

ENQUÊTE SUR L'ENQUÊTE

« Comparaison des Ministères de l'Enseignement
supérieur de France et d'Allemagne »

de Christine Musselin (1987-1990)

beQuali

L'ENQUÊTE EN BREF

Titre de l'enquête : Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne

Auteur de l'enquête : Erhard Friedberg et Christine Musselin

Mots clés : Ministère de l'enseignement supérieur, Enquête comparative, Enseignement supérieur, Universités, Administration publique, Personnel administratif, Organisations, France, Länder (Allemagne), Gouvernement fédéral, Institutions politiques, Éducation

Méthodologie : entretiens semi-directifs

Zone géographique : France ; Rhénanie-du-Nord-Westphalie ; Basse Saxe ; Bade-Wurtemberg

Bornes temporelles : 1987-1990

Discipline : Sociologie des organisations et sociologie de l'action publique

L'ENQUÊTE SUR L'ENQUÊTE

Principe : L'enquête sur l'enquête est une production scientifique réalisée par beQuali qui a pour objet d'éclairer d'un point de vue documentaire, méthodologique et analytique les enquêtes qualitatives diffusées sur le site beQuali.

Auteur de l'enquête sur l'enquête : Selma Bendjaballah, avec l'aide d'Emeline Juillard et Guillaume Garcia

Résumé : Enquête sociologique portant sur les ministères de l'enseignement supérieur en France et en Allemagne, réalisée entre 1987 et 1990 par Christine Musselin et une équipe de chercheurs, notamment du Centre de Sociologie des Organisations, en sociologie. Le terrain repose sur la base d'entretiens semi-directifs conduits avec plusieurs personnels administratifs des ministères de l'enseignement supérieur en France et dans trois Länder allemands (Basse Saxe ; Rhénanie du Nord-Westphalie ; Bade-Wurtemberg). Le matériau est composé de cent-cinquante-sept entretiens ainsi que de plusieurs documents administratifs (organigrammes) et de sociogrammes. L'enquête interroge le statut des universités en France et en Allemagne, à travers notamment les relations qu'elles entretiennent avec l'Etat ainsi qu'avec les professions universitaires. La comparaison permet de montrer des relations contrastées entre les administrations centrales et les universités entre la France et l'Allemagne. L'approche méthodologique apporte un éclairage nuancé sur des concepts centraux de la sociologie de l'action publique. Les entretiens permettent aussi de comprendre les relations de travail entre les fonctionnaires des Ministères, ainsi que les opportunités qui s'ouvrent à eux. L'analyse permet de porter un regard original sur le travail ministériel ainsi que sur les variables pesant sur la prise de décision. L'analyse qui en a découlé a conduit notamment à la publication de l'ouvrage de Erhard Friedberg et Christine Musselin, *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, paru en 1993.

Contenu

Introduction	4
Genèse de l'enquête	5
Le parcours de recherche de Christine Musselin	5
Une enquête collective qui s'inscrit dans un tournant scientifique du CSO	6
Ancrages théoriques	8
Une approche organisationnelle des politiques publiques	9
Aspects méthodologiques	12
La méthode Crozier	13
L'approche comparée	15
Une approche inductive	16
La relation enquêteur-enquêté dans l'entretien organisationnel	17
Terrain	18
Deux postulats qui orientent le terrain	18
Une constitution de l'échantillon par effet « boule de neige »	19
La conduite des entretiens organisationnels	20
Corpus	23
Les entretiens semi-directifs organisationnels	23
Autres données du corpus	25
Anonymisation	28
Analyse	29
Un travail mathématique	29
Postface	32
Une valorisation scientifique portée par un contexte politique en mutation	32
Des exploitations possibles des matériaux sur le thème du travail ministériel et de la centralisation en France	33
Pistes pour une réutilisation pédagogique	34
Bibliographie indicative	35

Introduction

L'enquête « Les Ministères de l'Enseignement supérieur en France et en Allemagne » est une recherche internationale : elle a été réalisée par plusieurs chercheurs en France (Paris) et en Allemagne, entre 1987 et 1990. Des entretiens avec 157 personnels administratifs du Ministère de l'Enseignement supérieur en France et de 3 Ministères régionaux de l'Enseignement supérieur en Allemagne (Rhénanie du Nord ; Bade-Wurtemberg ; Basse-Saxe) ont été menés. S'inscrivant dans la sociologie des organisations, l'enquête rend compte des relations de travail entre les fonctionnaires des Ministères, ainsi que les opportunités qui s'ouvrent à eux. La recherche s'appuie donc sur l'agrégation de plusieurs ensembles de données issues de deux terrains différents : français et allemand. Elle a donné lieu à plusieurs publications en français et en allemand, dont la principale est *L'Etat face aux Universités en France et en Allemagne* publiée en 1993 aux éditions *Economica*.

Le caractère international et multi-terrains de cette enquête soulève de nombreuses difficultés dès lors qu'il s'agit de la mise à disposition de ses matériaux. Il a ainsi très vite été impossible de réunir l'intégralité des matériaux d'enquêtes des équipes de recherche, ou de réaliser les entretiens avec l'ensemble des chercheurs impliqués. Aussi le document ci-dessous s'appuie-t-il majoritairement sur les propos recueillis auprès de Christine Musselin, qui a co-dirigé l'enquête. En revanche, les documents mis à disposition sont ceux des deux terrains français et allemand, à l'exception des entretiens conduits par Erhard Friedberg.

Les documents de l'enquête mis à disposition ont été collectés auprès de la Mission Archives de Sciences Po, où Christine Musselin avait versé les matériaux de recherche. Ils comprennent les « données », c'est-à-dire les entretiens. D'autres documents de préparation sont également disponibles : il s'agit par exemple des organigrammes administratifs des universités et des ministères. Enfin, des matériaux d'analyse viennent compléter le corpus : c'est en particulier le cas des sociogrammes.

Les sources utilisées pour rédiger l'enquête sur l'enquête sont multiples : elles sont composées des archives de l'enquête conservées par Christine Musselin ; les publications scientifiques des chercheurs ayant participé à l'enquête ; enfin, un entretien avec Christine Musselin, dont des extraits sont disponibles sur le site beQuali¹.

¹ www.bequali.fr

Le rapport qui suit s'attache à donner les éléments nécessaires à la compréhension de l'enquête, depuis sa genèse jusqu'à sa postface, afin de favoriser la réutilisation scientifique de cette recherche.

Genèse de l'enquête

Cette première partie reviendra sur les conditions d'élaboration de l'enquête « Les ministères de l'enseignement supérieur en France et en Allemagne » : le parcours de recherche de Christine Musselin sera d'abord analysé. Il s'agira ensuite de présenter comment l'enquête a été élaborée et initiée.

Le parcours de recherche de Christine Musselin

Christine Musselin, née en 1958, est Directrice Scientifique de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris depuis 2013. Directrice de Recherche au CNRS en sociologie, elle a été également directrice du Centre de Sociologie des Organisations (CSO) entre 2007 et 2013.

Diplômée de l'ESCP, Christine Musselin a suivi une formation initiale d'école de commerce. Ce n'est qu'à l'issue de cette première formation qu'elle a découvert la sociologie, en intégrant le DEA de sociologie de l'Institut d'Etudes Politiques dirigé par Michel Crozier en 1981. Même si Christine Musselin avait développé une sensibilité aux grands courants théoriques qui parcouraient la discipline, notamment à l'approche "croziérienne", elle précise en entretien que c'est son année de DEA qui lui a permis de se former sur un plan plus empirique aux différentes techniques de l'enquête de terrain :

« J'avais lu d'autres choses en sociologie, quand même, parce que ça m'intéressait, j'avais lu Bourdieu, enfin, j'avais lu d'autres choses. Mais c'est vrai que j'avais fait cette année de DEA qui m'avait formée à faire des entretiens »².

² Entretien avec C. Musselin, le 15 juillet 2016

C'est également au cours de cette année de DEA que Christine Musselin a l'occasion de se former aux méthodes et problématiques emblématiques de la sociologie des organisations :

« Je me suis intéressée aux relations de pouvoir entre les gens ; à regarder comment se développent les coopérations entre les personnes et autour de quoi se nouent les conflits ; à faire des sociogrammes, et à analyser en termes de stratégies des acteurs ».

