critère de préférence, la prise en compte des probabilités dans la prise de décision et la détermination des actions qui procurent le meilleur rapport coûts-avantages. Or, les recherches menées sur la décision depuis

les années 1960 ont conduit à remettre en cause ce paradigme dominant, notamment dans un contexte de prise de décision collective.

De nombreux développements théoriques dans ce domaine ont pris pour appui le cas des universités. Ce sont en effet des organisations «collégiales», qui se caractérisent par une action collective entre pairs (Lazega, 1999), dans lesquelles le processus de décision ne peut se résumer à un processus hiérarchique. Outre leurs singularités organisationnelles, les universités sont dans de nombreux pays des institutions publiques, si bien que leur fonctionnement et les décisions qui y sont prises sont fortement régulés par l'État. Or, les récentes réformes des universités, notamment en France, tendent à leur redonner une *capacité de prise de décision stratégique*.

L'étude des modalités de prise de décision, dans un contexte offrant de nouvelles marges de capacités décisionnelles, est ainsi particulièrement éclairante. Elle illustre bien les problématiques liées aux capacités à prendre des décisions stratégiques dans des agences de l'État qui sont à la fois dépendantes des financements de l'État et de ses priorités, incitées à développer leur autonomie de décision et dans lesquelles l'autorité de la direction face aux acteurs opérationnels n'est pas encore affirmée. Cette situation n'est pas propre aux universités, on pourrait notamment la retrouver avec des problématiques similaires au sein d'autres organisations collégiales publiques comme les hôpitaux.

Notre débuterons notre exploration du problème de la décision stratégique dans les organisations publiques collégiales par une présentation des modèles théoriques de la prise de décision au sein des organisations universitaires (1). Après quoi nous décrirons les traits saillants des processus de décision à l'œuvre au sein des universités françaises quelques années après la réforme de 2007 qui visait à accroître leur autonomie (2). Les résultats de cette étude nous amèneront à discuter et à revisiter les modèles décisionnels théoriques (3).

## **1. Les modèles de prise de décision dans des organisations collégiales**

Les études pionnières sur les universités comme organisations, conduites aux États-Unis dans les années 1960, ont fait de la «décision» leur principal objet d'investigation (Musselin, 2001 et 2004). Les premiers écrits sur la question furent produits par Paul Goodman (1962) et John David Millett (1962), respectivement écrivain et administrateur d'université, qui ont tous les deux caractérisé les universités comme des univers collégiaux, où les choix sont réalisés entre des pairs qui partagent des normes communes, et parviennent ainsi à prendre des décisions de

manière consensuelle. Le respect de ces normes est alors prioritaire sur les préférences instrumentales.

Les premiers théoriciens des organisations se sont opposés à cette vision jugée trop irénique, par la mise en évidence des traits bureaucratiques des universités (Stroup, 1966; Blau, 1973). Avec son concept de «bureaucratie professionnelle», Mintzberg (1979) opère en quelque sorte une synthèse de ces modèles et franchit un pas de plus en soulignant l'asymétrie de pouvoir entre des professionnels (les universitaires) et leur administration, les premiers détenant une autonomie de décision et d'action du fait de la maîtrise de leurs compétences. La notion de pouvoir est aussi centrale pour le modèle «politique» esquissé par Baldrige (1971), qui, analysant la New York University à une période de profondes transformations, montre combien les décisions élaborées dans les universités sont le fruit de luttes internes entre des départements aux enjeux divergents et disposant de ressources inégales pour faire valoir leurs intérêts. Les rapports de force expliqueraient alors mieux les décisions universitaires que l'examen rationnel des options et de leurs conséquences selon un critère de préférence partagé.

À la même période, James March et ses collègues s'inscrivent en rupture avec la théorie de la rationalité limitée élaborée par Herbert Simon et dénie aux agents toute capacité à agir selon leurs intentions. Ils soulignent alors le caractère éminemment irrationnel des processus de décision au sein des universités, avec leur modèle dit «de la poubelle», traduction du *Garbage Can Model* (March, Cohen et Olsen, 1972), forgé à partir d'études empiriques sur des situations de prise de décision au sein d'universités américaines. Cette théorie, qui figure parmi les plus connues et débattues – bien au-delà de la seule étude des universités –, suggère que la décision est le résultat d'une rencontre aléatoire entre des problèmes, des participants et des solutions. Elle remet ainsi en cause la séquence linéaire «objectifs-délibération-choix» propre à la vision rationnelle, en même temps qu'elle insiste sur l'importance du cadre organisationnel (ordre des sujets mis sur l'agenda, horaires, flux de participants, etc.) de la décision collective sur les choix effectivement réalisés et sur la distribution de l'attention entre les participants à la décision. March et ses collègues associent le modèle du *Garbage Can* à un type particulier d'organisations, les «anarchies organisées», qui présentent trois caractéristiques: elles poursuivent des objectifs multiples et souvent difficiles à concilier; leurs productions recourent à une technologie «molle», soit difficile à décrire et donc à prescrire; enfin, leurs membres consacrent une énergie et un temps limités aux différentes activités organisationnelles.

Au fil de l'histoire de la théorie des organisations, la prise de décision au sein des universités a donc fait l'objet d'affrontements successifs entre quatre principaux modèles: collégial, bureaucratique, politique, et *Garbage Can*. Au-delà de leurs divergences, ces modèles ont en commun de remettre en question le modèle de la rationalité substantive et de mettre en évidence les particularités des processus de décision au sein des universités (Musselin, 2004). Ces spécificités seront ultérieurement relayées par des métaphores organisationnelles, qui, à l'instar de l'anarchie organisée, pointeront la complexité singulière des organisations universitaires ou éducatives: on peut notamment citer les *Loosely Coupled Systems* de Weick (1976) ou les systèmes cybernétiques de Birnbaum (1989).

