

Titre : Le budget, outil de diffusion d'un nouveau modèle de pilotage des universités ?

Auteurs :

Marie Boitier et Anne Rivière, professeurs du groupe ESC Toulouse.

Email : m.boitier@esc-toulouse.fr / a.riviere@esc-toulouse.fr

Introduction

La diffusion de nouveaux systèmes de contrôle de gestion dans les universités françaises par le biais de la LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finance¹) et de la loi LRU (Loi du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des Universités) s'inscrit dans un contexte de réformes du management public fortement influencées par le *New Public Management* (Nouveau Management Public ou NMP). En vigueur depuis une trentaine d'années dans différents pays occidentaux, le *New Public Management* constitue une politique fondée sur la mise en œuvre dans le secteur public d'un ensemble de techniques managériales, de pratiques et critères d'évaluation de la performance issus du secteur privé. Cette politique exprime la volonté de *moderniser l'Etat* et de *rendre plus efficace* en donnant notamment une place de choix à des systèmes de contrôle de gestion, qui *ont fait leurs preuves*², pour améliorer l'efficacité et l'efficience des organisations. Dans ce sens, la LRU et le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) visent à transformer les universités pour leur donner plus d'autonomie en matière de stratégie, de gestion budgétaire et de management des ressources humaines. La LRU trace ainsi les grandes lignes d'un modèle d'université, dans lequel le budget deviendrait un outil de pilotage, même si elle dépasse cette unique perspective. Les universités françaises doivent désormais rendre des comptes en matière budgétaire dans un cadre plus structuré et systématique qu'auparavant. Elles sont ainsi rendues responsables de leur performance et *auditables* d'une part. D'autre part, leur action est encadrée, orientée vers un modèle d'université défini au sommet de l'Etat. En effet, les conditions d'affectation budgétaire et les critères d'évaluation de leur performance définissent les missions considérées comme prioritaires pour les universités, les objectifs et moyens donnés pour la réalisation de leur activité. Le système de mesure de la performance contribue donc à la définition d'un modèle d'université, par les valeurs implicites qu'il véhicule quant aux critères légitimes d'évaluation. L'enjeu de la diffusion d'un nouveau modèle de pilotage des universités dépasse donc la simple mise en œuvre d'une technique de gestion.

L'objet de cet article est donc d'étudier dans quelles conditions le développement du pilotage budgétaire participe à la diffusion dans l'enseignement supérieur universitaire français d'une culture gestionnaire et managériale, que ce soit au sommet de l'Etat ou au sein des universités. Pour cela, nous mènerons une analyse multi-niveau de façon à mieux comprendre le processus de diffusion et les interactions entre ces niveaux, qui participent à la diffusion d'un nouveau modèle de pilotage à l'université. Nous présenterons dans un premier temps les fondements du NMP dans le contexte anglo-saxon, puis sa diffusion dans le contexte français (1). Ensuite, nous étudierons le processus de diffusion de ce nouveau management public en matière pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche, du point de vue du sommet de l'Etat (2). Enfin, nous nous situerons au niveau des *unités opérationnelles*, c'est-à-dire des universités elles-mêmes, pour analyser comment les outils sont adoptés et quelles évolutions ils induisent en matière de pilotage de la performance (3).

¹ Loi votée en 2001, le premier budget de l'Etat en mode LOLF ayant été voté en 2006.

² Les expressions en italique sont extraites du discours des acteurs de la mise en œuvre du NMP.

1. Budget et Nouveau Management Public : l'expérience française

Le NMP constitue une politique fondée sur la mise en œuvre dans le service public d'un ensemble de techniques managériales issues des pratiques et critères de performance du secteur privé (Hood, 1991 ; Lapsley, 2009), dont le contrôle budgétaire constitue l'un des piliers. Cette politique a été mise en œuvre par nombre de gouvernements dans les années 1980-2000 avec la volonté de *moderniser* et de *rendre plus efficace* le secteur public.

1.1 Les fondements du NMP

Loin d'être un tout homogène, le NMP regroupe un ensemble de doctrines issues de sources théoriques variées, que l'on peut synthétiser de la manière suivante :

Tableau 1 : Composantes doctrinales du New Public Management (d'après Hood, 1991, p.4-5)

Doctrines	Justification
Management professionnel de proximité	La <i>redevabilité</i> ³ requiert une attribution claire de la responsabilité pour l'action, pas la diffusion d'un pouvoir
Standards explicites et mesures de performance	La <i>redevabilité</i> requiert un exposé clair des buts ; l'efficacité demande un examen précis des objectifs
Plus d'insistance sur les outputs de contrôle	Besoin de souligner les résultats plus que les procédures
Tendance à désagréger les unités dans le secteur public	Besoin de créer des unités « gérables », gain d'efficacité par l'utilisation de contrats à l'intérieur ou l'extérieur du secteur public
Tendance à une plus grande compétition du secteur public	La concurrence, clé pour réduire les coûts et améliorer les standards
Accent mis sur les pratiques de management du secteur privé	Besoin d'utiliser les outils de management « qui ont fait leurs preuves » dans le secteur privé
Accent mis sur une plus grande discipline et plus de parcimonie dans l'utilisation des ressources	Besoin de maîtriser les demandes de ressources du secteur public et de « faire plus avec moins »

Cette caractérisation n'est pas une présentation normative de ce que doit être le NMP, mais se fonde sur l'observation des pratiques des années 1980 au Royaume-Uni (Hood, 1991, 1995). Ce transfert des pratiques du privé vers le public s'explique en grande partie par le rôle des consultants ou des managers issus du privé dans la promotion des réformes⁴. La diffusion et l'institutionnalisation des systèmes de contrôle de gestion (SCG) au sein des organisations est en effet le fruit d'interactions entre des acteurs des différentes sphères de la société, visant à définir entre eux certaines règles et relations stables (Di Maggio et Powell, 1983). Les modèles de contrôle de gestion développés dans le cadre de grandes entreprises privées sont ainsi devenus dans le cadre du NMP des modèles

³ Traduction française de la notion d'*accountability*.

⁴ Lapsley (2009) souligne ainsi le rôle de Roy Griffiths, alors député et dirigeant de la chaîne de distribution Sainsbury, dans la réforme du système de santé (Griffiths Report, 1983) et celui de Alex Jaratt, ancien dirigeant du secteur bancaire et de l'édition, devenu chancelier de l'université de Birmingham, porteur de la réforme de l'université (Jaratt Report, 1985).

universels, promus de manière très normative. Parmi les différents dispositifs participant à la *modernisation* de l'Etat, plusieurs éléments jouent des rôles clés : l'intervention de consultants issus du privé, déjà évoquée, la généralisation de l'usage des technologies de l'information, le développement des systèmes de mesure de la performance et de l'audit (Power, 1997), et une emphase mise au Royaume-Uni sur le management des risques (Lapsley, 2009). Selon les pays et les structures administratives, idéologiques, et technologiques existantes, l'accent est porté de manière plus marquée sur l'une ou l'autre des dimensions. Dans tous les cas, les systèmes de contrôle de gestion jouent un rôle spécifique dans la mise en œuvre du *New Public Management* et sur le contexte social associé. L'ensemble des acteurs de la société, y compris ceux du secteur public, doivent démontrer qu'ils sont performants, efficaces, ce qui nécessite la définition et la mise en place de systèmes de mesure et d'indicateurs destinés à rendre compte du niveau de performance atteint (Boussard, 2008). Dans ce sens, les SCG contribuent au contrôle des institutions publiques ou privées, grâce à un ensemble de dispositifs (management par objectifs, plans et budgets, tableaux de bord, système de reporting...), qui orientent la prise de décision, constituant une forme de rationalité collective. Le mouvement de *modernisation de l'Etat* en France s'inscrit dans la lignée de la mise en œuvre du NMP au Royaume-Uni, dans les pays scandinaves ou au Canada. Il présente certaines similitudes, mais aussi certaines différences avec ces expériences.

1.2 Pilotage budgétaire et NMP à la française

Dans le contexte anglo-saxon, les réformes du NMP sont fondées sur l'idée que l'administration avait trop de pouvoir par rapport au pouvoir politique. En France, la réaffirmation du volontarisme politique n'est en revanche pas le premier levier de la réforme. Il est à cet égard intéressant d'adopter une perspective historique, identifiant les différents dispositifs et acteurs de la réforme pour bien comprendre le processus d'institutionnalisation du NMP. La logique managériale et de contrôle de gestion a été d'abord progressivement adoptée au sommet de l'Etat, avant de rentrer dans une logique de déploiement opérationnel (au niveau des universités). Le changement a suivi des étapes dont l'identification nous permettra de mieux comprendre la situation actuelle et les éventuelles difficultés de diffusion ou d'appropriation au niveau local.

La spécificité de la configuration politico-administrative française fait que les pratiques de NMP se sont d'abord développées à travers l'importation qu'en ont faite les hauts fonctionnaires et non par le biais des élites politiques. Les « *recettes (du NMP) sont devenues légitimes dans la culture administrative française parce qu'elles ont fait l'objet d'une « traduction » et d'une articulation aux référents historiques de l'Etat administratif français par le biais de membres de la haute fonction publique* » (Bezes, 2008, p.78). A partir de 1988⁵, notamment dans le cadre de la politique de renouveau du service public initiée par le gouvernement Rocard, ont ainsi vu le jour en France différents dispositifs de réflexion et de mise en forme de réformes de modernisation de l'Etat composés de hauts fonctionnaires.