La comparaison France-Allemagne est déjà au cœur de la recherche de Christine Musselin : elle rédige en effet son mémoire de DEA sur le service organisation de la municipalité de la ville de Duisbourg.

Après son DEA, la chercheuse entame une thèse sous la direction de François Dupuy sur les relations avec le public dans les services extérieurs du Ministère des Finances. Cette recherche doctorale s'appuie sur un corpus de 140 entretiens conduits respectivement dans des centres des impôts en région Aquitaine, dans les perceptions et les services de la consommation en Pays basque. C'est au cours de ce travail doctoral que Christine Musselin devient familière de la pratique d'entretiens et de la méthode Crozier (point développé ci-dessous). En novembre 1982, lorsqu' Erhard Friedberg, chercheur au CSO, souligne le manque d'études comparées sur les universités en France et en Allemagne, Christine Musselin décide de réorienter son travail et s'engage alors dans une nouvelle recherche comparée sur les universités. Christine Musselin s'engage ainsi dans la recherche sur les Ministères de l'Enseignement supérieur en France et en Allemagne. La chercheuse a d'abord fait son terrain à l'Université de Créteil à l'hiver 82-83. Puis, en septembre 83, elle part en Allemagne avec une bourse DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst- association des universités allemandes) pour travailler sur les deux universités allemandes, Göttingen et Duisbourg. L'Université de Dijon complète le terrain français.

Une enquête collective qui s'inscrit dans un tournant scientifique du CSO

L'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne » constitue le développement de ces premiers travaux de recherche sur les universités débutés au début des années 1980.

Afin de faire mieux ressortir ce qui relevait de caractéristiques propres à l'enseignement supérieur, de ce qui était spécifique au système d'enseignement supérieur français, Christine Musselin et Erhard Friedberg avaient conclu de l'enquête citée précédemment conduite au

niveau de quatre universités françaises et allemandes que la compréhension des modes de fonctionnement des universités dépendait avant tout de l'articulation entre ces organisations universitaires et leurs « marchés scientifiques », c'est-à-dire l'ensemble des réseaux au sein desquels s'investissent les enseignants du supérieur. Ils avaient également mis en évidence « l'existence d'un lien entre le degré d'institutionnalisation d'une université et la nature de l'articulation entre elles et les marchés scientifiques »³. Ce constat a conduit les deux chercheurs à reconsidérer les mécanismes de fonctionnement organisationnel des universités mais aussi à redéfinir la problématique de recherche sur les systèmes d'enseignement supérieur afin de ne pas rester polarisés sur la seule relation administration centrale/établissements universitaires, mais d'inclure également les relations administration centrale/marché scientifique et établissements universitaires/marché scientifique »⁴.

Sur cette base, le terrain de l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne » démarre en 1987 dans les administrations de tutelle chargées de l'enseignement supérieur en France et en Allemagne, avec la participation de cinq chercheurs : Erhard Friedberg, Christine Musselin, Luc Scheek, du CSO, Laurent Canches, et Carola Beckmeier, de l'Université FU à Berlin. L'attention des chercheurs porta principalement sur « l'existence et la nature de la coopération entre les différentes directions responsables des universités, sur la place du politique dans le fonctionnement des ministères, sur les caractéristiques des processus de décision, sur les logiques d'intervention de la tutelle, sur la perception que les administratifs ont de leur rôle, de leur influence, de l'exercice de la tutelle »⁵.

Christine Musselin rappelle que le début de cette enquête correspond à une période charnière pour l'orientation scientifique du CSO : « à l'époque, au CSO, on se disait 'on a beaucoup travaillé sur l'administration, avec des processus bien clairs. Est-ce qu'on ne peut pas travailler sur des ensembles où le processus de travail est relativement découplé ? »⁶.

Si l'enquête « Comparaison des ministères » ne porte pas encore la marque de ce tournant, les enquêtes postérieures conduites par C. Musselin illustreront ce changement. Cette dernière s'intéressera ainsi aux universités vues comme organisations découplées, où les processus de décision et les interactions entre les acteurs peuvent être a priori plus souples⁷.

³ Friedberg E. & C. Musselin, *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, Paris : Economica, 1993, p.179

⁴ Ibidem, p.180

⁵ Ibidem

⁶ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

⁷ Par exemple Musselin C., « Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes », *Revue Française de Sociologie*, 1990, 31(3), p. 439-461

En définitive, l'entrée par des organisations « souples » a apporté une réelle plus-value à l'enquête, en particulier en termes méthodologiques, comme nous le verrons ci-dessous, mais aussi en termes théoriques, par rapport aux conclusions établies dans le cadre de l'analyse de politiques publiques.

Par la suite, Christine Musselin a continué à observer les universités en menant notamment une enquête sur la contractualisation dans les universités françaises⁸. En 2011, elle conduit une enquête avec Stéphanie Mignot, Stéphanie Châtelain et Samuel Sponem⁹ sur la gouvernance universitaire en France dans laquelle elle interroge les pratiques de gouvernance des universités françaises au moyen d'entretiens. Ces recherches l'ont conduite à faire dialoguer étroitement analyse organisationnelle et politique publique:

“Je dirais que l'analyse de politiques publiques, je la fais avec mon approche organisationnelle. Je le fais vraiment tel que je l'ai expliqué dans un papier¹⁰ qui est paru en 2005 à la Revue française de science politique. Et j'ai essayé de montrer en quoi la façon dont au CSO on approche l'action publique, est à la fois très en résonance avec la boîte à outils de l'analyse des politiques publiques. A chaque fois que j'ai travaillé sur des politiques publiques, c'était avec cet outil-là, avec cette approche-là”.

Enfin, en 2017, Christine Musselin a publié un nouvel ouvrage, *La grande course des universités* aux Presses de Sciences Po, qui analyse les réformes de l'enseignement supérieur français, survenues depuis le début des années 2000¹¹.

Ancrages théoriques

⁸ Musselin C., *La politique de contrats d'établissement dans l'enseignement supérieur, 1988-1993*, Rapport d'enquête CSO, Paris, 1995

⁹ Châtelain-Ponroy S., Mignot-Gérard S., Musselin C., Sponem S., *La gouvernance des universités françaises Pouvoir, évaluation et identité*, 2012. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00729058>

¹⁰ Musselin C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 2005/1 (Vol. 55), p. 51-71. DOI : 10.3917/rfsp.551.0051. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-51.htm>

¹¹ Musselin C., *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017

Une approche organisationnelle des politiques publiques

Les chercheurs n'ont pas emprunté une approche « classique » de politiques publiques qui aurait consisté à étudier les phases de mise sur agenda des réformes, de mise en œuvre ou d'évaluation de leurs effets¹². Plusieurs raisons expliquent cette orientation. Comme l'explique Christine Musselin, une première motivation est d'ordre épistémologique, liée à la constitution des politiques publiques comme discipline : « *A l'époque, il n'y avait pas vraiment d'approche de type action publique telle qu'on l'utilise aujourd'hui. Les politiques publiques ont été introduites en France à la fin des années 70 par les sociologues, qui ont créé la revue Politique et management public, PMP. Et c'est seulement au milieu des années 80, je dirais, qu'il y a eu une reprise en main des politiques publiques, avec le gros traité de science politique dirigé par Jean Leca et Madeleine Grawitz dans lequel il y a un tome entier consacré aux politiques publiques, secteur par secteur* »¹³. Conduite quasi concomitamment, l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne » ne mobilise donc pas directement les cadres théoriques et méthodologiques des politiques publiques comme discipline. L'autre raison est un parti-pris théorique assumé, qui consiste à regarder l'action de l'Etat autrement qu'à travers les processus décisionnels :

« *L'action de l'État, c'est aussi de l'action au quotidien, des gens qui viennent tous les jours au boulot. Ils ne sont pas tous les jours en train de faire une politique publique* »¹⁴.

Il s'agit ici d'une affirmation très forte de la part de la chercheuse, qui insiste à plusieurs reprises sur cette volonté de rentrer dans son terrain par les pratiques quotidiennes des acteurs.