Un tournant se produit au cours des années 1990, lorsque de nouveaux modèles descriptifs et normatifs font leur apparition. L'ouvrage de Burton Clark consacré aux *Entrepreneurial Universities* (1998) est emblématique de ce changement. Des formules (plus que des modèles à part entière d'ailleurs) fleurissent alors dans la littérature et associent de plus en plus fréquemment l'université aux notions de planning stratégique (Chaffee, 1985), de management, de rationalisation (Ramirez, 2006), ou encore de capitalisme (Slaughter et Rhoades, 2004). Ces appariements, bien que discutés voire critiqués par les chercheurs, signalent le rapprochement conceptuel qui s'opère peu à peu entre l'université et d'autres types d'organisations, en particulier l'entreprise.

La référence de plus en plus fréquente à ces notions gestionnaires est souvent le fruit d'études empiriques qui rendent compte des changements organisationnels dont les universités font l'expérience. Au cours des deux dernières décennies, les universités de la plupart des pays industrialisés ont en effet été appelées à développer leurs capacités de pilotage stratégique sous l'effet des transformations de leur environnement – notamment l'intensification de la concurrence entre établissements, la mise en œuvre de politiques publiques sous-tendues par les principes du nouveau management public (Ferlie *et al.*, 2009), et la diffusion et la légitimation de nouveaux modèles managériaux (Ramirez et Christensen, 2013). En Europe, cette évolution s'est accompagnée de réformes visant à transformer les universités en «organisations», c'est-à-dire à renforcer leur rationalité, leur hiérarchie et leur identité (Brunsson et Sahlin Andersson, 2000). Par-delà la diversité des systèmes nationaux, une des constantes de ces réformes réside dans l'élargissement des prérogatives des dirigeants universitaires et le renforcement de leur pouvoir de décision (Musselin, 2009). Ces pressions de l'environnement institutionnel – tant les réformes

nationales que les normes et discours légitimes de gestion des universités qui prévalent à un niveau macro – poussent les universités à affirmer leur autonomie de gestion, leur aptitude au pilotage stratégique, bref leur capacité d’action et de décision collective.

## **2. Un cas d’étude: l’émergence de la décision stratégique dans les universités françaises**

La question de la prise de décision stratégique dans les universités en France est en grande partie liée à celle de leur autonomie institutionnelle. Dans quelle mesure l’élargissement de cette autonomie, sous l’impulsion de la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités, a-t-elle accru la capacité de décision stratégique des universités?

### ***2.1. La lente affirmation de l’autonomie institutionnelle et de la capacité décisionnelle stratégique des universités françaises***

Ce que les anglo-saxons désignent par *organizational actorhood* (Krücken et Meier, 2006) renvoie dans le contexte français à la notion d’autonomie institutionnelle des universités. Celle-ci s’est construite au fil d’une histoire longue qui remonte à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Après la disparition des universités sous la Révolution, qui instaure une double centralisation étatique et corporative, la loi de 1896 réorganise le système d’enseignement supérieur autour des universités, mais elle échoue à faire de celles-ci un niveau de pilotage pertinent, faute de remettre en cause les facultés qui étaient les structures dominantes du système d’enseignement universitaire français jusqu’à récemment (Musselin, 2001).

L’autonomie des universités est à nouveau inscrite dans la loi du 13 novembre 1968 (loi Faure), puis dans celle du 27 janvier 1984 (loi Savary). Néanmoins, comme l’ont montré Friedberg et Musselin (1989) à partir de l’étude du fonctionnement de deux universités françaises, ces lois ne se sont pas traduites par une réelle capacité de décision collective de la part des établissements: les dirigeants universitaires comme les instances décisionnelles des universités (conseil d’administration, conseil des études et de la vie universitaire, conseil scientifique) étaient en effet réticents à la prise de décision, préférant différer leurs choix ou déléguer cette responsabilité aux tutelles ministérielles.

La politique contractuelle initiée à la fin des années 1980 accroît significativement l’autonomie des universités (Musselin, 2001). Les enquêtes menées à la fin des années 1990 et au début des années 2000 sur le gouvernement des universités françaises (Mignot-Gérard, 2006), sur

l'élaboration et la mise en œuvre de leurs politiques de recherche (Barrier, 2005) et sur l'offre de formation (Simonet, 1999), mettent ainsi en évidence l'affirmation de la capacité de décision des universités. Les présidents et leurs équipes définissent alors des «politiques d'établissement» sur des domaines qui faisaient jusqu'alors l'objet d'une régulation locale confinée aux disciplines. C'est ainsi que plusieurs universités prennent en main leur gestion, essaient de centraliser la gestion des ressources et des dépenses, et définissent des priorités dans l'allocation interne des postes. De même, les établissements développent des politiques dans les domaines de l'offre de formation et de la recherche, qui prennent corps dans un examen plus systématique des projets de développement de nouveaux diplômes, dans la définition de critères pour ouvrir ces formations, mais aussi dans des arbitrages pour la répartition des moyens pour la recherche.

Ces politiques d'établissement se heurtent cependant à des résistances de la part des collectifs disciplinaires, et leur mise en œuvre nécessite souvent de longues négociations; en outre, les décisions qui en résultent correspondent à des arbitrages à la marge plutôt qu'à des choix de rupture (Rose, 2003). Il n'en reste pas moins que le niveau «établissement» commence à s'imposer, comme en témoignent les comportements des universitaires qui apprennent à tester leurs projets de développement auprès des équipes présidentielles avant de les soumettre aux instances, et à rendre ces projets conformes aux règles de décision établies par ces dernières (Mignot-Gérard, 2006). L'esquisse d'une régulation conjointe entre les collectifs disciplinaires et le niveau «établissement» (Paradeise, 2003) manifeste donc, dès la fin des années 1990, une affirmation de la capacité stratégique des établissements.