La LOLF (Loi Organique relative aux Lois de finance, promulguée pendant l'été 2001 et pleinement en application depuis le 1^{er} janvier 2006) marque cependant un tournant majeur dans la mise en œuvre du NMP en France. Cette loi confie au Parlement un rôle accru dans le vote et le contrôle du budget de l'Etat et vise à construire le budget de manière plus lisible (structuration du budget par mission,

⁵ La commission « Efficacité de l'Etat » du X^{ème} plan (1989-1992) est créée en septembre 1988, présidée par le journaliste François de Closets.

correspondant aux grandes politiques ministérielles ou interministérielles : sécurité, santé, justice... et par programmes, sous-découpages des missions). La LOLF a une portée institutionnelle que n'avait pas la rationalisation des choix budgétaires (RCB) mise en œuvre de 1970 à 1984, et repose sur un consensus sans précédent à la fois des grands partis politiques, d'un noyau actif de parlementaires et des élites administratives (Perret, 2006). L'esprit de la loi est de développer une *culture du résultat*, « *la LOLF permet de dépenser mieux et d'améliorer l'efficacité de l'action publique pour le bénéfice de tous : citoyens, usagers, contribuables et agents de l'Etat*⁶. ». La LOLF traduit les fondements du contrôle budgétaire tels que définis pour la grande entreprise privée et désormais considérés comme des principes universels. Elle vise la gestion efficiente et efficace des ressources et l'attribution claire de responsabilités ; sa mise en œuvre est soutenue par le ministère du budget. « *La LOLF substitue à cette logique de moyens la logique du « triangle du contrôle de gestion » (...) qui associe moyens, objectifs de performance et mesure des réalisations. Un budget expose les objectifs des politiques publiques (projet de performance) et alloue des moyens au gestionnaire responsable de la réalisation des objectifs. En fin d'exercice, ce responsable rend compte de la réalisation des objectifs (rapport de performance.)*⁷ » Le NMP s'appuie donc d'une part sur la mise en place d'une procédure budgétaire structurée par mission et programme⁸, d'autre part sur des actions plus générales de modernisation de l'Etat. Celles-ci sont portées à partir de 2005 par la DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'Etat).

Rattachée au ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, la DGME constitue une institution phare dans la mise en œuvre de ce NMP à la française. Elle est dirigée au départ par des fonctionnaires issus des grands corps de l'Etat, avec le soutien de fonctionnaires étrangers⁹ ayant mené la réforme dans leur propre pays. Le maître mot est « Analyser et optimiser le fonctionnement de l'Etat ». Pour cela des audits de modernisation sont lancés en octobre 2005¹⁰. Ces audits, menés par les CIAP (comités interministériels d'audit des programmes, composés notamment des différentes inspections générales), s'affirment comme des supports pour la mise en œuvre de la LOLF au service des ministères et des administrations. « *Les audits sont, pour les ministères, un levier d'action très opérationnel pour utiliser plus efficacement l'argent public, en apportant une meilleure qualité de service au meilleur coût*¹¹. » Le premier cahier de la DGME, en mars 2007, exprime de manière détaillée la mise en place du contrôle de gestion à tous les niveaux de l'administration (mise en place de la direction elle-même, audits de modernisation, animation d'un réseau de contrôleurs de gestion). Les actions de modernisation se déclinent autour de la qualité et des gains de productivité de l'administration, du développement de la gestion en mode LOLF et de la généralisation de l'administration électronique.

Ces différents éléments historiques concernant les dispositifs de mise en œuvre d'un NMP à la française nous permettent à la fois de retrouver les traits génériques du NMP anglo-saxon et les spécificités du processus d'institutionnalisation du NMP dans le contexte français. La réforme de

⁶ Extrait du Guide pratique de la LOLF, Edition actualisée, octobre 2008, p.7.

⁷ Extrait du guide du contrôle de gestion dans les administrations : éléments de méthodologie (2003) consultable sur <http://www.performance-publique.gouv.fr/la-performance-de-laction-publique/approfondir/le-contrôle-de-gestion.html>

⁸ Et qui supprime l'ancienne présentation budgétaire par nature de dépenses, ce que n'avait pas fait la RCB.

⁹ Roger Scott-Douglas notamment, ancien haut fonctionnaire auprès du Trésor canadien, nommé chargé de mission auprès de la DGME.

¹⁰ Circulaires du Premier Ministre du 29 septembre 2005 et du 13 juillet 2006.

¹¹ Fiche n°1 – Cahier de la DGME, p.16, mars 2007.

l'Etat a été portée par l'administration elle-même (et l'ensemble des ministères) jusqu'en 2007, au cours d'un processus itératif, faisant se succéder ou associant différents dispositifs (RCB, LOLF, Audit de modernisation), afin de permettre le changement, l'appropriation d'un nouveau cadre budgétaire, à la fois en termes techniques et culturels. Les dispositifs de mise en œuvre du NMP en France ont donc évolué dans leur forme au cours du temps. A partir de l'été 2007, au-delà de la modernisation de l'Etat, le NMP devient cependant plus nettement orienté vers la réduction des dépenses publiques et le retrait progressif de l'Etat. Une nouvelle structure de modernisation est créée : le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques¹² (CMPP) en charge de la RGPP (Révision générale des Politiques Publiques). Les audits de modernisation portés par les inspections générales se font de plus en plus avec l'appui de grands cabinets privés¹³. Ce qui facilite l'institutionnalisation des techniques de contrôle de gestion issues du privé dans les différentes commissions de réforme de l'Etat.

La RGPP vise à « *remettre à plat l'ensemble des missions de l'Etat, tout en améliorant la qualité du service rendu* » et s'appuie sur sept questions clés : « Que faisons-vous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ? Qui doit le faire ? Comment faire mieux et moins cher ? Qui doit payer ? Quel scénario de transformation ?¹⁴ ». La forme même de ces questions traduit la substitution d'une culture managériale en lieu et place d'une culture de gestion publique administrative et semble poser comme évident le retrait de l'Etat. L'argument budgétaire est au cœur de la réforme : efficacité et efficience dans la gestion des ressources¹⁵. De plus, au cours des années 2000, le ministère des Finances a pris progressivement une position dominante dans la réforme de l'Etat (Bezès, 2008), qui traduit à la fois un engagement doctrinal du nouveau gouvernement et l'évolution des rapports de force au sein de l'Etat en faveur d'acteurs fortement imprégnés de la logique budgétaire. Cette évolution s'est d'abord traduite par la promulgation de la LOLF en 2001, dont l'esprit était de développer un outil comptable et de contrôle budgétaire au service de la politique. Ensuite en 2007, la RGPP traduit une politique orientée vers la réduction des coûts pour l'ensemble des administrations.

Voyons maintenant comment ce NMP a été déployé en matière de pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche, qu'il s'agisse de la LOLF, de la RGPP ou plus spécifiquement de la LRU, votée le 10 août 2007, et dont la mise en œuvre se fait progressivement au sein des universités.

¹² Le CMPP est rattaché conjointement aux cabinets du Président de la République, du Premier ministre et du ministre du Budget, des Comptes publics et de la Fonction Publique et du secrétaire d'Etat chargé de la Prospective et de l'Evaluation des politiques publiques.

¹³ Un ancien associé du cabinet McKinsey&Co (F.D. Migeon) a été nommé à la direction de la DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'Etat), dont les équipes ont été étoffées par des anciens du même cabinet, à la demande du ministre du budget (E. Woerth), lui-même ancien dirigeant d'Arthur Andersen. Les audits de modernisation initiés par la RGPP ont vu œuvrer des équipes mixtes composées de membres des inspections générales et de consultants externes.

¹⁴ Extrait du Guide méthodologique – Révision générale des politiques publiques.

¹⁵ Voir en annexe un extrait de RGPP - 2^{ème} rapport d'étape au Président de la République – E. Woerth.

2. Quelle mise en œuvre du NMP au sommet de l'Etat en matière d'enseignement supérieur et de recherche ?

Au niveau du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), la diffusion du NMP s'exprime à la fois par la définition d'une stratégie, d'objectifs politiques prioritaires et par le développement d'outils de pilotage permettant le déploiement de cette stratégie. Il y a donc clairement plusieurs dimensions du point de vue ministériel : l'engagement sur des objectifs vis-à-vis de la représentation nationale, le pilotage de la mise en œuvre opérationnelle de ces engagements et l'évaluation des réalisations. Ces dimensions traduisent le développement du NMP en matière d'ESR et doivent amener à un système cohérent en matière de pilotage budgétaire.

2.1 La définition d'objectifs prioritaires et d'indicateurs de performance...

Le NMP est d'abord porté par la mise en œuvre de la LOLF, dessinant une structure budgétaire qui permette un engagement sur des objectifs prioritaires et la définition d'indicateurs de performance et de critères d'évaluation. Le budget de l'Etat identifie ainsi clairement une mission de l'Etat « Recherche et enseignement supérieur », mission interministérielle, elle-même décomposée en programmes, dont le programme 150 - Formations supérieures et recherche universitaire¹⁶. Dans ce cadre, le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), responsable du programme 150, définit trois orientations stratégiques majeures : *Mieux répondre aux besoins de qualifications supérieures du pays, améliorer l'efficacité de la recherche universitaire, améliorer l'efficience*. La logique prééminente du contrôle de gestion, l'organisation et la planification stratégique d'une gestion efficace et efficiente des ressources, est donc bien au cœur des préoccupations. Le PLF 2010 décline ensuite les grandes lignes stratégiques du programme 150 en 12 objectifs, chacun étant associé à un ou plusieurs indicateurs de performance¹⁷.

Objectif 1 - Répondre aux besoins de qualification supérieure

Indicateur 1.1 - Pourcentage d'une classe d'âge titulaire d'un diplôme de l'enseignement supérieur

Indicateur 1.2 - Taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés trois ans après leur sortie de formation initiale

Indicateur 1.3 - Pourcentage d'une classe d'âge accédant aux différents niveaux de diplôme de l'enseignement supérieur

Objectif 2 - Améliorer la réussite à tous les niveaux de formation

Indicateur 2.1 - Part des inscrits dans les formations professionnelles courtes STS et IUT parmi les bacheliers technologiques et professionnels poursuivant leurs études dans l'enseignement supérieur

Indicateur 2.2 - Réussite au DUT et BTS selon le bac d'origine

Indicateur 2.3 - Jeunes sortis non diplômés de l'enseignement supérieur

Indicateur 2.4 - Part des licences obtenues trois ans après une première inscription en L1 (1^{ère} année de licence ou de Deug, ou d'IUT) ou en STS dans le total des licenciés

Indicateur 2.5 - Pourcentage des doctorants allocataires soutenant leur thèse en trois ans au plus

Tableau 2 : Extrait des Projets annuels de performances – Annexe au PLF pour 2010 (p.26)

¹⁶ Missions et programmes du budget général de l'Etat, loi de finances pour 2010.