Cela étant, Christine Musselin explique que l'enquête « Comparaison des Ministères de l'enseignement supérieur », et plus largement l'ensemble de ses travaux, ne sont pas totalement distincts du courant disciplinaire des politiques publiques. Mais elle procède de façon spécifique, au moyen d'une approche organisationnelle :

« *J'ai toujours continué aussi à faire de l'analyse de politiques publiques. Mais je dirais que l'analyse de politiques publiques, je la fais avec mon approche organisationnelle. Je le fais vraiment tel que je l'ai expliqué dans un papier qui est paru en 2005 à la Revue française de*

¹² Par exemple l'ouvrage fondateur de B. Jobert et P. Müller publié en 1987, à la même période que le terrain de l'enquête « Comparaison des Ministères de France et d'Allemagne », Jobert B. & P. Müller, *L'Etat en action, Politiques publiques et corporatisme*, Paris, PUF, 1987

¹³ Ibidem

¹⁴ Ibidem

science politique. Quand je vais voir des gens, ma première question est "est-ce que vous pouvez me décrire votre travail ?, parce que c'est par là que les gens commencent à expliquer ce qu'ils font. Donc quand je fais une analyse de décisions publiques, je me centre sur leur activité professionnelle »¹⁵.

Cette approche organisationnelle n'est donc pas contradictoire avec les problématiques traitées par les analystes de politique publique (voir également dans la première partie les développements relatifs aux enquêtes conduites par Christine Musselin ultérieurement). Comme Christine Musselin l'explique dans l'article de 2005 cité ci-dessus, « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet »¹⁶, « les relations entre les analystes des politiques publiques et les sociologues des organisations, ont toujours été étroites »¹⁷. Les objets étudiés sont en effet voisins, voire parfois similaires. Les différences entre sociologues de l'action et analystes des politiques publiques portent surtout sur le niveau d'analyse de l'objet : alors que les premiers privilégient une entrée par le microscopique et par les « petits fonctionnaires », les seconds visent un niveau d'analyse plus macroscopique et sont centrés sur les élites.

Cette différence de niveau d'analyse renvoie à une conception contrastée de l'objet de recherche : pour Christine Musselin, afin de comprendre une politique publique, il est pertinent de commencer par un diagnostic organisationnel qui permettra de repérer les acteurs, de connaître les enjeux qui structurent les relations entre eux, etc. Cette démarche organisationnelle permet en effet de mieux comprendre une décision publique en distinguant ce qui relève de la décision elle-même et ce qui renvoie plutôt à l'organisation dans laquelle la décision est produite¹⁸. Par ailleurs, l'approche organisationnelle de l'action publique permet de remédier à plusieurs critiques adressées à l'analyse des politiques publiques : en particulier, elle donne de l'importance à la « construction de sens », c'est-à-dire aux valeurs et principes issus de l'histoire personnelle des décideurs, des expériences professionnelles qu'ils ont vécues, etc., et qui orientent les politiques publiques. En outre, l'approche organisationnelle permet de désacraliser l'Etat en étant sensible au poids et à l'influence d'une multitude d'acteurs :

« Très souvent, dans les approches de politique publique, il y a un peu une sacralisation de l'État avec un grand "E". Pour moi, les acteurs étatiques sont des acteurs comme les autres. Ils peuvent peut-être être plus importants que les autres, mais ce sera lié à la situation, et pas au

¹⁵ Ibidem

¹⁶ Musselin C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet », *op.cit.*

¹⁷ Ibidem, p. 51

¹⁸ Friedberg E. & C. Musselin, *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, Paris, Economica, 1993

fait qu'ils sont publics. C'est-à-dire que quand j'étudie le ministère avec cette approche organisationnelle, c'est une façon de regarder l'action de l'État et je pense que c'est là qu'on peut apporter des choses, puisque généralement, ça n'intéresse pas du tout les gens qui font des politiques publiques, qui seraient beaucoup plus du côté des élites, des décideurs. Par exemple, dans l'enquête, ce qui m'intéressait, c'était les gens qui mettaient en œuvre. Donc c'est plus par le bas, je dirais. Même si on est en haut, si on est au niveau du ministère, on le voit par le bas. Par les pratiques. Plus que par les grandes idées, ou par les entrepreneurs publics ou politiques. En fait, c'est plutôt ça, qui caractérise ce qu'on fait quand on est du côté du CSO et de cette approche-là, c'est avoir un intérêt pour les acteurs, pour ce qu'ils font, pour comment ils pensent, pour comment ils se débrouillent avec leurs problèmes, comment ils s'en sortent »¹⁹.

Dans son article de 2005, Christine Musselin développe cette idée : elle explique notamment que cette désacralisation de l'Etat s'explique parce que pour les sociologues, l'action publique est vue comme tout autre objet : « les sociologues l'abordent avec des méthodes et des questionnements qui sont ceux qu'ils mobilisent pour explorer tout autre objet. Autrement dit, il n'y a pas a priori de différence de nature qui justifierait de distinguer l'étude d'un atelier dans une usine de construction automobile »²⁰. Cette approche indifférenciée des objets d'étude induit une adaptabilité des méthodes qui constitue une spécificité de la sociologie des organisations. Enfin, par rapport aux analystes de politiques publiques, les sociologues des organisations reconstituent un système dans sa globalité, là où les acteurs ont souvent une vision plus localisée ou individuelle des configurations organisationnelles (voir encadré ci-dessous).

Ainsi, l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne » n'étudie pas les mêmes acteurs que ceux qui auraient été observés dans une étude de la politique contractuelle universitaire par des analystes de politiques publiques. Dans ce dernier cas, auraient été interrogés les acteurs politiques, ministériels et les équipes présidentielles des universités. Pour Christine Musselin dans son enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur », ce sont aussi les « petits fonctionnaires » (chefs de bureaux, responsables de service) qui sont interrogés. Surtout, contrairement aux travaux de politiques publiques, ce sont les interactions routinières et quotidiennes entre ces acteurs qui sont au cœur de l'analyse.

¹⁹ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

²⁰ Musselin C., op.cit.p.68

Le Centre de Sociologie des Organisations et l'analyse stratégique²¹

Les travaux réalisés au CSO s'appuient sur un modèle d'analyse connu sous l'expression « analyse stratégique ». Conduits par Michel Crozier, les sociologues des organisations ne se limitent pas à l'étude de l'entreprise : une organisation peut être une administration, un établissement, un territoire, etc.

Michel Crozier et Erhard Friedberg voient une organisation comme un système contingent dont les caractéristiques ne sont le fruit ni du marché, ni de l'histoire ou de la tradition, mais plutôt du jeu que les acteurs le composant tissent les uns avec les autres. L'accent est porté sur l'autonomie que chaque individu a dans l'interprétation des règles formelles qui régissent l'organisation dans laquelle il évolue. Avec les ressources dont ils disposent dans l'organisation, les acteurs tentent d'atteindre leurs objectifs qui ne se résument pas à ceux fixés par l'organisation. Les objectifs ne représentant pas un idéal, pas plus qu'ils ne sont toujours très clairs et conscients. En reconstituant ce que sont les démarches stratégiques de l'acteur, le sociologue tient un fil rouge ; il permet l'analyse du système. Dans l'analyse stratégique, l'organisation est le résultat d'attitudes qu'aucun texte (règlement, organigramme) ne prévoit. Pour autant, l'organisation n'est pas un chaos : l'ensemble des ajustements que les acteurs « bricolent » les uns vis-à-vis des autres finit par faire système. Ainsi, les organisations ne sont pas des machines maîtrisées. La question des alliances et des rivalités qui se déploient dans l'organisation est aussi essentielle. Les éclairages que propose le sociologue débouchent toujours sur une connaissance de l'organisation différente de celle qu'en ont ses acteurs. Là où les acteurs, en appui sur leurs expériences, leurs intérêts stratégiques, ont souvent une vision localisée et segmentée des jeux organisationnels, l'analyse stratégique propose la reconstitution d'un système global.

En définitive, le Ministère n'est plus considéré comme une «boîte noire», qui ne se comprendrait qu'à travers les réformes qu'il applique. L'approche organisationnelle de l'enquête montre que les chercheurs analysent davantage l'organisation « par le bas », sous l'angle des différents acteurs (et de leurs interactions) qui la constituent. Cette spécificité se traduit également par une question de recherche empirique et large, qui porte dans le cas de cette enquête sur le fonctionnement du Ministère et des relations de pouvoir entre les personnels administratifs.