Cette capacité stratégique est consacrée le 10 août 2007 par la Loi relative aux libertés et responsabilités des universités (loi dite «LRU»). La LRU renforce, en effet, les prérogatives des présidents d'université et délègue aux établissements la gestion de leurs budgets, masse salariale incluse (les salaires des personnels des universités étant auparavant gérés par l'État).

## ***2.2. La prise de décision dans les universités françaises quatre ans après la loi LRU***

Afin de suivre les évolutions du gouvernement des universités françaises, deux enquêtes ont été réalisées au courant de 2011 (voir l'encadré ci-après), soit quatre ans après la loi LRU visant à donner de nouvelles capacités stratégiques à ces agences de l'État. En nous appuyant sur ces deux enquêtes, nous allons maintenant rendre compte tour à tour de la localisation de la prise de décision au sein des universités, des critères de choix qui priment dans la gestion de l'offre de

formation et de la recherche scientifique, et de la réaction des unités académiques (unités de formation et de recherche, écoles, laboratoires de recherche) face à ces décisions.

#### **Enquêtes de 2011 sur la gouvernance des universités françaises**

Deux enquêtes, l'une qualitative, l'autre par questionnaires, ont été menées au courant de 2011. Les deux études cherchent à mettre en lumière les principales caractéristiques du gouvernement des universités en France. Les sujets traités concernent l'analyse des décisions (contenus, critères et processus), les relations de coopération entre équipes présidentielles, administration, directeurs de composantes et instances décisionnelles, les perceptions des réformes, les pratiques gestionnaires et leur instrumentation, les identités des responsables universitaires.

Les deux études visent la même population d'enquêtés, soit des personnes exerçant des responsabilités collectives et managériales au sein des établissements: présidents, vice-présidents, directeurs généraux des services, responsables administratifs des services centraux, membres élus des trois conseils d'université, directeurs de composantes, directeurs de laboratoires et leurs responsables administratifs.

L'**enquête qualitative** a porté sur trois établissements (baptisés SciencesUni, LettresUni et MultiUni) reflétant des situations contrastées en termes de taille, d'implantation géographique et de composition disciplinaire. Au total, près de 100 entretiens semi-directifs ont été réalisés. Les entretiens ont été retranscrits et dépouillés par grands thèmes, ont donné lieu à la rédaction de monographies intermédiaires, puis d'un rapport comparatif (Musselin *et al.*, 2012).

Pour l'**enquête quantitative**, un questionnaire a été adressé par courrier électronique entre avril et septembre 2011 à plus de 12 000 personnes dans la totalité des universités françaises. L'échantillon exploité comprend 2 598 répondants (taux de réponse de 22%). La plupart des questions proposent aux répondants de se situer sur une échelle (échelle de Lickert) allant de 1 (pas du tout d'accord) à 7 (tout à fait d'accord), la moyenne se situant à 4. Cette étude a donné lieu à la rédaction d'un rapport d'enquête publié en 2012 (Chatelain *et al.*, 2012).

Accès en ligne aux rapports de synthèse des deux enquêtes: <<http://www.sciencespo.fr/node/10329>>, consulté le 22 avril 2014.

#### *2.2.1. Des décisions centralisées... et des relations directes de la présidence auprès de la communauté universitaire*

La montée en puissance du niveau établissement, qui se dessinait déjà à la fin des années 1990 (voir *supra*), se trouve nettement confirmée dans les dernières enquêtes. L'affirmation d'un pilotage centralisé au sein des universités françaises se traduit d'abord par l'influence significative des équipes présidentielles et administratives des services centraux sur la prise de décision. En témoignent les résultats à une question de l'enquête quantitative qui visait à mesurer l'influence relative de différents acteurs de l'université sur un ensemble de décisions concernant la gestion de l'offre de formation et de la recherche, et l'allocation interne des moyens (tableau 7.1).

#### **Tableau 7.1. Niveau d'influence des différents acteurs**

**Pour les domaines suivants, indiquez les acteurs (plusieurs réponses possibles) qui selon vous ont un niveau d'influence très significatif ou significatif dans votre université (N = 2 252-2 328).**

	Les enseignants chercheurs	Les directeurs de labo ou équipe	Directeurs de composante ou de département	Les instances de l'université (CA, CS ou CEVU)	Les services centraux	L'équipe de direction
Dans la définition des axes prioritaires de recherche de l'université	28%	68%	14%	45%	6%	71%
Dans la définition de l'offre de formation de l'université	47%	6%	66%	54%	7%	58%
Sur la répartition du budget recherche entre les composantes	4%	35%	19%	55%	17%	80%
Sur la répartition du budget hors recherche entre les composantes	2%	4%	39%	40%	35%	85%
Dans l'affectation des postes d'enseignants-chercheurs	16%	44%	55%	45%	9%	73%
Dans l'affectation des postes de personnels administratifs	2%	11%	38%	22%	58%	77%

### Légende

Les pourcentages ont été obtenus en calculant combien de fois (X) chaque groupe a été désigné comme ayant un niveau d'influence «significatif ou très significatif» par les répondants à un item (N) et divisé X par N. Ainsi, sur les 2 328 personnes qui ont répondu à la question sur la définition des axes prioritaires de recherche, 1 648 ont considéré que l'«équipe dirigeante» a une influence significative ou très significative: elle a donc été sélectionnée par 1 648/2 328, soit 71% des répondants.



On peut tirer deux séries d'observations de ce tableau. Premièrement, seules deux catégories d'acteurs sont jugées avoir une influence significative ou très significative sur les six domaines de décision sélectionnés: les membres des conseils (sauf en ce qui concerne l'affectation des postes des personnels administratifs) et ceux de l'équipe dirigeante (influence partout citée par au moins 50% des répondants). Deuxièmement, l'influence respective des acteurs varie suivant les domaines décisionnels: pour les questions budgétaires ou d'affectation des postes



administratifs, l'influence est concentrée au sommet de l'établissement; en revanche, pour la définition de l'offre de formation et des axes prioritaires de la recherche, l'influence est davantage partagée entre l'équipe de direction et les dirigeants élus des unités d'enseignement et de recherche. Dans l'ensemble, il est reconnu une influence modérée à ces derniers.