¹⁷ Projets annuels de performances – Annexe au projet de loi de finances pour 2010 – Mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur.

La mise en place d'un système global de contrôle de gestion au sommet de l'Etat semble donc bien avancée, avec la structuration de dispositifs fondamentaux : démarche prévisionnelle, engagement sur des objectifs, définition d'indicateurs de performance, post-évaluation, diagnostic, proposition de mesures correctives. Cependant, plusieurs questions méritent d'être posées quant au caractère formel ou effectif du dispositif, et quant à la pertinence des indicateurs proposés à ce stade. Comme pour toute institution (publique ou privée) se pose également la question du sens, partagé ou non, attribué par les acteurs aux indicateurs. Ainsi par exemple, si on reprend l'indicateur d'insertion professionnelle des étudiants¹⁸, se pose tout d'abord la question de la mesure de la performance du système d'ESR sur cette insertion (est-ce le temps écoulé entre le diplôme et le premier contrat de travail, l'adéquation de l'emploi à la formation, le devenir de l'étudiant trois ans après son diplôme... ?). L'indicateur choisi donne une orientation différente à l'action d'enseignement, dont la vocation peut-être une insertion rapide sur la marché du travail à court terme, quelle que soit l'orientation choisie, ou une perspective de développement de carrière à moyen et long terme. Ensuite, il est possible de s'interroger sur le niveau pertinent d'évaluation de cet indicateur (traduit-il la performance collective d'une université ou celle plus spécifique d'une composante, d'un diplôme ?) et sur son caractère contrôlable par les acteurs évalués (existe-t-il un lien évident entre action et résultat mesuré sans influences externes majeures ?). Sur ce dernier critère de la contrôlabilité des indicateurs de performance par les acteurs, le PLF 2010 souligne : « *L'ajustement formation-emploi est un processus qui dépend non seulement de la formation des jeunes sortant du système éducatif mais également de la conjoncture du marché du travail. Les marges de manœuvre existent cependant pour viser une meilleure insertion des jeunes diplômés dans les prochaines années, sauf forte dégradation de la conjoncture.* » Au-delà du paramètre conjoncturel non négligeable, il semble qu'il existe également des effets liés à l'orientation et à l'accompagnement à l'emploi (qui passent par exemple par l'élaboration d'un cursus professionnalisant personnalisé pour les étudiants, le développement d'expériences professionnelles à travers des stages...), qui relèvent d'une responsabilité collective de l'université, difficile à mesurer par de simples indicateurs locaux.

En tout état de cause, ce qui apparaît clairement concernant ces indicateurs, c'est la nécessité d'une représentation partagée sur les missions de l'université et la définition d'une intention commune, d'un sens partagé pour qu'ils puissent servir à l'action. A cet égard, les effets pervers de la mesure ont été montrés dans le cadre du contrôle de gestion des organisations privées ; ils pourraient apparaître également si les acteurs de l'université en venaient à faire la preuve de leur efficacité par le simple miroir des indicateurs mesurables, les activités ayant tendance à se conformer aux constructions demandées par les techniques de management (Townley, 2001). Ainsi, il est probable que l'université française arrivera aux taux de réussite aux diplômes définis comme objectifs au niveau ministériel. Cela gardera du sens dans la mesure où les indicateurs d'évaluation de la performance seront intégrés dans un dispositif global cohérent, traduisant une performance tantôt locale, tantôt globale et donnant lieu à un dialogue de gestion permettant le partage des objectifs ultimes. La structuration de ce dispositif est à ce jour encore en cours. Le ministère s'engage cependant d'ores et déjà vis-à-vis de la représentation parlementaire sur les objectifs définis dans le cadre du PLF et entend voir un alignement stratégique particulier des universités.

Pour atteindre ces objectifs, le directeur du programme (DGESIP) identifie les *leviers d'action* qui vont permettre de mettre en œuvre cette stratégie au niveau opérationnel. Du point de vue du

¹⁸ Cet indicateur est en cours d'élaboration (PLF 2010, Programme 150, p.47).

pilotage budgétaire, cela s’articule en particulier autour de la LRU, du nouveau système d’allocation des moyens (SYMPA) et de l’adaptation de la politique contractuelle.

2.2 ...s’accompagne d’un nouveau pilotage budgétaire...

La LRU constitue un ensemble de dispositifs visant à donner aux universités plus de responsabilité quant à l’atteinte des objectifs et plus d’autonomie et de souplesse sur les moyens mis en œuvre pour les atteindre. « *Cette loi transforme notre université et lui donne les moyens et la liberté indispensables pour être plus réactive et plus agile dans la compétition mondiale de la connaissance : recruter plus rapidement les meilleurs talents, créer de nouvelles formations et les adapter aux besoins des étudiants et de la société, nouer des partenariats et drainer des fonds grâce aux fondations universitaires.* » (V. Péresse, septembre 2007¹⁹). Cette loi constitue un dispositif majeur de la réforme de l’Etat et décline la logique managériale du NMP en même temps qu’elle porte un projet politique plus global quant aux missions de l’université. Il s’agit de transformer les universités pour les inciter à adopter un positionnement stratégique clair dans leur environnement concurrentiel (celui de la compétition mondiale de la connaissance et de l’espace européen de l’enseignement supérieur lancé officiellement en mars 2010), un pilotage budgétaire et une gestion des ressources humaines adaptés. Du point de vue budgétaire, le passage aux responsabilités et compétences élargies implique pour les universités autonomes :

- Le transfert du budget global et de la masse salariale des agents de l’Etat ;
- L’évolution de la procédure budgétaire au sein de l’université, qui a vocation à terme à fonctionner comme au sein des grandes entreprises : lettre de cadrage définie par le président, participation des composantes à l’élaboration des contrats pluriannuels (la participation des composantes est désormais inscrite dans la loi), engagement sur des objectifs, évaluation des réalisations et proposition de mesures correctives.

Cette logique de pilotage de la performance déjà portée dans le cadre de la LOLF et des contrats quadriennaux, est ici poussée plus loin en donnant plus de pouvoir de décision aux présidents d’université. Elle s’accompagne également d’une obligation de rendre des comptes (*auditabilité*) pour donner à l’Etat, dans le cadre des contrats pluriannuels, des garanties sur la cohérence de la politique de l’établissement avec les orientations définies au niveau ministériel. La ministre et les inspecteurs chargés de préparer les organisations et leurs gestionnaires à cette réforme affirment ainsi que : « *ces contrats seront plus sûrs : ils fixeront à la fois les objectifs à atteindre ainsi que les moyens nécessaires pour ce faire. L’évaluation se fera tous les quatre ans au terme du contrat.* »²⁰

Cependant, il convient de remarquer que l’évaluation et la perspective contractuelle figuraient déjà dans les contrats quadriennaux, mais cette dimension du contrôle de gestion est supposée être améliorée avec la mise en œuvre de la LRU. « *Alors ça (l’évaluation), on le fait mal et on ne le fait qu’insuffisamment. Donc là (avec la LRU), c’est encore réaffirmé et on espère que cette fois-ci on aura vraiment un pilotage par la performance appliqué au processus contractuel.* »²¹

¹⁹ V. Péresse, *Les clés de la réforme de l’université*, septembre 2007.

²⁰ Extrait de formation CASU assurée par l’IGAENR – L. Vedrine – 13 mars 2008 disponible sur http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Conferences/Videos_enrichies/vedrine/medias/l_vedrine.pdf.

²¹ Extrait de la formation IGAENR (Inspection générale de l’Administration de l’éducation nationale et de la recherche) déjà citée.

Par ailleurs, se met en place dans le cadre de la LRU un financement de plus en plus conditionnel, outil d'incitation à l'adoption du nouveau modèle de pilotage de la performance. En ligne avec les préconisations européennes inscrites dans la stratégie de Lisbonne, les universités françaises sont incitées à diversifier leurs sources de revenus, notamment en développant des partenariats avec les entreprises. Les principales sources de financement de l'université proviennent pour l'instant de l'Etat et sont de deux ordres : la dotation globale annuelle définie par un système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA) pour les charges correspondant à l'enseignement et au fonctionnement de l'Université, et un financement pluriannuel inscrit dans le cadre d'une démarche contractuelle pour des projets de développement stratégiques spécifiques (contrat pluriannuel).

Tout d'abord, la dotation globale annuelle se fait désormais selon un système d'allocation des ressources (SYMPA) qui combine des critères d'activité et de performance. Ces critères s'appliquent sur les trois activités majeures de l'université, celles d'enseignement, de recherche et de pilotage. Le système SYMPA s'inscrit clairement dans le cadre de la loi LRU, de la LOLF et de la RGPP. Ce système a donné lieu à de nombreuses oppositions et à un mouvement social remarqué au printemps 2009. Le recours à la performance est justifié par rapport aux pratiques des systèmes étrangers : « *l'efficience ou la performance : des notions partagées par de nombreux systèmes étrangers* »²², et soutenu par la CPU²³ (Conférence des Présidents d'Universités). Tant pour la recherche que pour l'enseignement, les critères d'activité et de performance s'appuient sur les indicateurs et les cotations de l'Aeres (cf. 2.3). Pour l'enseignement, l'activité s'appuie sur le nombre d'étudiants inscrits aux examens, indicateur présenté comme un « *critère quantitatif vertueux* » (ibidem, p.22). Dès la mise en place de SYMPA, la nécessité de fiabiliser les données alimentant les indicateurs d'activité et de performance est soulignée, ainsi que l'importance d'une utilisation rapide d'indicateurs d'insertion professionnelle (prévus pour 2012 mais non encore disponibles). La CPU souligne cependant l'impérative adaptation du dispositif pour tenir compte des effets négatifs identifiés lors de l'application du modèle en 2009 : suppressions ou redéploiement d'emplois sur des bases incertaines (en termes de quantification des indicateurs), émulation entre établissements bénéficiant de dotations inégales (elle propose d'intégrer un critère d'efficience pour évaluer une performance relative des établissements). Certains critères de répartition ont également été amendés en 2010, notamment pour une meilleure prise en compte du nombre d'étudiants, de la spécificité des petites universités, des besoins différenciés en encadrement des licences ou masters... En juillet 2009, les sénateurs émettent un premier rapport²⁴ sur l'utilisation de SYMPA, 6 mois après le passage aux RCE des 18 universités devenues autonomes. Ils relèvent le manque d'outils de pilotage au sein des universités, l'amélioration nécessaire de certains critères d'allocation des moyens, et l'absence d'indicateur mesurant l'insertion professionnelle, considéré comme un « *aiguillon de transformation* » de l'offre de formation. Les difficultés liées à la définition de la performance et à sa mesure (tant en termes de choix des indicateurs pertinents qu'en termes d'outils de collecte des données) apparaissent à l'usage.