Aspects méthodologiques

²¹ Herreros G., *Au-delà de la sociologie des organisations*, Paris : Eres, 2008, p. 89

La méthode Crozier

La méthode Crozier marque l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement Supérieur en France et en Allemagne » : en entretien, Christine Musselin explique qu'il s'agit de « *faire des entretiens, des sociogrammes, de regarder les stratégies des acteurs, et à partir de là, élaborer des choses* »²².

Michel Crozier est le père de l'« analyse stratégique », expression qui désigne à la fois une méthode d'analyse des organisations et une approche sociologique. L'ouvrage fondateur de cette approche est *l'Acteur et le Système*, publié en 1977 avec Erhard Friedberg²³. Selon les auteurs, dans une organisation, l'acteur n'est pas totalement contraint, il a une certaine marge de liberté. Son comportement est le résultat d'une stratégie rationnelle, définie non pas de façon optimale, mais la plus satisfaisante compte tenu de la situation et des informations disponibles.

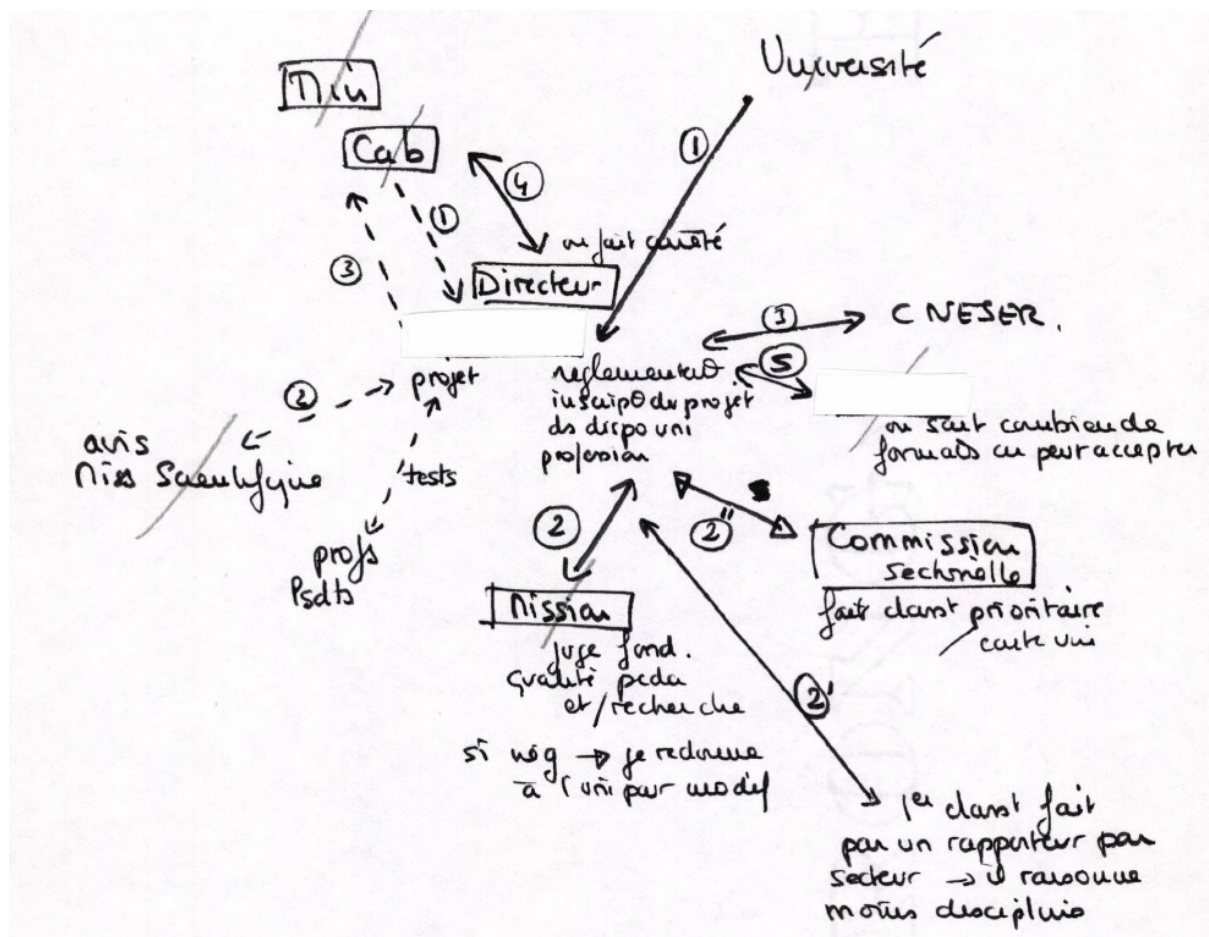
Les outils utilisés par Michel Crozier et Erhard Friedberg pour réaliser le diagnostic d'une organisation sont le sociogramme et la grille d'analyse. Le sociogramme est une représentation schématisée des relations entre les acteurs, dans laquelle on repère les alliances, les conflits, les dépendances entre acteurs. Le sociogramme permet ainsi d'explicitier les liens d'influence et de préférence qui existent dans cet ensemble. En matière graphique, comme présenté ci-dessous, un sociogramme représente les relations interpersonnelles moyennant des points (les individus) qui sont liés par une ou plusieurs lignes (les relations entre individus). Le graphique obtenu permet d'avoir un aperçu des relations, de détecter des sous-groupes au sein du groupe principal et de localiser les personnes ayant plus d'influence.

Concrètement, un sociogramme se construit à partir de la centralité d'un acteur dans le jeu de l'organisation observée: « *on les positionne un peu en fonction de leur centralité dans le jeu. Indépendamment de leur centralité dans l'organigramme. Des gens qui ne sont pas tout en haut peuvent être très centraux. C'est vrai que c'est important de ce fait de retrouver les fonctions parce que ça ne se limite pas du tout à l'organigramme (...) Quand même, on ne va pas mettre le ministre tout en bas même si il n'intervient pas du tout dans le jeu de ce qu'on a regardé. Donc si on le met dessus, on va forcément le mettre en haut, parce que dans l'imaginaire des gens les chefs sont toujours en haut. Même s'il y a pas de flèche vers lui, on garde quand même toujours une disposition qui n'inverse pas complètement l'ordre*

²² Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

²³ Crozier M. & E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris : Seuil, 1977

hiérarchique, mais en essayant quand même de ne garder que les acteurs importants dans les sociogrammes et de placer de manière plus centrale ceux qui sont vraiment au centre du jeu, quand c'est le cas »²⁴.



--- création ou modification de diplômes
 — création de filieres

Sociogramme réalisé à partir d'un entretien

cdsp_bq_s4_ana_inte_figu_fr_sociogr_fiche1

En résumé, les sociogrammes permettent de comprendre les relations que les individus entretiennent les uns avec les autres et avec le système, ainsi que le niveau de cohésion qui

²⁴ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

existe dans l'organisation. Christine Musselin souligne à quel point la méthode Crozier est pertinente pour comprendre comment fonctionnent les organisations : « *quand on a cette approche là, je crois qu'on comprend vraiment beaucoup de choses. En termes de description sociologique, je crois que c'est vraiment très puissant* »²⁵.

L'approche comparée

En sociologie des organisations, l'approche comparée représente une démarche quasi systématique : « *C'est permanent. C'est-à-dire qu'on compare les services, on compare les gens qui sont dans les mêmes positions, on compare des ateliers, des usines, on compare des entreprises. On est tout le temps dans la comparaison, en fait* »²⁶.

Ainsi, l'équipe de recherche a mené une comparaison entre deux pays dont les systèmes d'enseignement supérieurs sont à la fois proches et différents. Ce choix se justifie selon Christine Musselin par le souci de traiter avant tout des situations, quitte à ne pas être dans la représentativité : « *Ce qui va être important, effectivement, ça va être de pouvoir comparer des situations. Et si possible d'avoir des situations contrastées. Pour les ministères, la comparaison France-Allemagne, c'était compliqué parce qu'il n'y a qu'un seul ministère en France, donc on ne peut pas le comparer à lui-même. A chaque fois on essaie d'avoir du similaire et du contrasté* »²⁷.