L'enquête qualitative apporte des informations qui complètent ce constat de centralisation des décisions. Dans les trois établissements étudiés, le président est en effet perçu comme la figure centrale du gouvernement de l'université; chacun des trois présidents a, en outre, créé des cercles de décision rapprochés en plus des instances statutaires: si les appellations de ces groupes de direction diffèrent (comité de direction à SciencesUni, bureau de l'université à LettresUni, cercle restreint à MultiUni), leur composition varie peu d'un établissement à l'autre: ils intègrent le plus souvent une équipe de vice-présidents et de chargés de mission nommés par le président, ainsi que les principaux chefs de l'administration. Cette centralisation est renforcée par l'existence de relations directes, souvent informelles, entre la présidence et les membres de l'université. Celles-ci se développent parallèlement aux instances et constituent ainsi une sorte de recours pour les «acteurs de la base» qui souhaitent défendre un point de vue particulier ou régler un problème. Ces contacts directs ont pour effet de court-circuiter les niveaux intermédiaires. La place des directeurs d'UFR dans la production des décisions finales est ainsi plutôt limitée, même si des nuances sont à noter dans chacun des trois établissements. À MultiUni, les directeurs d'UFR sont souvent consultés avant que ne soient prises les décisions, mais celles-ci restent l'apanage de l'équipe de direction.

***La décision de créer une nouvelle composante est prise en équipe présidentielle?***

*Non pas tant que ça. Il y a tout de même des contacts informels. Il en parle avec les doyens [concernés], mais sans prendre de décision. Mais on a affiné avec l'équipe présidentielle [...] De toute façon, le président a une très forte capacité de persuasion. En général il propose quelque chose, et peu de gens reviennent dessus. Il suscite l'adhésion. Il est dans une démarche descendante.*

***Il en parle un peu avant de manière informelle avec les doyens, et après il prend des décisions?***

*Oui, plutôt. Et ce n'est pas mal comme ça. Il ne revient pas sur ses décisions, ne change pas d'avis.*

(membre du cercle restreint, MultiUni).

À SciencesUni, le président est présenté par tous comme accessible, réactif, au courant de tout, si bien que chaque membre de la communauté universitaire a la possibilité de l'interpeller directement si nécessaire; les directeurs d'UFR peuvent également négocier en bilatéral avec le président, mais ils ne constituent pas forcément des passages obligés entre les membres de leur

composante et la présidence. LettresUni est finalement la seule université où les directeurs d'UFR sont associés à l'élaboration des décisions, même si, le contexte étant à la rigueur budgétaire, ils vivent souvent leur implication comme une stratégie du gouvernement de l'université visant à les amener à être solidaires de choix douloureux.

*Mon sentiment, c'est que je suis un maillon de la chaîne. La loi sur l'autonomie des universités, je sens combien elle a redistribué les cartes. Maintenant, je fais partie des acteurs qui doivent veiller au grain, parce que cette nouvelle situation, elle implique énormément de contraintes, et je suis un des relais de la contrainte (directeur d'UFR, LettresUni).*

La centralisation se manifeste donc simultanément par la création de cercles restreints autour des équipes de direction des établissements, qui ont conquis une influence grandissante sur la majorité des décisions importantes, et s'accompagne d'une relative marginalisation des dirigeants élus intermédiaires.

### *2.2.2. La recherche et l'offre de formation: des domaines qui font l'objet de choix adossés à des critères objectivés*

Concrètement, de quoi décident ces équipes de direction? La production de la recherche et de l'enseignement, un domaine traditionnellement laissé à une gestion collégiale, fait désormais l'objet d'un pilotage plus étroit par les établissements. Sur ces questions (tableau 7.2), il semble cependant plus fréquent pour les universités d'établir des priorités de développement que d'intervenir sur l'offre existante.

**Tableau 7.2. Établissement des priorités**

<b>Au niveau de votre université, diriez-vous qu'ont été clairement définis... (N = 2 219-2 271)</b>	<b>% «plutôt d'accord»</b>
...les axes de recherche qui sont prioritaires pour les années à venir	60%
...les formations ou diplômes qui sont prioritaires pour les années à venir	40%
...les axes de recherche qui ne seront plus soutenus à l'avenir	24%
...les formations ou diplômes qui ne seront plus soutenus à l'avenir	23%

Moins d'un quart des répondants à l'enquête quantitative déclarent donc que leur établissement met fin à des programmes de formation ou de recherche. Si les universités françaises dans leur ensemble sont relativement rares à rationaliser l'offre de formation et les programmes de recherche existants, les trois établissements de l'enquête qualitative ont pourtant mis en place des mesures allant dans ce sens, notamment dans le secteur de l'enseignement. À SciencesUni, il a

été fixé un nombre plancher d'étudiants pour l'ouverture d'un diplôme ou d'une filière; à MultiUni, les normes de fermeture sont plus complexes, puisqu'elles intègrent trois dimensions: le nombre d'inscrits, le taux de réussite et l'insertion professionnelle à 18 mois; à LettresUni on assiste au même processus d'harmonisation et de rationalisation, même si davantage d'espace de négociation est possible, amenant à ne pas appliquer de manière intransigeante le respect des seuils. Il ressort néanmoins dans les trois cas une volonté d'attirer l'attention sur les coûts et de fixer des normes qui s'imposent à tous.