²² Rapport sénatorial 382 de juin 2008, p.16.

²³ Courrier du 24 juillet 2009, adressé à Madame Valérie Pécresse, MESR.

²⁴ Rapport sénatorial 532 de juillet 2009 « Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau système d'allocation des moyens : le chemin de la vertu ? »

La nouvelle procédure d'établissement du contrat pluriannuel fait émerger la même logique de diffusion d'une *culture du résultat*. Ce contrat, dont le but est le financement de projets stratégiques propres à chaque université, est désormais le fruit d'une négociation. L'allocation de ressources est la contrepartie d'un engagement sur des objectifs et des niveaux de performance à atteindre en phase avec les priorités stratégiques définies au niveau national par la DGESIP. Le contrat reprend les chantiers jugés stratégiques par les deux parties pour l'atteinte des objectifs. La lettre de cadrage sur le nouveau dialogue contractuel²⁵ reprend les fondamentaux de la procédure budgétaire comme système de contrôle a priori et a posteriori, et comme dispositif favorisant le dialogue de gestion entre la DGESIP (en particulier le pôle dédié au financement et à la contractualisation, doté de compétences en matière de comptabilité analytique et de contrôle de gestion²⁶) et les établissements. Ce dialogue s'appuie entre autre sur les rapports de l'Aeres comme instance d'évaluation indépendante.

La structure formelle du contrôle budgétaire entre le ministère et les établissements est donc désormais bien en place, même si elle est encore en cours de structuration sur la définition des indicateurs de performance les plus pertinents et concernant le passage à l'autonomie des 'dernières' universités. Les différents dispositifs d'allocation des ressources (que ce soit dans le cadre de la procédure Sympa, des contrats pluriannuels ou des dispositifs particuliers comme le Plan Pour la Réussite en Licence, le Plan Campus...) sont désormais conditionnés à l'engagement sur des objectifs de performance et à la mise en place de systèmes d'évaluation de cette performance. Ces systèmes doivent s'inscrire à la fois en vue d'un pilotage local des universités – celles-ci sont incitées à développer des outils de suivi - et dans le cadre d'un *reporting* sur l'atteinte de leurs objectifs dans le cadre des évaluations externes menées par différents organismes d'évaluation indépendants. Voyons maintenant comment cette diffusion des nouveaux outils de pilotage de la performance est évaluée par le ministère lui-même ou par des agences indépendantes.

2.3 ...dont l'efficacité doit être évaluée.

L'évaluation de la performance des universités n'est pas un phénomène nouveau associé à la mise en œuvre de la LRU en 2007. En effet, le CNE (Comité national d'évaluation), autorité administrative indépendante, avait déjà été créé en 1984 pour évaluer l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique. Il produit chaque année un rapport au Président de la République, dans lequel on peut bien observer la diffusion progressive des critères liés au pilotage des établissements. Par ailleurs, l'IGAENR a réalisé également des audits, relatifs à la mise en œuvre de la LOLF par les établissements, puis à l'évaluation de la capacité des établissements à assumer les futures responsabilités et compétences élargies. Les Chambres Régionales des Comptes jouent également un rôle dans l'évaluation de la gestion comptable et budgétaire des établissements. Cependant, les différents rapports du Sénat sur l'évaluation de la performance des établissements soulignent le défaut d'évaluation globale des établissements, c'est à dire dans une logique complète d'efficacité (capacité à atteindre des objectifs quant aux différentes missions confiées aux universités) et d'efficience (en optimisant les moyens).

²⁵ Courrier n°2009-0310 de la DGESIP adressé aux Présidents d'Université, le 30 juillet 2009.

²⁶ 2^{ème} rapport d'étape RGPP, avril 2008. Voir aussi la nouvelle organisation du ministère (mars 2009).

L'analyse des rapports du CNE dans le temps permet cependant de bien voir émerger les choix stratégiques actuels, notamment à partir des années 1990, tant en termes de priorité pour l'enseignement et l'insertion professionnelle, pour la recherche et l'innovation, et qu'en matière de pilotage des établissements en particulier dans le cadre du passage à l'autonomie. La méthode d'évaluation développée par le CNE s'intègre dans une démarche de progrès et de dialogue : l'évaluation est suivie d'un rapport public avec réponse du président d'université, chaque nouvelle évaluation s'appuie sur la manière dont les recommandations du précédent rapport ont été mises en œuvre. Le CNE souligne l'utilité de ses rapports pour le pilotage interne assuré par les présidents. En 2003, le CNE publie un outil d'autoévaluation²⁷ qui sert de référence pour les nouvelles évaluations : les établissements sont encouragés à produire eux-mêmes ce pré-rapport, outil de pilotage pour le président d'université et ses équipes et outil d'évaluation pour le CNE. Les trois dimensions stratégiques sont désormais évaluées de manière très structurée : la politique de formation, la politique scientifique et le management de l'établissement au service de ses missions. L'évaluation de la performance des universités n'est donc pas un phénomène récent, cependant celle-ci ne s'appuie pas d'emblée sur des indicateurs quantitatifs d'évaluation de la performance, la dimension qualitative des rapports est prééminente. En outre, il semblerait que les rapports du CNE servent peu dans le cadre de la politique contractuelle²⁸ et qu'il y ait peu de coordination entre les différentes instances d'évaluation (en particulier CNE, IGAENR ou Chambres Régionales des Comptes).

A la suite du CNE, l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) a été mise en place en 2007 pour assurer l'évaluation des établissements signataires de contrats avec l'Etat. Depuis 2007, l'AERES a développé une grille d'audit des établissements et une méthode qui repose sur la production par les établissements eux-mêmes d'un rapport d'autoévaluation. L'évaluation des rapports conduit cependant le directeur de la section des formations et diplômes de l'Aeres, A. Menand à souligner « (qu')il n'existe pas forcément les outils nécessaires dans les universités pour accompagner cette auto-évaluation. (...) Mais une impression globale se dégage : les établissements ont quand même beaucoup travaillé et se sont approprié l'auto-évaluation. »²⁹ Ces propos nous permettent de comprendre la mise en place du dispositif complet d'évaluation (finalisation et post-évaluation) comme un processus complexe, qui prendra certainement du temps pour plusieurs raisons : des raisons techniques de recueil et de traitement de l'information au sein des universités, mais également des raisons sociales d'acceptation du dispositif même d'évaluation, des objectifs et indicateurs définis par les organes dirigeants. Ainsi, concernant l'évaluation des enseignements, A. Menand remarque : « je crois que les établissements sont dans la prise de conscience. »³⁰ On peut s'interroger sur le sens de ce discours : identification d'un processus à ses prémisses, manifestation d'inquiétude face à la résistance ou négation de cette résistance face aux dispositifs d'évaluation ?

Au-delà de la dimension contractuelle de l'évaluation menée par l'Aeres, comme source d'information pour la négociation entre l'Etat et les établissements, le directeur de l'Aeres souligne la

²⁷ CNE, *Le livre des références. Les références de l'assurance de la qualité dans les établissements d'enseignement supérieur*, novembre 2003, préparé par un groupe de travail commun au CNE et à l'IGAENR.

²⁸ Rapport d'information n°392 (2003-2004), « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat », fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification.

²⁹ Dépêche AEF du 16 novembre 2009, « Formations : les universités entrent dans une démarche d'assurance-qualité. » Interview d'A. Menand.

³⁰ Dépêche AEF du 16 novembre 2009, « Formations : les universités entrent dans une démarche d'assurance-qualité. » Interview d'A. Menand.

volonté réitérée (c'est ce qu'exprimait déjà le CNE) de faire de cette évaluation un outil de pilotage. Concernant en particulier l'évaluation des enseignements, *« les présidents d'université auront alors une mine d'information qui leur permettra de vérifier la bonne entente au sein des équipes pédagogiques et de détecter les endroits où ça ne va pas. Dans certains cas, le dialogue au sein des équipes est difficile. Cette évaluation est également indispensable si on veut qu'il y ait une réalité du plan réussite en licence. D'ailleurs, l'auto-évaluation nous permettra de faire un diagnostic assez précis de l'impact de ce plan dans les établissements. »* (A. Menand, 16 nov. 2009). On retrouve à travers l'utilisation de ces évaluations pour le pilotage l'idée d'une boucle d'apprentissage - à la fois pour les « opérationnels » que sont les présidents d'universités et pour le « sommet stratégique » qu'incarne le ministère - préconisée par le modèle classique du contrôle de gestion pour améliorer la fixation des objectifs et le pilotage ultérieur. Les rouages de l'évaluation de l'enseignement et de la recherche sont ainsi des instruments de surveillance et de contrôle centraux qui reposent en même temps sur la création de structures d'auto-évaluation par les universités.