Deux convergences principales s'observent entre les deux systèmes : d'abord, une évolution comparable en France et en Allemagne autour de la massification de l'enseignement supérieur et de la mise en place de structures formelles et statutaires comparables dans les universités françaises et allemandes dans les années 60. Ensuite, une conception commune de l'enseignement universitaire, défini comme un service public, caractérise également les cas français et allemand.

Concernant les différences, il s'agit d'abord de la constitution politique des deux pays qui oppose une fédération d'Etats exerçant directement leur tutelle sur leurs universités et une gestion centralisée en France où des directions et des instances centrales parisiennes ont un quasi monopole des compétences sur les établissements et les enseignants du supérieur. Comme le résume Christine Musselin en entretien, ce dernier critère rend compte des différences

²⁵ Ibidem

²⁶ Ibidem

²⁷ Ibidem

observées entre la France et l'Allemagne au niveau de la relation entre les universités et l'administration centrale : alors qu'en Allemagne celle-ci est structurée autour de la personne du *Referat* (réfèrent) qui s'occupe d'une université, elle est beaucoup plus souple en France : « *Alors, je pense que le critère fédéral joue beaucoup dans la proximité beaucoup plus forte qu'il y a entre les universités et le ministère de Land. L'organisation allemande où on a un réfèrent par université, ça me paraît plus compliqué en France : en général un ancien président d'université s'occupe de trois-quatre établissements de manière prioritaire* »²⁸.

La seconde divergence entre les deux systèmes est plus conjoncturelle : alors que l'enseignement supérieur allemand se trouve à la fin des années 1980 confronté à une politique généralisée de restrictions des ressources, il doit faire face, en France, à une phase de croissance quantitative accélérée qui se traduit par l'attribution de ressources complémentaires²⁹.

En résumé, la comparaison conduite dans l'enquête « Comparaison des Ministères de l'enseignement supérieur de France et d'Allemagne » ne répond ni au « Most Similar System Design », ni au « Most Different System Design »³⁰. L'objectif n'est en effet pas tant de dégager des différences ou des similitudes dans les organisations observées que d'expliquer et d'analyser les situations de travail, afin de dégager des « constats » (voir la partie Analyse).

Une approche inductive

L'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne » se caractérise par une approche inductive, portée par les tenants de la *grounded theory*³¹. La théorie est développée à partir d'un corpus de données empiriques (traitées de manière comparative) ; elle ne s'inscrit donc pas dans une démarche hypothético-déductive, où la théorie est une donnée a priori.

Concrètement, « *On a une question empirique, un peu générale : par exemple, comment fonctionne le ministère ? Après, en général, on lit des documents avant de partir sur le terrain. On lit des documents officiels qui vont raconter comment est organisé un ministère ; on va*

²⁸ Ibidem

²⁹ Friedberg E. & C. Musselin, *L'Etat face aux universités en France et en Allemagne*, Paris : Anthropos, 1993, p. 15

³⁰ Voir par exemple Mill J.S., *A system of Logic*, 1843

³¹ Glaser B. & A. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1967

*regarder l'organigramme. Puis on va constituer l'échantillon à partir de l'organigramme. Donc on n'a pas d'hypothèse au départ »*³².

Dans cette approche, le cadre théorique est construit progressivement, au fur et à mesure que l'enquête de terrain avance ; ainsi, le terrain ne sert pas à vérifier ou à infirmer des hypothèses, mais à révéler les analyses théoriques à mobiliser. Christine Musselin parle à cet effet d'une certaine « naïveté » du chercheur face au terrain³³ : « il s'agit d'aborder les éléments empiriques en étant sensible à leur spécificité, à leur logique et à leur cohérence propres, plutôt qu'en voulant y trouver tel ou tel mécanismes »³⁴.

Appliquée à l'enquête sur les ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne, cette démarche explique que les chercheurs ont d'abord eu comme point de départ une question très générale : comment fonctionne ce type d'organisations ? Comme l'explique Christine Musselin en entretien, cette interrogation tenait moins à l'objet « enseignement supérieur » lui-même qu'à l'intérêt que représentait l'étude d'organisations très différentes de celles analysées jusqu'ici par le CSO.

Après avoir posé cette question très générale, les chercheurs sont ensuite partis sur le terrain. Il ne s'agissait pas de recueillir les éléments qui viendraient ou non confirmer un postulat théorique défini en amont. Ce n'est que progressivement, du fait des résultats des entretiens menés en France et en Allemagne, que s'est progressivement imposé le cadre théorique du « modèle de la poubelle »³⁵, selon laquelle les universités sont des anarchies organisées, plutôt que des organisations collégiales ou des bureaucraties professionnelles (voir la partie Analyse).

La relation enquêteur-enquêté dans l'entretien organisationnel

L'entretien organisationnel induit de nombreux questionnements méthodologiques sur le rapport enquêteur-enquêté : ainsi, Christine Musselin explique que dans un entretien biographique, la relation peut se faire sur un mode plus étroit *“puisque dans un entretien biographique, vous demandez aux gens de raconter leur vie, vous leur demandez pas ce qu'ils font tous les jours. Et c'est vraiment très différent. Dans la posture, enfin dans ce qui se passe pendant l'entretien et dans l'exploitation de l'entretien”*³⁶. En outre, dans un entretien

³² Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

³³ Musselin C., op.cit., p. 64

³⁴ Musselin C., op.cit., p. 63

³⁵ Cohen M., March J. & J. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972

³⁶ Entretien avec C. Musselin, le 15 juillet 2016

biographique, le contexte de l'entretien devient un matériau d'analyse: les conditions de passation de l'entretien, les moments de gêne ou d'hésitation prennent du sens pour le chercheur.

A contrario, dans un entretien organisationnel, le chercheur va dépersonnaliser au maximum l'entretien: l'analyse des parcours de vie est moins importante que la confrontation et la comparaison entre les entretiens. La relation entre l'enquêteur et l'enquêté se joue donc sur un registre nettement moins personnel: *“quand je compare mes entretiens dans une enquête comme celle-là, j'ai besoin de savoir la fonction de la personne, j'ai pas tellement besoin de me souvenir de la tête de la personne pendant l'entretien (...). Mais c'est pas les personnes qui m'intéressent dans un premier temps, c'est vraiment la situation de travail. Et la comparaison de ce qu'ils me disent, qui va me permettre de reconstituer les modes de fonctionnement internes”*³⁷.

Terrain

Deux postulats qui orientent le terrain

L'élaboration du terrain, en particulier la conduite des entretiens individuels, s'appuie sur deux postulats. Le premier consiste à faire des individus de l'organisation l'unité de base de l'analyse. Comme exposé précédemment, les acteurs disposent d'une certaine autonomie qui repose sur leur capacité à puiser des ressources dans les réglementations et normes formelles des organisations dans lesquelles ils évoluent. Les entretiens organisationnels conduits dans l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne » s'appuient sur le souci de comprendre comment les acteurs s'arrangent avec ces normes formelles.

Le deuxième postulat renvoie à l'importance des interactions entre les acteurs et à la dimension de pouvoir qui s'y joue. Dans cette perspective, les bonnes relations ou, au contraire, les conflits, l'absence de relations ou, à l'inverse, leur intensité sont des indicateurs des marchandages, des négociations, ou des alliances qui sous-tendent les interactions entre les acteurs :

³⁷ Ibidem

« Le postulat que les acteurs ont une marge de manœuvre, pas nécessairement très grande, mais ils en ont une, ça reste quelque chose de très fort. C'est-à-dire qu'effectivement, je ne suis pas dans une perspective déterministe où tout est structuré par la socialisation etc. Le fait que les relations entre les personnes peuvent être comprises comme des relations de pouvoir, ça reste quelque chose qui me paraît très utile et très éclairant. C'est sûr que si on envisage les réseaux sans pouvoir, par exemple, ça m'intéresse moins. Parce que je pense qu'il y a toujours des enjeux de pouvoir. Pas de pouvoir au sens de "LE" pouvoir avec un grand P, mais au sens où chacun essaie de contrôler le comportement de l'autre»³⁸.