En ce qui concerne le développement de nouveaux cursus, les deux enquêtes convergent davantage: elles montrent que les équipes de direction, comme les instances de l'université, veillent avant tout à ce qu'une formation nouvelle convainque par sa capacité à insérer ses diplômés sur le marché de l'emploi. Pour 74% des répondants, le lancement de nouveaux projets de diplômes ou filières est au premier chef motivé par l'existence de débouchés professionnels et par les besoins exprimés par les entreprises.

Mais c'est dans le secteur de la recherche que les politiques des universités sont le plus affirmées. À LettresUni, SciencesUni et MultiUni, on assiste ainsi à une centralisation de la gestion des budgets de recherche, désormais gérés au niveau de l'établissement.

*Ce qui a changé aussi, c'est qu'on a nettoyé notre arborescence budgétaire, qui se décline en unités budgétaires et en centres financiers. Il y avait beaucoup de centres financiers, donc on a toiletté tout ça. On en a supprimé une trentaine sur les 110 qu'il y avait. Et on a créé l'Unité budgétaire recherche. Autrefois, la recherche était dans l'unité budgétaire des UFR. Ce qui fait qu'au point de vue fonctionnel, la recherche dépend toujours de l'UFR, mais au point de vue gestion financière, il y a une UB recherche qui est gérée plus ou moins par la direction de la recherche et de la valorisation (Services centraux, LettresUni).*

En parallèle de cette centralisation de la gestion, les trois établissements ont défini un système de répartition des moyens de la recherche qui ne repose plus uniquement sur des critères d'activité, comme c'était le cas jusque récemment, mais qui prend en compte la performance des unités scientifiques. Les répartitions s'appuient en particulier sur la notation des laboratoires (sur une échelle de A à C) réalisée par une agence nationale créée en 2006, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES). Dans les trois universités ont été établies des formules de répartition qui allient la taille de l'unité à sa «qualité», mesurée par deux principaux indicateurs: la note AERES et le nombre de chercheurs «publiants». Il en ressort des choix plus discriminants, notamment à UniSciences qui est l'établissement à être allé le plus loin dans l'application des critères de redistribution. Ainsi, des coefficients sont affectés aux budgets des

laboratoires (coefficient de 1,1 pour les labos notés A+, de 1 pour ceux notés A et de 0,9 pour ceux ayant reçu un B) et la priorité est donnée aux laboratoires A+ lorsqu'il s'agit de redistribuer les postes d'enseignants-chercheurs laissés vacants.

Si le financement de la recherche par les établissements fait l'objet de décisions plus sélectives, on observe réciproquement que l'activité scientifique des composantes occupe une place importante lorsque les universités doivent arbitrer l'allocation interne des moyens, en particulier pour la répartition des postes d'enseignants-chercheurs.

Quand il s'agit d'attribuer ou de redéployer des postes d'enseignants-chercheurs, 66% des répondants de l'enquête quantitative considèrent que sont d'abord pris en compte les besoins des équipes de recherche, qui viennent selon eux avant les besoins pour l'enseignement – mesurés par les taux d'encadrement – (62%), et nettement avant la recherche des équilibres entre les composantes (39%) (tableau 7.3). Cela est assez remarquable, car lors de l'enquête menée à la fin des années 1990, il apparaissait que les besoins en enseignement et les taux d'encadrement des étudiants constituaient le meilleur argument pour obtenir une création ou un remplacement de poste et que prévalait la logique d'allocation des ressources à l'identique ou en fonction d'un «tour de rôle». L'enquête quantitative, comme l'enquête par entretiens, de mai 2011 confirme donc l'importance et l'attention accrues accordées à la recherche dans les établissements français ainsi que des pratiques plus sélectives.

**Tableau 7.3. Attribution de postes d'enseignants-chercheurs**

<b>Quand il y a des décisions d'attribution (ou de redéploiement) de postes d'enseignants-chercheurs dans votre université, quels éléments sont pris en compte (N = 1753-1842)?</b>	<b>% «plutôt d'accord»</b>
Les priorités affichées par l'équipe dirigeante ou par le contrat d'établissement	68%
Les besoins des équipes de recherche	66%
Le taux d'encadrement	62%
Les rapports de force entre les composantes	56%
La recherche des équilibres entre les composantes	39%
Les rapports de force au sein du CA	39%

### *2.2.3. Une centralisation qui produit des effets contrastés sur les unités académiques*

La centralisation précédemment décrite n'affecte pas au même degré toutes les unités académiques (UFRs, écoles, laboratoires de recherche, etc.). Les réactions de la communauté universitaire à la centralisation sont fonction de leur niveau de dépendance à l'établissement. Suivant leur statut ou leur aptitude à générer des ressources, les composantes sont plus ou moins capables de tempérer les effets de la centralisation. Par exemple, les instituts universitaires de technologie (IUT) et les écoles rattachées aux universités jouissent d'un statut particulier qui leur permet à la fois une marge de manœuvre budgétaire plus large, mais aussi une plus grande maîtrise de leurs programmes d'enseignement, car ces derniers relèvent d'instances de régulation nationales.

*Là-dessus, on a une totale indépendance. On ne le fait même pas valider par le CEVU. Ça ne passe jamais en CEVU. Les modalités de contrôle des connaissances, c'est la seule chose qui passe, puisque la définition de nos contenus pédagogiques, c'est la commission du titre d'ingénieur (CTI) notre gendarme. Donc si la CTI nous a dit que c'était bien, ça suffit, on n'a pas besoin de faire valider en interne. Comme les IUT, ils obéissent à un programme national, donc ça ne passe pas en CEVU non plus (directeur d'école).*

Cette indépendance, liée à un statut dérogatoire, s'assortit de réseaux nationaux (conférence des directeurs d'écoles d'ingénieurs, assemblée des directeurs d'IUT, conférence nationale des doyens de médecine) qui, le cas échéant, se mobilisent pour adresser des messages directement au ministère sans passer par l'université, ou utilisent ces relations externes pour élargir leurs marges de négociation avec leur établissement. D'autres entités, comme les facultés de médecine ou les laboratoires ayant le statut d'unités mixtes de recherche, jouent sur leur double tutelle pour assouplir les contraintes de gestion imposées par l'université.