Les différents dispositifs mis en place (découpage budgétaire par action en mode LOLF, système d'allocation des ressources et démarche contractuelle, évaluation AERES) tracent les grandes lignes d'un système de contrôle de gestion tel qu'il est mis en œuvre dans les grandes entreprises, mais demeure encore inachevé. Il dessine les formes d'un contrôle a priori, engageant les établissements sur des axes stratégiques clairement définis et identifie des indicateurs permettant d'anticiper la manière dont la performance de chaque établissement sera évaluée. Le changement est encore en cours, mais la formalisation d'objectifs et d'indicateurs a d'ores et déjà une fonction symbolique incitative : *« L'autonomie s'accompagne d'une plus grande responsabilisation et celle-ci passe par un « reporting » plus fin de la part des établissements. Tous les critères ne seront pas immédiatement et parfaitement applicables. Néanmoins, vos rapporteurs préconisent qu'ils soient tous fixés d'emblée. Il importe, en effet, d'afficher les objectifs dès le lancement de la réforme si l'on veut garantir son caractère incitatif. Il faut cibler le haut de l'échelle si l'on veut en gravir les marches ! En revanche, leur pondération devra varier au cours du temps, en fonction de la capacité à les renseigner. La réussite de cette dynamique dépendra à la fois, de l'exigence du calendrier de montée en charge des faisceaux de critères, et des moyens qu'auront, et que se donneront, les universités pour tendre vers leurs objectifs. »*³¹

Au niveau du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, la RGPP³² se décline en définitive autour de trois axes en particulier : la mise en œuvre de la LRU, la définition des priorités stratégiques de la recherche et l'orientation des acteurs dans ce sens, et l'adaptation de l'organisation du ministère. La culture de la performance du NMP est bien présente dans chacun de ces axes, il s'agit de piloter l'enseignement supérieur et la recherche avec un souci de gestion efficace et efficiente des ressources : efficace pour l'atteinte des objectifs stratégiques définis par le ministère dans le cadre de la loi de finance, et efficiente, c'est-à-dire en optimisant les moyens grâce à des dispositifs de contrôle de gestion. Le dernier axe concernant l'adaptation du ministère n'est pas à négliger, parce que si la LRU vise à développer la logique de contrôle de gestion à l'université (et en particulier l'obligation de rendre des comptes de la part des universités), il faut aussi avoir les moyens de faire le travail de consolidation des données, de suivi et d'analyse des résultats au niveau ministériel. Cette dernière étape est une étape clé, qui doit permettre à la fois une évaluation des

³¹ Rapport sénatorial 382 de juin 2008.

³² RGPP : Deuxième rapport d'étape, mai 2009. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

actions mises en œuvre aux différents niveaux de la chaîne de pilotage et une évaluation des dispositifs de contrôle eux-mêmes. Comme toute organisation, le MESR doit être prêt à ajuster sa politique, ses dispositifs de contrôle et d'évaluation afin de les rendre progressivement plus efficaces, pertinents et cohérents. Il apparaît parfois des défauts d'anticipation et d'organisation quant aux moyens nécessaires au sommet de l'Etat pour piloter et contrôler les réformes en cours. On assiste dans ce sens à une structuration progressive du ministère pour faire face aux conséquences pratiques de la LOLF et de la LRU. La réorganisation du ministère en mars 2009 constitue ainsi une étape indispensable à la mise en œuvre de la stratégie développée par le MESR.

Voyons maintenant comment le nouveau système de pilotage budgétaire étudié tout d'abord au niveau du sommet stratégique, celui du MESR, définissant un cadre commun pour les universités, se déploie aujourd'hui localement, au niveau d'une université et de ses composantes.

3. Les prémisses du pilotage de la performance au sein des universités

En dépit du passage à l'autonomie de nombreuses universités en 2009 et 2010 (au 1^{er} janvier 2010, 51 universités sur 83 sont passées à l'autonomie), de la définition d'un cadre de pilotage de plus en plus structuré au niveau ministériel, de systèmes d'allocation des ressources conditionnée à la performance et de dispositifs d'évaluation notamment animés par l'Aeres, il est possible d'affirmer que la déclinaison du NMP au sein des universités n'en est qu'à ses prémisses. Le cadre structurel global est en place, mais ne correspond pas encore à une déclinaison complète et effective du contrôle de gestion au sein des universités. Après avoir identifié des éléments de diagnostic de la situation actuelle, nous mettrons en évidence la manière dont les dispositifs de contrôle de gestion sont en train de se structurer, avant de rappeler les questions essentielles à traiter pour l'accompagnement du changement et une appropriation pertinente des outils de pilotage par l'ensemble des acteurs au sein des universités.

3.1. Eléments de diagnostic sur le pilotage budgétaire des universités

Plusieurs acteurs (IGAENR, Chambres régionales de Comptes et CPU en particulier) sont susceptibles de participer au diagnostic sur la mise en œuvre du pilotage universitaire dans les universités et les avis sont, à ce jour, globalement unanimes.

La mise en œuvre de la LOLF a fait évoluer les pratiques budgétaires des universités avec désormais un découpage par action (Licence, Master, Doctorat, bibliothèques et documentation, recherche universitaire structurée par domaine, immobilier, pilotage et support...) conformément à la structure du Projet Annuel de Performance (PLF 2010) développé au niveau ministériel. Ce découpage se retrouve dans le budget de chaque composante ou site. Un gros travail a été réalisé pour répondre

au besoin général³³ de fiabilisation des données et de reconstruction des systèmes d'information. Le diagnostic réalisé par l'IGAENR (Inspection Générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche) est de ce point de vue très parlant : « *Les systèmes d'information ont été travaillés et sont partout en cours d'amélioration, l'information budgétaire et comptable est mieux assurée, de même que l'analyse de l'activité des personnels. Les budgets de gestion sont stabilisés, le travail sur les indicateurs a été engagé (...). Les établissements se sont engagés dans des démarches de projet autour de la modernisation, menées par l'équipe présidentielle et sa garde administrative rapprochée.* » (Extraits du Rapport n°2007-070³⁴, p.36). La mise en œuvre de la LOLF a été l'occasion d'un énorme chantier en matière de traitement de l'information comptable, mais en 2010 les universités se trouvent encore à des stades très hétérogènes, d'où des niveaux d'avancement différenciés dans le passage aux RCE. Cependant, ce diagnostic porte d'abord sur une vision comptable de la LOLF, mais la fiabilisation de l'information comptable n'est qu'un pré-requis avant la mise en œuvre d'une véritable démarche de pilotage budgétaire. Le budget doit s'inscrire ensuite dans une logique de management stratégique et de contrôle de gestion : définition d'objectifs stratégiques dans le cadre d'une démarche prévisionnelle, déclinés en plans d'action chiffrés par centres de responsabilité et permettant ensuite un suivi des réalisations par rapport aux objectifs. Il doit permettre : un dialogue de gestion sur les objectifs et les moyens, la coordination et la mise en cohérence des engagements des différents centres de responsabilités, une articulation temporelle des différents horizons de pilotage (plans pluriannuels, annuels et infra-annuels). Or, la structuration budgétaire en mode LOLF et les débuts de la mise en œuvre de la LRU ne semblent pas encore avoir porté leurs fruits dans ce sens (IGAENR, 2009³⁵). L'IGAENR formule des recommandations pour faire du budget un outil de pilotage :

- avec une lettre de cadrage stratégique et des prévisions budgétaires améliorées ;
- développant à la fois la visibilité pluriannuelle des activités et un suivi budgétaire infra-annuel ;
- déclinant en interne les principes d'allocations des ressources sur des critères de performance et conditionnées par l'engagement sur des objectifs ;
- dessinant une structure budgétaire resserrée pour donner plus de marge de manœuvre aux décideurs.

Sur ce point, l'IGAENR plaide pour une certaine centralisation des moyens pour les redéployer sur des actions jugées stratégiques plutôt qu'une reconduction systématique des budgets par composante.

Ces recommandations font écho à des rapports plus précis concernant des pratiques de pilotage budgétaires assez communes au sein des universités. « *Les lettres annuelles de cadrage budgétaire ne comportent pas de définition d'objectifs ni d'axes directeurs pour la préparation des budgets des unités. Les critères de répartition interne de la DGF restent incertains, pour une large part mal connus des composantes et en tous cas insusceptibles de contribuer à la réalisation des priorités de l'établissement. (...) L'absence de fiabilité des prévisions budgétaires qui ressort du nombre et du volume des DBM (décisions budgétaires modificatives) ainsi que les écarts entre les crédits ouverts et*

³³ CPU, Rencontre du vendredi 18 janvier 2008, *LOLF et universités : quels apprentissages en vue de leur autonomie renforcée ?*, organisée par l'Université Pau & Pays de l'Adour. Consultable en ligne http://cratice.univ-pau.fr/fichiers/uppa/conference-cpu/UhaldebordePRESENTATION/pPRESENTATION_uHALDE.html

³⁴ IGAENR (juillet 2007), Rapport n°2007-070, *La mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF dans l'enseignement supérieur.*

³⁵ Rapport n°2009-062 – IGAENR – Avril 2009 – *La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités.*

*les dépenses effectives, pour autant qu'ils soient connus avec certitude, démontre que le budget de l'université ne constitue pas un outil de pilotage.*³⁶ »

En définitive, le diagnostic sur la faiblesse des universités en matière de contrôle de gestion s'exprime de manière très crue, à un moment où le sens des réformes en cours est justement de rendre l'université plus efficace et efficiente au service d'une stratégie d'enseignement et de recherche nationale. Cependant, la 'mise à niveau' des universités en matière de pilotage n'est pas évidente compte tenu du point de départ, mais aussi de la complexité des différents objectifs de pilotage à intégrer. Le lien entre la démarche LOLF, la démarche contractuelle, les critères d'allocation des ressources (Sympa) et entre les différents dispositifs d'évaluation est en cours d'articulation au niveau ministériel et d'appropriation par les équipes dirigeantes des universités (IGAENR, 2009). Ainsi, concernant le développement d'entrepôts de données au service du pilotage des établissements, l'IGAENR³⁷ souligne la difficulté de la tâche d'accompagnement des établissements par l'AMUE (Agence de mutualisation des universités et des établissements) en raison notamment de la multiplicité des indicateurs à suivre (indicateurs LOLF, indicateurs de suivi du contrat quadriennal et indicateurs Aeres notamment). Ce dernier rapport suggère donc d'harmoniser et de stabiliser la liste des indicateurs demandés aux établissements. La DGESIP propose en outre un outil pour établir des correspondances entre les différents indicateurs³⁸, qui traduit bien la complexité du système développé et le nécessaire accompagnement des établissements dans le développement d'un pilotage cohérent.