Une constitution de l'échantillon par effet « boule de neige »

Comme l'explique Christine Musselin en entretien, ces deux postulats orientent la constitution de l'échantillon :

« On a fait une analyse organisationnelle du ministère comme on ferait l'analyse d'une entreprise ou d'une association. Mais avec une autre façon de constituer l'échantillon, par exemple. On ne travaille pas du tout de la même façon quand on est sur une décision et quand on est sur une organisation pour constituer l'échantillon de départ»³⁹.

Plus précisément, c'est d'abord une lecture des organigrammes officiels des Ministères qui a permis de repérer les acteurs les plus centraux dans la relation entre les universités et les ministères. C'est ainsi que les entretiens ont débuté par les Referenten pour le terrain allemand et les personnels administratifs du service administratif et financier de la direction des personnels enseignants :

« Les décisions remontent vers les Referenten. Et c'est eux qui font les arbitrages. Et dans tous les cas, ils sont en relation avec les établissements, donc c'est surtout ça que j'ai gardé aussi »⁴⁰.

Puis, c'est par effet boule de neige que le corpus d'entretiens s'est constitué :

« J'ai commencé par les premiers acteurs que j'avais pu repérer et puis j'ai fonctionné par le phénomène de boule de neige, c'est-à-dire que ceux qui me disaient 'il y a Mr Untel qui a été

³⁸ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

³⁹ Ibidem

⁴⁰ Ibidem

très important', j'allais voir Mr Untel. Et puis à un moment je suis arrivée pratiquement au bout. Je ne voyais plus d'acteurs centraux à voir, et donc j'avais terminé»⁴¹.

La conduite des entretiens organisationnels

Cette forme d'entretien se caractérise par une attention portée davantage à la fonction de l'enquêté qu'à son parcours. Comme exposé au paragraphe ci-dessus, ceci s'explique par le fait que le sociologue de l'organisation s'intéresse essentiellement à la façon avec laquelle les acteurs s'arrangent au quotidien avec les normes et règlements de l'organisation.

C'est la principale différence entre l'entretien organisationnel et l'entretien biographique. Cet intérêt pour la fonction de l'individu entraîne plusieurs spécificités dans la conduite pratique de l'entretien, d'abord au niveau des modalités de retranscription :

« C'est pour ça que j'enregistre pas mes entretiens. Je n'ai pas besoin du mot-à-mot, mais ce qui est intéressant, ce n'est pas l'histoire de la personne en elle-même. Et quand on travaille sur les entretiens organisationnels, on dépersonnalise au maximum »⁴².

L'entretien organisationnel induit ensuite une comparaison systématique des propos tenus par les enquêtés:

« En revanche, si j'ai deux personnes qui font à peu près la même chose, je vais comparer la manière dont elles en parlent, ou s'il y en a une qui dit du mal de l'autre, qui est dans un autre service ou qui dit "je travaille beaucoup avec monsieur X", je vais comparer ce que dit Monsieur X par rapport à ce qu'a dit l'autre personne. Ce ne sont pas les personnes qui m'intéressent dans un premier temps, c'est vraiment la situation de travail. Et la comparaison de ce qu'ils me disent, qui va me permettre de reconstituer les modes de fonctionnement internes »⁴³.

Enfin, dans l'entretien organisationnel, l'analyse de la relation d'enquête est nettement moins importante que dans l'entretien biographique :

⁴¹ Ibidem

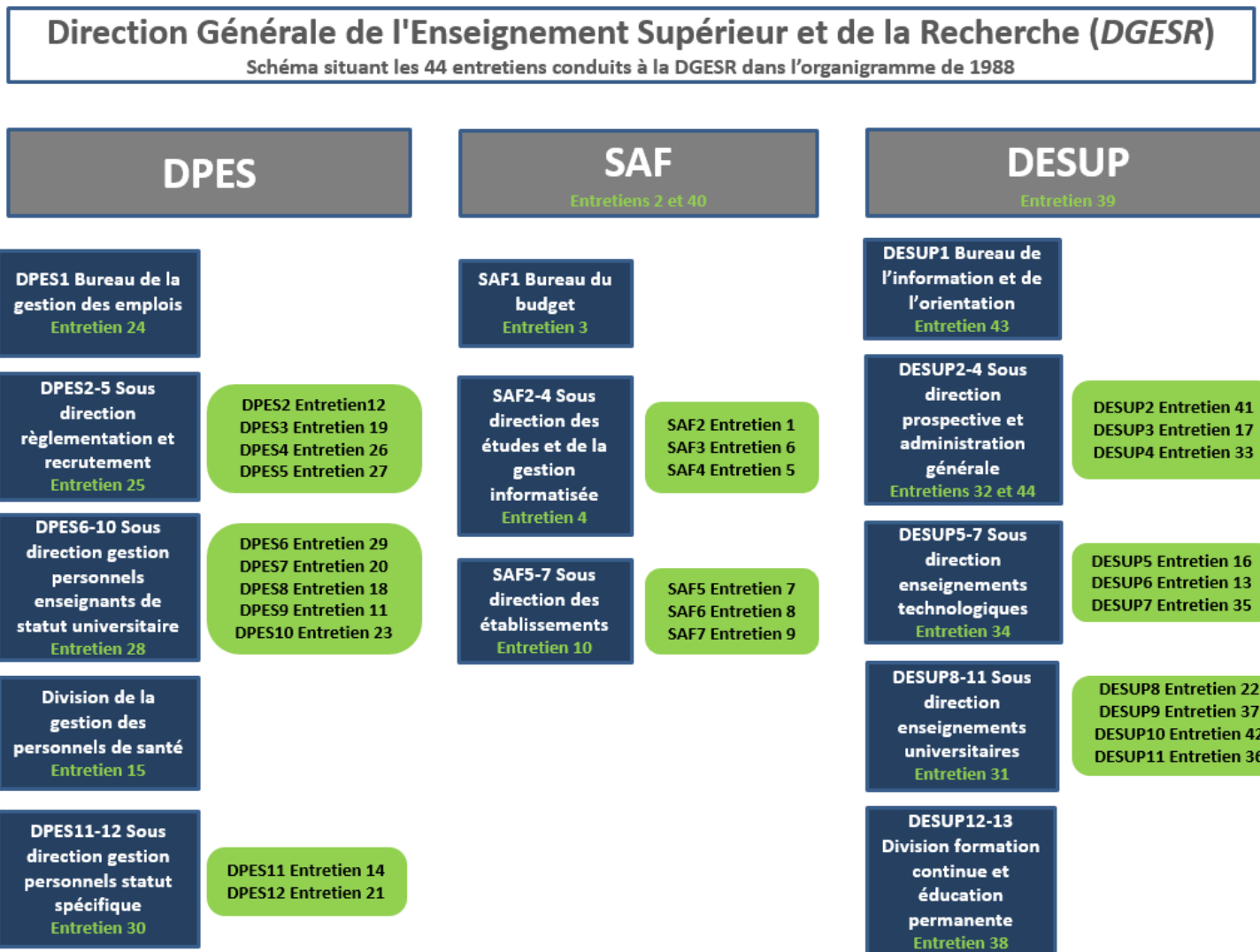
⁴² Ibidem

⁴³ Ibidem

« L'entretien lui-même n'est pas un objet d'analyse dans l'entretien purement organisationnel. Alors que dans l'entretien biographique, la manière dont les gens vont passer d'un thème à l'autre, la manière dont ils vont le raconter, est extrêmement importante »⁴⁴.

Les entretiens de l'enquête se répartissent de la façon suivante:

⁴⁴ Ibidem



Terrain conduit au Ministère de l'Enseignement supérieur (France)



Terrain conduit aux Ministères de l'Enseignement supérieur (Allemagne)

En résumé, le dispositif d'enquête centré autour de l'entretien organisationnel est caractéristique de l'étude. En dépit de plusieurs spécificités méthodologiques et difficultés que ce dernier peut soulever, notamment celle de l'entretien auprès d'élites (administratives), ce type d'entretien a permis à l'équipe de recherche d'aboutir à plusieurs « constats » contre-intuitifs et/ou remettant en cause des acquis de la littérature sur les organisations.