*Les responsabilités de la gestion, côté CNRS, c'est plus dans le laboratoire alors que, côté université, elle est plus aux services centraux. Un panachage des deux c'est intéressant. Dans certains cas, c'est intéressant de passer par l'université parce que les règles du CNRS sont très strictes [...] Et inversement, parfois, il y a des marchés qui sont faits au CNRS, par exemple, des fournisseurs qui sont beaucoup plus intéressants qu'à l'université (directeur de laboratoire, UniMulti).*

L'indépendance des unités académiques est également accrue lorsque leurs budgets sont abondés par de multiples sources: la dotation de l'université ne représente alors qu'une part parmi d'autres, et pas nécessairement la plus importante. C'est par exemple le cas de plusieurs laboratoires de SciencesUni qui, après avoir décroché des financements liés à des appels à projets compétitifs, affichent des budgets de fonctionnement où les ressources propres peuvent représenter entre 70 et 80%.

*A contrario*, d'autres composantes, le plus souvent dans le secteur des lettres et sciences humaines, souffrent davantage de la gestion rigoureuse qui leur est imposée par l'université. Elles disposent en général de ressources financières externes moindres et doivent travailler à moyens constants. À LettresUni, des directeurs d'UFRs, pour préserver les postes d'enseignants-chercheurs au sein de leur composante, engagent des redéploiements internes vers les départements ayant les besoins d'enseignement les plus importants et ils vivent plus ou moins bien le fait d'être placés dans une position de relais.

À MultiUni, au sein de l'UFR de lettres, la gestion de la pénurie fait l'objet de dissensions entre les partisans de redéploiements internes et ceux qui boycottent la rationalisation budgétaire.

*Nous, avec le déficit structurel en automne, le président a décidé de geler un certain nombre de postes et il a dit aux directeurs de composantes «ben faites des propositions». Et le conseil de gestion ici a refusé de faire des propositions. On est contre le principe, donc on ne fait pas de proposition (professeur, MultiUni).*

Les nouvelles modalités de répartition des moyens de la recherche sur la base de la performance sont également l'objet d'une réception contrastée. Pour les laboratoires dont une grande partie des ressources provient de l'extérieur et qui se sentent partie prenante d'une compétition internationale plutôt que de concurrences locales, l'indexation de leurs moyens à leurs résultats est perçue comme une contrainte, mais pas comme une menace. En revanche, ceux dont l'essentiel des moyens provient de l'établissement sont beaucoup plus critiques sur les évolutions récentes. L'attention portée aux «non-publiants» semble à certains assez déplacée et conduit à des réactions verbales parfois virulentes. *«On nous a demandé des noms de non-produisants. C'était vraiment les listes de la Gestapo. Et ce n'était pas très malin de faire comme ça»* (directeur de laboratoire, MultiUni).

L'expérience de la centralisation des décisions et de l'adossement des choix à des indicateurs de performance est donc reçue de manière contrastée par la communauté universitaire: ceux qui «perdent» avec les nouvelles règles du jeu sont les plus critiques, mais force est de constater que malgré des résistances discursives, ils s'efforcent dans l'ensemble d'intégrer les nouvelles contraintes.

### **3. Autonomisation des agences et prise de décision dans les organisations collégiales: quels enseignements?**

Les récentes transformations organisationnelles des universités illustrées ici par le cas français invitent à réinterroger les modèles classiques utilisés pour l'analyse des décisions stratégiques dans les organisations collégiales. Trois séries d'enseignement peuvent en être tirées.

En premier lieu, le *modèle de la poubelle*, qui semblait caractéristique de certaines organisations collégiales dans les années 1970 **semble insuffisant pour comprendre le processus décisionnel de ces organisations**. Les processus de décision observés aujourd'hui dans les universités françaises sont, en effet, très loin de la description proposée par le modèle de la poubelle: les choix collectifs sont fabriqués par des acteurs bien identifiés, ils reposent de plus en plus sur des critères quantifiés et répondent à des objectifs à la fois moins nombreux et plus explicites. En effet, et comme on pouvait l'observer dès la fin des années 1990, les universités françaises deviennent des anarchies de plus en plus organisées (Musselin, 1997), dans un mouvement qui s'est clairement affirmé récemment. Les buts de ces agences de l'État se précisent sous l'influence des indicateurs de performance imposés par l'État. L'offre de programmes et de diplômes doit avant tout répondre à l'impératif d'insertion professionnelle des diplômés; en matière de recherche, c'est l'excellence scientifique qui est visée. Si le caractère davantage finalisé des missions assignées aux universités est un point commun de leur évolution à l'échelle mondiale, le contenu des objectifs poursuivis n'est pas nécessairement identique, ne serait-ce que parce que les gouvernements nationaux mettent l'accent sur des priorités distinctes. Charles (2013) montre par exemple que la «professionnalisation» des études universitaires est une constante des réformes menées en France, alors qu'elle est absente de celles conduites en Grande-Bretagne ou en Suède. Quelle que soit la nature de ces objectifs, force est de constater que partout les technologies mobilisées pour mesurer les *outputs* se durcissent, dans le secteur de l'offre de formation, et de manière encore plus visible pour l'évaluation de la qualité de la recherche (Paradeise et Thoenig, 2013). Enfin la participation aux décisions collectives est moins fluctuante que dans le modèle du *Garbage Can*: l'influence sur la préparation et la prise de décision semble, en effet, de plus en plus concentrée au sein des cercles restreints des équipes de direction des établissements.