Le défi qui se présente aux équipes dirigeantes des universités combine des questions à la fois techniques et politiques. Du point de vue politique, il s'agit de définir une structure budgétaire traduisant des choix en matière de stratégie d'établissement (Continuer à occuper des niches en matière d'offre de formation ou n'offrir que des formations à forts effectifs ?) et une définition adaptée des centres de responsabilité (Jusqu'à quel niveau décline-t-on les principes d'autonomie et contrôle ? Quelle est la structure décisionnelle qui permettra à l'université d'être la plus pertinente dans sa définition de la stratégie, la plus efficace et efficiente en termes de gestion ?). Au-delà de la structuration des outils comptables et budgétaires, une structuration du contrôle de gestion comme fonction et comme système organisant des processus décisionnels est nécessaire pour développer le pilotage au sein des universités.

3.2. La structuration progressive du contrôle de gestion des universités

Depuis 2007 et la mise en place progressive de la LRU dans les universités passées à l'autonomie, quelques étapes ont été franchies pour développer un contrôle de gestion qui soit un véritable dispositif de pilotage. Cela concerne en particulier la professionnalisation de la gestion, la formalisation de la procédure budgétaire comme dispositif prévisionnel de déploiement d'une stratégie d'établissement. Cependant, le modèle de pilotage de la performance inscrit dans les

³⁶ Chambre Régionale des Comptes de Midi-Pyrénées –N/ref: GO834001 - 15 décembre 2008 - *Rapport d'observations définitives sur la gestion de l'université Paul Sabatier de Toulouse. Département de la Haute-Garonne.*

³⁷ Rapport n°2010-003 – Janvier 2010 – *L'entrepôt de données proposé par l'AMUE et l'aide au pilotage des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.*

³⁸ http://edgesip.sup.adc.education.fr/contrats/editorial_contrats/Indicateurs/liste_indicateurs/tableau_synth

structures au niveau national, définissant des objectifs et des indicateurs de mesure de la performance, ne semble pas encore véritablement donner lieu à une déclinaison systématique aux différents niveaux du pilotage des universités.

Tout d’abord, concernant la professionnalisation de la gestion et du contrôle de gestion au sein des universités, les présidents ont pris conscience de la nécessité de recruter des personnels administratifs compétents sur ces fonctions. « *Pour ce qui concerne la technique de gestion, les enseignants-chercheurs qui étaient président ou vice-président n’ont reçu aucune formation ; ils se formaient en autodidactes tout au long de leur mandat (...) Il convient de se rappeler l’état de l’université au début des années 2000 afin d’apprécier la progression réalisée sous mon mandat en matière de gestion. Ainsi, il n’existait qu’une division du budget gérée par des administratifs universitaires non-spécialistes.*³⁹ ». Depuis 2007, la plupart des universités ont créé et structuré des Directions finances et du contrôle de gestion, comportant des divisions budget, achats publics, prospective et évaluation et des Directions Gestion des Ressources humaines en charge d’une gestion prévisionnelle dans l’allocation des moyens⁴⁰... Ces directions ont une mission de gestion efficace et efficiente des ressources sur un plan administratif et managérial. Elles participent à l’organisation des responsabilités et à la formalisation des procédures aux différents niveaux de l’université : UFR, départements, laboratoires. Des questions se posent cependant sur les besoins effectifs en personnels administratifs dédiés au pilotage : Quels besoins de gestionnaires localement ? Quelle délégation de responsabilités gestionnaires aux enseignants-chercheurs en charge de la direction d’UFR, de départements ou de laboratoires ? Quels moyens le ministère et les universités sont-ils prêts à accorder à la fonction pilotage ?

La procédure budgétaire s’inscrit dans l’application du décret du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements, mais traduit encore à ce jour une vision extrêmement comptable du pilotage budgétaire. Les lettres de cadrage⁴¹, dont le principe devrait être de donner les grandes orientations stratégiques aux plans d’action des composantes en termes qualitatif (quelles formations offertes, avec quelle organisation pédagogique, quels objectifs et moyens) et quantitatif (indicateurs de mesures des résultats, chiffrage budgétaire), donnent plutôt des injonctions comptables et procédurales. Elles insistent sur l’importance de la fiabilité des prévisions et sur la limitation des corrections a posteriori et des heures complémentaires non prévues : limitation des décisions budgétaires modificatives en cours d’année, impossibilité de reports (ces reports traduisant une incapacité à adopter une vision pluriannuelle). La procédure budgétaire instaure ainsi plus un cadre coercitif qu’un dialogue entre enseignants-chercheurs responsables d’unités budgétaires et administratifs en charge du suivi et de l’exécution budgétaire. Le rôle de ce dialogue est pourtant essentiel pour un contrôle de gestion efficace. Il permet un apprentissage en termes de prévisions et de gestion : D’où viennent les « anciennes dérives » ? Est-ce d’une impossibilité ou d’une incapacité à prévoir les besoins (par exemple si le nombre d’étudiants est incertain, comment prévoir le besoin en nombre d’heures d’enseignement sur les TP et TD ?) ou encore d’une organisation (pédagogique et gestionnaire) en juste à temps qui n’a pas l’habitude ou la

³⁹ Extrait du courrier adressé le 10 janvier 2009 par le Président honoraire de l’Université Paul Sabatier au Président de la Chambre Régionale des Comptes Midi-Pyrénées, www.ccomptes.fr/fr/CRC17/documents/ROD/MPR200902.pdf.

⁴⁰ Ces mises en place sont d’ailleurs annoncées publiquement par les universités comme signal de leur bonne gestion, à l’instar de l’université Toulouse I, dépêche AEF n°116544, 4 février 2010, « Toulouse-I clarifie son organigramme et redéfinit les missions des directions, un an après son passage à l’autonomie ».

⁴¹ Nous nous sommes engagées à préserver l’anonymat des lettres auxquels nous avons eu accès.

compétence pour programmer son activité sur un horizon pluriannuel ? Le diagnostic et le travail réalisés en équipe autour de la démarche prévisionnelle doivent servir un apprentissage pour l'action et son suivi dans le temps. Dans ce sens, les chiffres de l'exécution budgétaire des dernières années, c'est-à-dire des moyens effectivement consommés, sont fournis aux responsables de composantes. Mais ces chiffres ne constituent une base de prévision que dans la mesure où les actions mises en œuvre ne changent pas. En outre, le principe de reconduction budgétaire à l'identique ne favorise pas la réflexion et la créativité nécessaires à la mise en œuvre efficace et efficiente des axes stratégiques définis par la présidence.

Enfin, pour un véritable déploiement de la logique stratégique et budgétaire définie au niveau national, il conviendrait d'avoir un dialogue autour de la déclinaison des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement. La faiblesse du dialogue de gestion au sein des universités se manifeste assez bien dans notre étude de cas à propos de la répartition des moyens spécifiquement dédiés au PPRL (plan pour la réussite en licence). Ce budget supplémentaire accordé à l'université aurait dû donner lieu à un débat, pour un éventuel fléchage sur des formations particulièrement stratégiques dans le cadre du PPRL, éventuellement sur des formations en retard par rapport aux objectifs (de taux de réussite en licence). Or ce budget a été attribué par UFR sur la base d'une part fixe et d'une part au prorata du nombre d'étudiants en licence (exceptées quelques actions ciblées, notamment sur les IUT). Le débat n'a pas eu lieu peut-être en raison d'un arbitrage au profit de la réactivité. Cette répartition traduit peut-être également un fonctionnement budgétaire qui refuse le conflit et donne de l'autonomie aux composantes⁴² (allocation d'un budget et liberté sur les moyens), sans contrôle a priori. Cependant le ciblage des budgets par action reste assez flou, réalisé dans l'urgence, donnant rarement lieu à des échanges quant à la pertinence des moyens par rapport aux objectifs, entre les différents niveaux de prise de décision et au sein de chacun de ces entités (départements, UFR, CEVU et CA). Le conseil d'administration précise cependant qu'un suivi sera réalisé sur l'atteinte des objectifs de réussite en licence par composante. Cet engagement, certes louable en termes d'engagement de l'université à contrôler la pertinence de l'utilisation des ressources, constitue cependant un engagement de pure forme. En effet, la crédibilité du contrôle a posteriori ne peut reposer que sur l'existence d'un contrôle a priori, fondé sur le dialogue de gestion et des engagements sur des objectifs prévisionnels. La synthèse des différents points de vue échangés pendant le conseil d'administration et les entretiens menés avec des enseignants-chercheurs de l'université étudiée fait paradoxalement émerger un dialogue de gestion, puisque est justement dénoncé le peu de discussion sur le lien objectifs-moyens. La culture du résultat et les principes de base du contrôle de gestion au sein de l'université sont donc en cours de diffusion.

Cette culture est également en cours de diffusion sur d'autres dimensions du pilotage. Tout d'abord, elle est désormais bien installée dans la relation des équipes présidentielles avec la tutelle et les différents organismes d'évaluation externe, mais se décline également progressivement dans les relations internes à l'université entre la présidence et les différents niveaux de directions (composantes, laboratoires, instituts, départements). A cette fin, les présidents d'université ont développé leurs propres outils de pilotage, en particulier le Contrat d'Objectifs et de Moyens

⁴² Argument du président dans le compte-rendu du conseil d'administration validant la répartition budgétaire en décembre 2009.