Corpus

Le corpus de données mobilisées dans l'enquête « Comparaison des Ministères de l'enseignement supérieur de France et d'Allemagne » est très homogène. Constitué de 326 documents dont 196 en ligne sur beQuali, il s'appuie essentiellement sur les entretiens individuels avec 157 personnels administratifs des Ministères français et allemands (dont 121 transcriptions sont en ligne), ainsi que des sociogrammes correspondants. Les utilisateurs trouveront également dans le corpus, dans des proportions moindres, des organigrammes des Ministères français et allemand, ainsi que des notes de lecture, des fiches d'analyse ou des schémas de synthèse.

Les entretiens semi-directifs organisationnels

Une forte spécificité de l'enquête tient aux entretiens organisationnels. Les enquêtés n'ont donc pas été sélectionnés de façon à constituer un échantillon représentatif en termes socio-biographique (âge, genre). En revanche, ils ont été sélectionnés pour leur position, plus

précisément en lien avec la relation ministère-université. Signalons ici qu'une partie des entretiens n'est pas mise à disposition. Toutefois, ceux-ci figurent dans l'inventaire mis à disposition par beQuali, ce qui permet de conserver la trace de l'exhaustivité du terrain.

Pour la constitution du guide d'entretien, l'équipe de recherche a retenu une démarche qui se concentre avant tout sur les modes de fonctionnement interne des administrations de tutelle chargées de l'enseignement supérieur. L'attention porte sur plusieurs thèmes principaux : la nature de la coopération entre les différentes directions responsables des universités ; les caractéristiques des processus de décision ; les logiques d'intervention de la tutelle ; la perception que les administratifs ont de leur rôle, de leur influence, de l'exercice de la tutelle. Les guides d'entretien n'ont pas été conservés par Christine Musselin. Toutefois, elle indique que chaque entretien commence par la même question :

« Quand je vais voir des gens dans une organisation, ma première question, c'est : 'est-ce que vous pouvez me décrire votre travail ?'. Les gens se sentent beaucoup plus à l'aise, parce qu'on leur pose des questions auxquelles ils savent parfaitement répondre, puisque c'est ce qu'ils font tous les jours »⁴⁵.

Au total, 159 entretiens semi-directifs ont été conduits en France et en Allemagne (44 pour la France et 115 pour l'Allemagne) auprès d'un échantillon d'administratifs des ministères. Ce déséquilibre en faveur du terrain allemand s'explique par la nature fédérale du système politique allemand :

« L'enseignement supérieur n'a jamais été une très grosse direction en France. Mais c'est vrai qu'à partir du moment où on comparait, je ne me serais jamais contentée d'aller voir un référent. A partir du moment où il y a plusieurs référents, on va en voir plusieurs. Donc si je fais ça en Basse Saxe, il faut que je le fasse dans le Baden-Württemberg »⁴⁶.

Le travail d'analyse viendra par la suite contourner ce déséquilibre numérique en faveur du terrain allemand (voir la partie Analyse).

⁴⁵ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

⁴⁶ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

Les sociogrammes

Le corpus mis à disposition comporte aussi 12 sociogrammes⁴⁷.

Sur la base des entretiens réalisés, Christine Musselin a reconstitué des sociogrammes, qui représentent de façon simplifiée un système d'interactions. Formellement, les acteurs ou les directions sont reliés entre eux par des flèches qui ont chacune une signification particulière : par exemple, dans le sociogramme présenté plus haut, les flèches pleines signifient « création de filières » et les flèches discontinues « création ou modification de diplômes ».

En entretien, Christine Musselin rappelle qu'il ne s'agit pas avec les sociogrammes de mesurer avec précision la proximité, ou la distance qui relie les différents acteurs, ni les différentes sortes de centralité. Le sociogramme vise à ne faire émerger que les relations déterminantes d'une organisation. Dans ce contexte, la structure d'appartenance des acteurs n'est pas toujours un filtre pertinent : deux groupes ou acteurs peuvent en effet présenter des relations distinctes selon les niveaux hiérarchiques considérés.

Pratiquement, la construction d'un sociogramme s'est effectuée en parallèle de l'analyse des entretiens.

Autres données du corpus

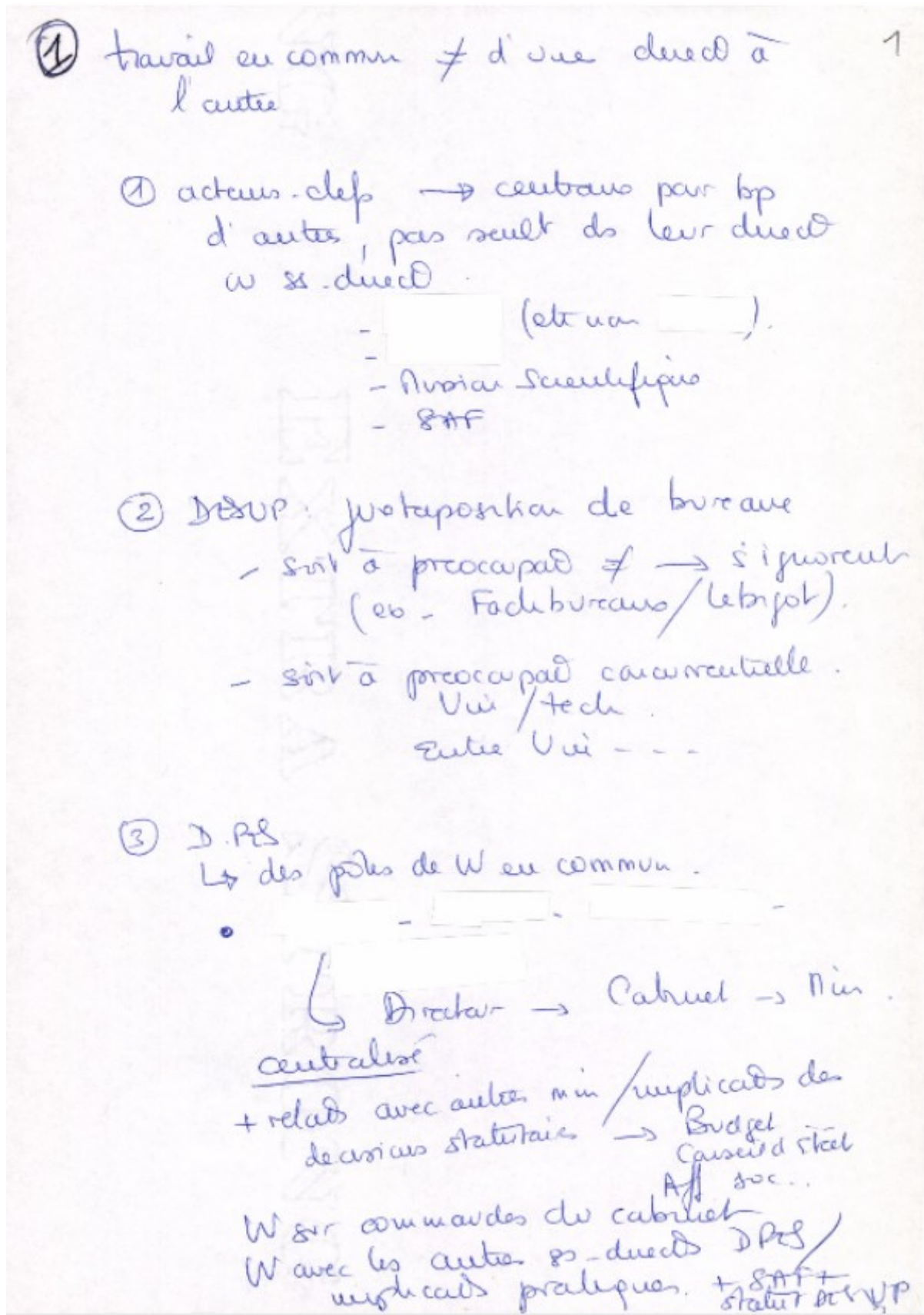
Le corpus mis à disposition par beQuali comporte enfin plusieurs autres types de documents. L'utilisateur trouvera en particulier les organigrammes ainsi que les annuaires des personnels des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et des 3 Länder allemands.