Pourtant, et en second lieu, notre analyse du cas des universités françaises permet d'avancer que **le mouvement de centralisation qui vise à accroître la capacité de prise de décision stratégique de ces agences n'écrase pas forcément la nature collégiale** – au sens de production des décisions par les pairs – de ces organisations. Ainsi, pour mener à bien des politiques qui visent

directement les contenus de l'enseignement et de la recherche, les présidents et leurs équipes doivent-ils, comme on l'a vu, maintenir des relations directes avec la communauté universitaire. Ces liens leur permettent de tester des options, de «prendre la température», voire d'amender des projets élaborés d'abord en cercles restreints, et ils visent *in fine* à recueillir un minimum de consensus parmi les universitaires. De plus, comme nous l'avons montré auparavant (Mignot-Gérard et Musselin, 2005; Barrier et Mignot-Gérard, 2013), il est fréquent que les équipes présidentielles cooptent des universitaires aux échelons intermédiaires de la pyramide universitaire pour mettre en œuvre des projets. Enfin, depuis la création d'agences nationales d'évaluation et d'allocation des moyens, les présidents d'université s'appuient également sur le jugement par les pairs qui s'exerce au sein de ces instances nationales (par exemple l'AERES) pour imposer des décisions d'allocation des moyens sélectives entre leurs équipes de recherche (Musselin, 2012). Il est notable que ces modes de gouvernement excluent souvent les dirigeants académiques élus (notamment les directeurs d'UFR, mais aussi les membres des instances de décision). On voit donc que les équipes présidentielles recherchent le consentement des communautés académiques ou usent du jugement des «pairs» pour gouverner la profession universitaire. La collégialité n'est donc pas absente du nouveau gouvernement des universités en France, mais il s'agit plus d'une «collégialité *top-down*» (Lazéga et Wattebled, 2011), dans laquelle les personnes participant à l'élaboration des décisions ne sont pas systématiquement choisies par leurs pairs («collégialité *bottom up*»), mais désignées par le chef de l'exécutif.

Enfin, ***le pouvoir, les alliances et la maîtrise des critères de jugement doivent être pris en compte pour évaluer la capacité des différentes composantes des organisations collégiales à influencer les décisions stratégiques.*** Notre étude montre que si dans le cadre des universités françaises, l'organisation affirme peu à peu sa prééminence sur la profession, ce processus est loin d'être uniforme. L'approche «politique» développée par Salancik et Pfeffer (1974), qui a pointé les asymétries de pouvoir entre départements au sein d'une même université, trouve ici toute sa pertinence. Pour Salancik et Pfeffer (1974), les départements qui cumulent des ressources externes (prestige, ressources propres) ont un accès privilégié aux moyens alloués par leur université. Ces auteurs n'interrogent pas en revanche en quoi la «consistance sociale» des collectifs universitaires – qu'on peut définir comme la conjugaison de «l'ensemble des alliances sociales tacites ou explicites que la communauté est apte à mobiliser quand elle en ressent le besoin», et «le niveau de redondance entre ses critères de jugement scientifique et ses critères de



jugement social» (Paradeise, 1998, p. 212) – leur offre du pouvoir décisionnel sur leur établissement.

Or, comme on l'a vu, les différentes entités académiques (UFRs, départements, disciplines, laboratoires) s'appuient sur leur consistance sociale pour négocier l'application de décisions élaborées par l'université. C'est le cas des facultés de médecine et des laboratoires UMR (unités mixtes de recherche), qui usent de leurs doubles tutelles pour déjouer les contraintes de centralisation imposées par leur établissement, par exemple pour négocier des budgets ou des postes en dehors de la procédure de classement annuelle des demandes des composantes de l'université. De même, les collectifs disciplinaires montrent une certaine aptitude à conjuguer des arguments de type professionnel (par exemple la qualité académique) et/ou marchand (par exemple l'existence de débouchés sur le marché du travail pour les étudiants), pour contrer des restrictions budgétaires ou des restructurations exclusivement fondées sur des calculs de coût. Or toutes les entités disciplinaires ne bénéficient pas, loin s'en faut, d'une consistance sociale équivalente: elles disposent de ressources inégales pour défendre leurs normes endogènes de développement, voire leur intégrité, dans les rapports de force qu'elles entretiennent avec leur établissement. En définitive, et au contraire du modèle de la bureaucratie professionnelle (Mintzberg, 1979) qui postule une homogénéité de la profession universitaire, nos résultats suggèrent l'existence d'une différenciation au sein des mondes académiques; il en résulte une plus ou moins grande capacité de ces derniers à digérer, tempérer ou contrer les transformations de l'université en organisation.

La prise de décision stratégique dans les organisations collégiales, telles que les universités, pose des problèmes particuliers, car elle implique une organisation qui se détache du modèle hiérarchique classique. Au cours des quinze dernières années, la volonté publique est de donner une forme d'autonomie stratégique à ces organisations. Dans les universités françaises, cette autonomie donne lieu à des décisions centralisées adossées à des critères de jugement hétéronomes pour une partie de la profession académique. Cette autonomie est cependant ambiguë: d'une part, les critères de choix adoptés par les établissements reflètent largement les orientations données par l'État, et, d'autre part, la décision stratégique est toujours plus ou moins le résultat d'une coproduction avec la communauté universitaire, tant lorsque celle-ci résiste aux nouvelles règles du jeu que lorsqu'elle participe à leur élaboration.