(COM)⁴³, dont les objectifs sont multiples : aider à la préparation du projet d'établissement et à la négociation contractuelle, intégrer les évolutions du système d'allocation des moyens. Ces COM visent en particulier à décliner la logique contractuelle en interne. Une phase de négociation entre la présidence et les composantes est ainsi clairement prévue dans le COM : « *Le dialogue autour du contrat d'objectifs et de moyens annuel est l'occasion d'une analyse approfondie des choix et ambitions d'une composante. Il permet de fédérer les opérateurs principaux de la performance autour du projet de développement de l'université.*⁴⁴ ». Lors des échanges au sein du conseil d'administration de l'université étudiée apparaît la proposition de décliner des mini-COM au sein de chaque composante comme outil de dialogue entre le directeur de composante et les sous-composantes. La vocation de l'outil est donc bien à terme de servir la déclinaison de la logique contractuelle (objectifs-moyens-évaluation) à tous les niveaux de l'université (par UFR, département, diplôme, laboratoire et groupe de recherche...). Dans le cadre du contrat pluriannuel et des évaluations Aeres, la présidence insiste ainsi sur la nécessité pour chaque composante de s'intégrer dans le cadre des objectifs stratégiques définis par l'université, en précisant les financements prévus pour chaque action, les résultats attendus, les indicateurs de performance adoptés⁴⁵. A ce stade, compte-tenu des moyens consacrés au pilotage (pour l'instant l'implication administrative des enseignants chercheurs est mal valorisée et évaluée et le soutien de personnel administratif est plus comptable que gestionnaire), le risque est cependant de mobiliser les outils comme de simples structures formelles, comme une mise en scène de contrôle de gestion. Les enjeux sont pourtant forts et bien identifiés par l'équipe présidentielle. Dans le cas étudié, ont été mis en place une Direction Stratégique Enseignement (DSE) et une Direction Stratégique Recherche (DSR). La mission de la DSE est ainsi de travailler à la coordination de la réflexion pédagogique des UFR et des départements dans le sens des orientations définies par l'équipe présidentielle et en partenariat avec les travaux du CEVU, consacrant ainsi plus de moyens à ce travail que ne le peuvent les enseignants-chercheurs dans le cadre de leurs multiples activités. La DSR a une mission équivalente en matière de recherche. Ces nouvelles instances ont vocation à favoriser le dialogue autour de la définition du nouveau modèle d'université en cours de construction pour faire effectivement vivre au sein de l'université les engagements pris par la présidence vis-à-vis du ministère.

3.3 Diffusion de la culture du résultat et dialogue de gestion : quels enjeux ?

La diffusion de la culture du résultat et de la logique budgétaire prévue par la LOLF et la LRU passe, nous l'avons vu, par l'implantation dans chaque université d'un système de contrôle de gestion (SCG) susceptible d'alimenter les indicateurs de performance relatifs aux missions confiées aux universités. Au-delà de la dimension strictement technique de collecte de données et d'outil de *reporting*, le SCG donne également de manière plus symbolique un signal de gestion efficace et efficiente des ressources à la fois vis-à-vis du ministère et de la DGESIP, mais aussi vis-à-vis des autres parties prenantes internes (personnel enseignant, administratif et technique, étudiants) et externes (collectivités locales, entreprises partenaires). La recherche de légitimité dans ces réformes est

⁴³ « Modernisation du dialogue de gestion et mobilisation de la communauté universitaire : le Contrat d'Objectifs et de Moyens », documents produits par la CPU, 17 février 2010, consultable sur www.cpu.fr/Contrats_d_objectifs_et_de_moy.841.0.html

⁴⁴ Extrait de « CPU. Groupe de travail Contrat d'objectifs et de Moyens », Ph. Dulbecco, 2010, p.10.

⁴⁵ Lettre de cadrage adressée aux directeurs de composantes.

soutenue par un langage socialement légitimé (Meyer & Rowan, 1977) pour rendre compte de la mise en œuvre des modèles de contrôle de gestion. L'apparition des mots *indicateurs*, *objectifs*, *performance* et *pilotage* dans le champ de la gestion publique constitue une importation du vocabulaire de la gestion privée, en gage d'une efficacité et d'une performance quasi incontestable. Il serait cependant caricatural d'assimiler ce processus d'institutionnalisation à une simple répliation d'un modèle universel de contrôle de gestion, car la mise en œuvre effective et l'appropriation des SCG passent par la confrontation des différentes logiques (Friedland et Alford, 1991) susceptibles de s'affronter dans les périodes de changement organisationnel et par l'intégration d'éventuelles contradictions (Seo et Creed, 2002) entre les différents niveaux de contexte institutionnel.

Ainsi, la notion de culture du résultat au sein de l'université ne peut pas être considérée comme une nouveauté totale née des réformes récentes. Elle existait préalablement à ces réformes, mais dans un référentiel, une logique institutionnelle très différente de la logique institutionnelle gestionnaire. Cette logique institutionnelle universitaire est mise en évidence par les acteurs comme une forme de contrat moral de l'enseignant-chercheur vis-à-vis de ses étudiants et vis-à-vis de l'Etat, et à un attachement à la mission de service public de l'université : « *pour moi, la mission de l'université, c'est une mission d'éducation et d'émancipation*⁴⁶ ». L'accent est unanimement mis sur l'importance de la production de connaissances par l'université, mais le statut de cette connaissance (en particulier son caractère de bien public ou privé s'insérant dans le contexte d'une économie de la connaissance) fait l'objet de débats et de conflits de valeurs. On retrouve de manière plus générale dans ces conflits de représentations un modèle d'université, caractérisé par un idéal faisant de la recherche du savoir une fin valant par elle-même, opposé à un modèle d'université au service de *l'économie de la connaissance*. Le modèle d'université autonome vis-à-vis du marché s'inscrit dans la lignée d'une construction historique de l'autonomie des universitaires par rapport à l'Eglise, l'Etat ou le Marché.

La confrontation porte alors sur l'adoption d'outils de pilotage non plus pour ce qu'ils sont (une mise en cohérence objectifs-moyens-évaluation) mais pour le modèle d'université dont ils seraient porteurs. Ainsi, l'évaluation des diplômes et des laboratoires effectuée par l'Aeres, avec une cotation rendue publique (A+, A, B, C), introduit de la concurrence entre les universités (à la fois en termes d'attribution des moyens, d'attractivité, de légitimité de l'activité) et place l'université au cœur d'un marché. Cette transformation est inhérente au modèle d'université mis en avant au niveau international dans l'économie de la connaissance, mais présente un certain nombre de risques par rapport aux missions définies pour l'université. En effet, la comparaison systématique et l'accent mis sur l'atteinte d'objectifs de réussite en matière d'enseignements (par exemple les 50% de réussite en licence) peuvent entraîner des dérives sur le mode d'attribution des diplômes ou le développement de diplômes considérés comme économiquement porteurs à court terme, au détriment de moyens consacrés au développement de la connaissance à moyen terme. Se pose également la question de l'évaluation des disciplines non directement liées aux entreprises, les SHS notamment, et dont la valorisation strictement économique peut être plus délicate que celle des disciplines générant directement plus d'emplois ou plus de partenariats de recherche. La stratégie développée par une université peut également soulever des contradictions entre ses missions de formation initiale et de formation continue (considérée comme un marché de développement potentiel avec une facturation potentiellement élevée), ou encore dans l'équilibre entre les diplômes destinés à des étudiants

⁴⁶ Extrait d'entretien avec un enseignant-chercheur.

français et/ou à des étudiants étrangers, que les grands établissements universitaires cherchent à attirer tout comme leurs homologues anglo-saxons. La performance d'une université donnée, axée sur une dimension plus particulière des indicateurs globaux de performance définis par le ministère, peut donc générer des contradictions et des interrogations de la part d'acteurs dont certains pensent que l'université peut mourir⁴⁷.

Au niveau local de l'université et de ses composantes, la mise en œuvre des indicateurs de performance et la diffusion de la culture du résultat passe également nécessairement par un dialogue de gestion interne. Celui-ci doit permettre de se mettre d'accord sur la stratégie et les critères de performance considérés comme pertinents. La performance n'est en effet pas univoque, ni induite mécaniquement par le système de contrôle de gestion, et l'utilisation d'indicateurs de performance dans l'évaluation et l'attribution de moyens aux universités rend plus importante encore un dialogue de gestion qui permette de donner un sens commun à ce qu'est une université performante. La mise en œuvre de Sympa a ainsi pu soulever des interrogations sur le sens de cette performance : « *Quant à la "performance", utilisée pour justifier ce modèle, quel sens faut-il lui donner, s'agissant d'un service public tel que l'enseignement supérieur ? Doit-elle viser à concentrer les moyens sur quelques grands centres déjà bien équipés ? Ou, au contraire, ne devrait-elle pas viser à offrir à chaque citoyen le même niveau de qualité en matière de services publics ? Plutôt que de récompenser la réussite de certains, ne devrait-elle pas explorer les voies et moyens d'offrir à tous les mêmes chances de réussite ?* »⁴⁸

Au sein de chaque université en particulier, la performance devrait donc nécessairement se décliner entre les différentes composantes en fonction des spécificités des disciplines et des pratiques de gestion des enseignements en vigueur (« *alors nous, en maths, c'est très particulier* »⁴⁹) pour ne pas aboutir à un remplissage cérémoniel des rapports préliminaires aux évaluations ou des maquettes d'offres de formation pour les contrats quadriennaux. Le risque est en effet fort de voir se produire un découplage (Meyer et Rowan, 1977) entre l'offre formelle de formations justifiée symboliquement par un discours légitimé (pertinence de cette offre par rapport aux besoins du marché et à l'insertion professionnelle future des étudiants) et une réalité, correspondant à la mise en forme d'heures de services d'enseignement déjà en place et consolidées par les jeux de pouvoir locaux.

Enfin, le dialogue de gestion doit également permettre, entre l'université et sa tutelle, de faire fonctionner effectivement l'autonomie mise en avant dans le cadre de la loi LRU. En effet, cette autonomie est interrogée notamment par les présidents d'université qui critiquent le centralisme maintenu par le ministère : « *le principe affirmé d'autonomie des universités est loin d'avoir aboli les prétentions de la bureaucratie ministérielle. Celle-ci donne toujours l'impression de vouloir fixer la direction à prendre et la marche à suivre. (...) Les dotations attribuées aux universités (mais aussi les décisions du plan campus, les réseaux thématiques de recherche..) donnent à penser que les jeux sont déjà faits, c'est-à-dire que la carte a déjà été établie par la bureaucratie centrale.*⁵⁰ » "Nous avons

⁴⁷ Voir *L'université en crise : mort ou résurrection ?*, Revue du Mauss, premier semestre 2009.