## Références sélectives

- Baldrige, J.V. (1971). *Power and Conflict in the University: Research in the Sociology of Complex Organizations*, New York, John Wiley.
- Barrier, J. (2005). *L'émergence incertaine de nouveaux modes de gouvernement de la recherche universitaire*, rapport pour le laboratoire Territoires Techniques Sociétés, Paris, C.S.O.
- Barrier, J. et Mignot-Gerard, S. (2013). «Leadership et changement dans une “organisation pluraliste”». Les transformations d'une université», dans I. Vandangeon et D. Autissier (dir.), *Le changement organisationnel. 10 études de cas commentées*, Paris, Eyrolles, p. 121-140.
- Birnbaum, R. (1989). *How Colleges Work: The Cybernetics of Academic Organization and Leadership*, San Francisco, Jossey Bass.
- Blau, P.M. (1973). *The Organization of Academic Work*, New York, Wiley.
- Brunsson, N. et Sahlin-Andersson, K. (2000). «Constructing organizations: The example of public sector reform», *Organization Studies*, 21(4), p. 721-746.
- Cabantous, L. (2008). «Les entreprises prennent des décisions (ir)rationnelles», dans A. Pezet et S. Sponem (dir.), *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Paris, La Découverte, p. 31-39.
- Chaffee, E.E. (1984). «Successful strategic management in small private colleges», *Journal of Higher Education*, 55(2), p. 213-238.
- Charles, N. (2013). *Justice sociale et enseignement supérieur: une étude comparée en Angleterre, en France et en Suède*, thèse de doctorat, Bordeaux, Université de Bordeaux.
- Chatelain-Ponroy, S., Mignot-Gerard, S., Musselin, C. et Sponem, S. (2012). *La gouvernance des universités françaises. Pouvoir, évaluation et identité*, rapport, Paris, Centre de sociologie des organisations (CSO), <<http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00729058>>, consulté le 25 mars 2014.
- Clark, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*, Oxford/New York, pour IAU Press par Pergamon Press.
- Cohen, M.D., March, J.G. et Olsen, J.P. (1972). «A garbage can model of organizational

- choice», *Administrative Science Quarterly*, 17(1), p. 1-25.
- Ferlie, E., Musselin, C. et Andresani, G. (2009). «The governance of higher education systems: A public management perspective», dans C. Paradeise, E. Reale, I. Bleiklie et E. Ferlie (dir.), *Higher Education Dynamics*, 25, p. 1-19.
- Goodman, P. (1962). *The Community of Scholars*, New York, Random House.
- Krücken, G. et Meier, F. (2006). «Turning the university into an organizational actor», *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*, Oxford, Oxford University Press, p. 241-257.
- Lazega, E. (1999). «Le phénomène collégial: une théorie structurale de l'action collective entre pairs», *Revue française de sociologie*, 40(4), p. 639-670.
- Lazega, E. et Wattebled, O. (2010). «Deux définitions de la collégialité et leur articulation: le cas d'un diocèse catholique», *Sociologie du travail*, 52(4), p. 480-502.
- Mignot-Gerard, S. (2006). *Échanger et argumenter. Les dimensions politiques du gouvernement des universités françaises*, Paris, Institut d'études politiques.
- Mignot-Gerard, S. et Musselin, C. (2005). «Chacun cherche son LMD». *L'adoption par les universités françaises du schéma européen des études supérieures en deux cycles*, rapport, Paris, Centre de sociologie des organisations (CSO)/École supérieure de l'éducation nationale.
- Millett, J.D. (1962). *The Academic Community: An Essay on Organization*, New York, McGraw-Hill.
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Musselin, C. (1997). «Les universités sont-elles des anarchies organisées?», dans J. Chevallier (dir.), *Désordres*, Amiens/Paris, CURAPP/Presses universitaires de France, p. 291-308.
- Musselin, C. (2001). *La longue marche des universités françaises*, Paris, Presses universitaires de France.
- Musselin, C. (2004). «Towards a European academic labour market? Some lessons drawn from empirical studies on academic mobility», *Higher Education*, 48(1), p. 55-78.

- Musselin, C. (2009). «Les réformes des universités en Europe: des orientations comparables,, mais des déclinaisons nationales», *Revue du MAUSS*, 33(1), p. 69-91.
- Musselin, C. (2012). «How peer review empowers the academic profession and university managers: Changes in relationships between the state, universities and the professoriate», *Research Policy*, 42, p. 1165-1173.
- Musselin, C., Barrier, J., Boubal, C. et Soubiron, A. (2012). *Liberté, responsabilités et centralisation*, rapport, Chasseneuil, École supérieure de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.
- Paradeise, C. (1998). «Pilotage institutionnel et argumentation: le cas du département SHS du CNRS», dans A. Borzeix, A. Bouvier et P. Pharo (dir.), *Sociologie et connaissance. Nouvelles approches cognitives*, Paris, CNRS Éditions.
- Paradeise, C. (2003). «La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique», dans G. de Terssac (dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte.
- Paradeise, C. et Thoenig, J.-C. (2013). «Academic institutions in search of quality: Local orders and global standards», *Organization Studies*, 34(2), p. 189-218.
- Ramirez, F. et Christensen, T. (2013). «The formalization of the university: Rules, roots, and routes», *Higher Education*, 65(6), p. 695-708.
- Ramirez, F.O. (2006). «The rationalization of universities», dans M.-L. Djelic et K. Sahlin-Andersson (dir.), *Transnational Governance: Institutional Dynamics of Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 224-245.
- Rose, J. (2003). «La lente affirmation des politiques d'établissement ou l'art du patchwork à l'université», *Sciences de la société*, (58), p. 37-56.
- Salancik, G.R. et Pfeffer, J. (1974). «The bases and use of power in organizational decision making: The case of a university», *Administrative Science Quarterly*, 19(4), p. 453-473.
- Simonet, S. (1999). *La stratégie d'offre de formation de trois universités*, mémoire de DEA, Paris, Institut d'études politiques de Paris.
- Slaughter, S. et Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets*,

*State, and Higher Education*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Stroup, H.-H. (1966). *Bureaucracy in Higher Education*, New York, Free Press.

Weick, K.E. (1976). «Educational organizations as loosely coupled systems», *Administrative Science Quarterly*, 21(1), p. 1-19.