⁴⁸ Analyse du modèle SYMPA par François-Gilles Carpentier, Maître de conférences à l'université de Bretagne occidentale (12 mars 2009) - En ligne sur le site de Sauvons L'Université (SLU).

⁴⁹ Extrait d'entretien avec un enseignant-chercheur.

⁵⁰ *Universités : nouvelle donne* - les cahiers du cercle des économistes – 2009, p.36

véritablement le sentiment d'être moins autonomes qu'avant", estime Alain Brillard, président de l'université de Haute-Alsace. "Nous sommes contrôlés sur tout. (...) Il faut systématiquement demander l'avis de l'administration avant l'ouverture de postes de titulaire, alors que nous sommes autonomes sur ces questions !", tempête Gilbert Béréziat, vice-président de l'université Paris-VI. "En clair, nous voulons des contrôles a posteriori, et non plus a priori", traduit Lionel Collet (Lyon-I), président de la Conférence des présidents d'université.⁵¹

Au sein de l'université, cette autonomie pose également question, parce qu'elle apparaît pour certains comme une autonomie des présidents d'université au détriment de celles des universitaires, qui perçoivent la mise en place des outils de reporting et d'évaluation comme de la bureaucratie supplémentaire sans rapport avec leur activité réelle, en recherche notamment (sont par exemple citées les tentatives de mise en place de feuilles de suivi de temps des activités recherche).

En définitive, le déploiement des différents dispositifs du pilotage de la performance au sein des universités sera donc un processus long, parce que c'est un processus d'apprentissage collectif nécessaire à la fois au plan cognitif (boucle d'apprentissages itératifs d'une nouvelle logique gestionnaire au service de l'enseignement et de la recherche) et au plan politique pour trouver un compromis sur la définition de *l'université performante*. Le dialogue pour définir ce modèle *d'université performante* s'avère d'autant plus nécessaire que la part liée à la performance dans la répartition des moyens devrait progressivement augmenter.

Conclusion

Des pressions institutionnelles multiples s'exercent pour faire évoluer les universités, en particulier dans leurs modes de pilotage. Ces pressions s'exercent à la fois au niveau international, par le biais de l'harmonisation européenne et le jeu des comparaisons internationales, et au niveau français par la mise en œuvre d'un nouveau management public (NMP), incarné notamment dans une nouvelle procédure budgétaire et l'autonomie accordée aux universités. La question se pose alors de savoir quel peut être le rôle joué par le budget parmi ces différentes influences dans le pilotage des universités. Le budget est à la fois la déclinaison d'une stratégie et la mise en place d'indicateurs de performance cohérents avec les objectifs globaux définis au sommet de l'Etat et correspond concrètement à des choix d'allocation de moyens réalisés localement au sein des universités. A ce jour, il apparaît que le déploiement du NMP, de la culture du résultat localement n'en est qu'à ses prémises. Dans cet article, nous avons montré que la structure formelle du pilotage budgétaire, tant au niveau central qu'au niveau du contrôle budgétaire entre le ministère et les établissements passés à l'autonomie est aujourd'hui en place. Sa structuration reste cependant très incomplète au sein des universités et un certain nombre de questions restent en suspens.

En premier lieu, un des risques à ce stade de la structuration du contrôle de gestion dans l'ESR est le maintien d'une structure budgétaire formelle qui soit en partie déconnectée des pratiques réelles locales en matière budgétaire, avec une affectation des moyens au sein des universités et de leurs composantes répondant plus à une logique de statu quo dans les jeux de pouvoir entre acteurs qu'à

⁵¹ « Universités : l'autonomie à l'épreuve des faits » – *Le Monde* - 19 mai 2009

une déclinaison d'objectifs stratégiques de l'université. A cet égard, il convient de ne pas développer une vision strictement mécaniste des systèmes de contrôle de gestion, dans lesquels la définition a priori d'indicateurs de performance devrait automatiquement améliorer cette performance. La déclinaison d'indicateurs multiples et nombreux a en effet montré ses limites dans un certain nombre de grandes entreprises, dans lesquelles les indicateurs ont perdu de leur sens même pour les managers censés en être responsables. Au sein des universités, les systèmes d'évaluation de la performance et d'allocation des ressources sont déjà très complexes et nécessitent à l'évidence la mise à disposition de moyens destinés à permettre leur appropriation par l'ensemble des acteurs concernés et pas uniquement par les gestionnaires. Ces moyens n'ont pas seulement un caractère technique (développement de systèmes d'information susceptibles d'alimenter les indicateurs et de rendre les comptes des universités suffisamment fiables pour être certifiés par les commissaires aux comptes) mais aussi un caractère humain. Pour qu'un dialogue de gestion existe et fonctionne, il faut que les acteurs, gestionnaires ou académiques, se coordonnent et se rencontrent régulièrement pour donner du sens aux indicateurs, aux moyens alloués aux actions et à leur suivi, pour que les uns et les autres s'approprient ces indicateurs et ces objectifs et pour donner in fine un sens partagé à la représentation de ce qu'est une université *performante*.

En effet, le contrôle de gestion décliné aujourd'hui au sein de l'ESR reflète la logique gestionnaire développée dans les entreprises privées, posée comme relevant de principes universels. Cependant, ces modèles de gestion ont été progressivement élaborés dans un contexte économique et social particulier, celui d'entreprises privées évoluant dans un système capitaliste de plus en plus internationalisé et financier. La représentation de la performance et sa déclinaison sous forme d'objectifs et d'indicateurs n'est donc pas directement transposable à d'autres formes d'organisation. Lorsqu'il est fait appel à ces modèles pour garantir *de facto* la recherche de performance dans la sphère publique, c'est implicitement en s'appuyant largement sur la dimension symbolique et mythique de ces MPP, dimension socialement construite (Rivière et Boitier, 2009). Il est donc nécessaire de s'interroger sur le projet social sur lequel repose le système de contrôle de gestion mis en œuvre, au risque sinon de faire face à un rejet de la part des universitaires dont les valeurs seraient en contradiction avec la logique strictement gestionnaire déclinée. Au niveau central, la structuration du contrôle de gestion passe également par des ajustements des politiques et des dispositifs de contrôle et d'évaluation afin de les rendre progressivement plus efficaces, pertinents et cohérents. Cela passe aussi bien par une modification des structures de pilotage (comme la réorganisation du ministère en mars 2009) que par une réflexion sur les processus d'évaluation par les indicateurs et leurs éventuelles limites. En ce sens, les déclarations récentes de l'Aeres lors de la publication de son plan stratégique 2010-2014 sont un signe de la prise de conscience d'une part des dysfonctionnements possibles et des risques liés à une multiplication des indicateurs et des rapports qui démontrent un certain empilement des contrôles, et d'autre part de « *l'effet négatif d'un financement établi mathématiquement sur les indicateurs* »⁵² de l'agence.

En conclusion, le déploiement des différents dispositifs du pilotage de la performance au sein des universités sera un processus long, notamment car c'est un processus d'apprentissage collectif multi-niveau, aux dimensions liées à la fois cognitives et politiques et qui nécessite des moyens, en particulier humains. Ce déploiement est en outre d'autant plus complexe qu'il est étroitement lié à la

⁵² Dépêche AEF du 16 mars 2010 : « L'Aeres publie son plan stratégique pour 2010-2014 ».

construction d'un nouveau modèle d'université, dont les enjeux sociaux sont importants. Dans cet article, notre relecture du contexte, en intégrant une perspective multi niveau et processuelle, visait à montrer la complexité des évolutions en cours et à alerter sur les risques d'une déclinaison trop mécanique des outils de gestion développés pour la grande entreprise privée. Nous avons mis en évidence l'intérêt du nouveau modèle de pilotage en rappelant les mécanismes fondamentaux de la procédure budgétaire, en particulier le caractère essentiel du dialogue de gestion. Mais nous avons également identifié les risques qui existent dans le secteur privé (notamment de découplage entre structures formelles et pratiques effectives) et que l'on retrouve au sein de l'université.

Sur la mise en œuvre effective par les universités du pilotage de leur performance, certains considèrent que des progrès énormes ont été réalisés en très peu de temps, d'autres s'inquiètent de l'inertie des structures, d'autres encore annoncent la mort de l'université. Cet article permet également l'identification de différentes rationalités qui ne sont pas systématiquement contradictoires, mais qui gagnent à être confrontées pour une meilleure connaissance respective des acteurs en présence et ainsi une meilleure appropriation par l'université de son système de pilotage.

Références bibliographiques

- Bezes P. (2008). *Réinventer l'Etat – Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Puf.
- Boussard V. (2008). *Sociologie de la gestion - Les faiseurs de performance*. Belin.
- DiMaggio P.J., Powell W.W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational field. *American Sociological Review* 48 (2): 147-160.
- Friedland R., Alford R.R. (1991). Bringing society back. In *Symbols, practices, and institutional contradictions. The new institutionalism in organizational analysis* (Eds, Powell W.W. et Di Maggio P.J.). Chicago: University of Chicago Press.
- Hood C. (1995). The “New Public Management” in the 1980s: Variation on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 95-109.
- Hood C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69 (spring): 3-19.
- Lapsley I. (2009). New Public management: the cruellest invention of the human spirit? *Abacus* 45 (1):1-21.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83 (2): 340-363.
- Perret B. (2006). De l'échec de la rationalisation des choix budgétaires (RCB) à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). *Revue Française d'administration publique* 117 : 31-41.
- Power M. (1997). *The Audit Society: Rituals of verification*, Oxford University Press, traduction (2005), *La société de l'audit. L'obsession du contrôle*. Ed. La découverte.
- Rivière A., Boitier M. (2009). Le pilotage de la performance : entre mythe et réalité. in (coord. B. Pras) *Management : enjeux de demain*. Fnege, Vuibert.
- Seo M., Creed W.E. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review* 27: 222-247.