Le corpus contient également plusieurs documents de synthèse et d'analyse réalisés à partir des entretiens, en particulier, plusieurs fiches organisées par thèmes- qui se retrouvent dans la publication finale : « répartition sur critères / régulations hors critères / contrats plan / enseignements techno, diplômes universitaires/ acquisition/ cession immobilières/ procédure programmation immo/ répartition emplois ».

A la suite des sociogrammes, le corpus contient également des fiches qui représentent les relations entre les enquêtés ainsi qu'entre les directions. Ces documents situent les enquêtés dans des schémas de circuits de décision et de fonctionnement. Enfin, plusieurs documents

⁴⁷ Dans le corpus mis en ligne, sous la cote cdsp_bq_s4_ana_inte_figu_fr_sociogr_fiche1 (9 sociogrammes sur des thématiques) et cdsp_bq_s4_ana_inte_figu_fr_sociogr_fiche2 (3 sociogrammes autour d'une personne)

intermédiaires dégagant des axes thématiques et futures parties / chapitres de la publication complètent le corpus : par exemple, l'utilisateur trouvera une fiche autour du thème « travail en commun d'une direction à l'autre ».



Travail en commun d'une direction à l'autre

Anonymisation

En concertation avec Christine Musselin, l'équipe a anonymisé uniquement les noms des enquêtés à l'aide d'hyponymes. Ce choix se justifie par le souci de conserver les spécificités de cette enquête de sociologie des organisations. Comme vu précédemment, un des objectifs étant en effet de mettre au cœur de l'analyse les relations entre les acteurs, il a semblé indispensable de conserver les affiliations des individus, à savoir leurs services d'affectation, ainsi que leur position administrative (par exemple, chef de bureau, Référent universitaire). Autrement dit, toutes les indications liées aux organisations ont été conservées afin de préserver le potentiel de réutilisation de l'enquête. Dans le cadre d'une enquête comparative, les pays d'appartenance des enquêtés ont également été conservés. En définitive, le schéma d'anonymisation a été pensé en cohérence avec les spécificités de l'enquête.

Enquêteur: Welche sind die Hauptgesprächspartner für Ihre Universität?

Enquêté: Das sind 2, der für uns zuständige Referent, der Doktor ((anonym: nom de l'enquêté de l'entretien 64)). Und der Leiter der Hochschule, der Doktor ((anonym: nom du Abteilungsleiter, Abt2, Wissenschaftsministerium, B-W)). Der Doktor ((anonym: nom du Abteilungsleiter, Abt2, Wissenschaftsministerium, B-W)) hat sehr viel Einfluss.

Enquêteur: Welche Rolle hat Herr ((anonym: nom de l'enquêté de l'entretien 64))?

Enquêté: Er ist der für uns zuständige Referent, der Betreuer. Die Universitäten sind in verschiedene Referate aufgeteilt.

Enquêteur: Wie ist Ihr Kontakt zu dem Wissenschaftsministerium?

Enquêté: Wir kommen sehr schnell zu Verständigungen. Der Verkehr mit dem Ministerium läuft unbürokratisch.

Enquêteur: Haben von Herr ((anonym: nom de l'enquêté de l'entretien 153)) gesprochen?

Enquêté: Das ist etwas Übergreifendes für alle Universitäten. Das ist das Forschungsreferat.

Extrait d'un entretien anonymisé par beQuali par hyperonimisation

cdsp_bq_s4_col_entr_indv_de_entretien48_trans.pdf

En résumé, la méthodologie choisie autour des entretiens organisationnels et des sociogrammes a facilité l'émergence de thèmes structurants de la publication finale. Par ailleurs, le retour sur entretien avec la rédaction de fiches et de synthèses contribue à apporter un regard critique sur les échanges et à faciliter le travail comparatif.

Analyse

Un travail mathématique

La phase d'analyse s'est principalement appuyée sur les entretiens. Christine Musselin détaille en entretien sa démarche :

« Et j'ai surtout travaillé sur les entretiens. En faisant des fiches ou en les lisant. Je ne les lis pas et je ne les compare pas n'importe comment. Pas dans n'importe quel ordre. J'essaie de faire en sorte que ça commence à structurer un certain nombre de résultats. A un moment donné je me dis " Si je voulais résumer en cinq phrases, ce qui ressort vraiment comme élément structurant, que ce soit une politique, une commission, un service, quelles seraient les cinq phrases simples – verbe, sujet, complément et éventuellement une subordonnée ?" et très souvent, ça permet d'avoir le plan de la monographie »⁴⁸.

Cette méthode s'explique, selon Christine Musselin, par une difficulté inhérente à l'analyse des entretiens : *« la difficulté est que vous avez des morceaux d'informations dans ces entretiens. Une quantité phénoménale d'informations. Et que vous allez être obligés de réduire continuellement. Et de décider que vous allez laisser tomber certaines choses. Et c'est ça qui est dur, en fait. Donc pour y arriver, il faut à un moment donné, se dire " si je ne dois retenir que trois, quatre choses de tout ça, autour de quoi j'organise mes résultats ? Et après, pour chaque grand chapitre, quels sont les éléments qui vont me permettre de montrer, de démontrer que ce que j'affirme ? »⁴⁹.*

Christine Musselin assimile cette méthode d'analyse à la démarche de démonstration d'un théorème mathématique : *« J'énonce mon théorème, le carré de l'hypoténuse est égal à la somme des carrés des côtés. Et après je vais démontrer qu'effectivement, le carré de l'hypoténuse est égal à la somme des carrés des côtés. Donc ça se fait comme une démonstration mathématique. Là, j'ai la solution, je sais que c'est le résultat. Après, je vais organiser les faits qui vont me permettre de montrer, de justifier, d'argumenter »⁵⁰.*

Christine Musselin détaille ensuite son travail « d'organisation des faits » : il passe par une comparaison systématique, successive et sélective des entretiens :

⁴⁸ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

⁴⁹ Ibidem

⁵⁰ Ibidem

« Je n'ai pas lu tous les entretiens d'un coup. Par exemple, pour l'Allemagne, je lisais les entretiens de tel ministère de Land. Au sein du ministère de Land, j'ai lu d'abord les entretiens de tous les référents, et je les compare les uns avec les autres. Et je vois quelles sont les différences qu'il y a. Après, vous comparez ce que ces Referenten ont dit avec les Referenten de l'autre ministère. Là, vous dites "c'est pareil, ce n'est pas pareil", etc. et puis à partir de là, vous arrivez peut-être à un moment donné à dire "on peut parler des Referenten" ou pas. Et après, une fois que j'ai fait ça, je vais chercher les morceaux d'entretiens qui vont me permettre d'illustrer. Les entretiens ne sont pas là pour valider ce qu'on dit, mais simplement pour l'illustrer. Ce n'est pas parce que je mets dix extraits d'entretiens qui disent la même chose que pour autant c'est représentatif »⁵¹.

Cette méthode d'analyse des entretiens permet de faire ressortir ce que les sociologues appellent les constats :

« Les constats sont ce qu'on appelle la description sociologique de la réalité. On donne à voir déjà des choses qui paraissent importantes ; on met en évidence des faits qu'on a pu faire émerger à partir des entretiens »⁵².

Deux modèles contrastés

Dans l'enquête « Comparaison des ministères », Christine Musselin et Erhard Friedberg concluent à la gestion centralisée de l'ESR français. Ainsi, en France, la gestion des diplômes nationaux, des postes, des personnels ou encore des locaux est pilotée par l'administration centrale. Christine Musselin et Erhard Friedberg rappellent ainsi que les rectorats n'ont pas de pouvoir décisionnel conséquent ; et ce malgré la montée en puissance des collectivités territoriales. Par comparaison avec le cas allemand, le système de l'enseignement supérieur et la recherche en France est cloisonné. Plus précisément, les universités ne sont qu'une composante de l'enseignement supérieur et de la recherche : en particulier, la recherche est un secteur à part, par exemple au niveau des personnels et de leurs carrières. En Allemagne, en dépit de différences régionales au niveau des Länder, le système de l'enseignement supérieur et de la recherche est donc beaucoup moins centralisé qu'en France : l'organisation fédérale du

⁵¹ Ibidem

⁵² Ibidem

système politique allemand se traduit ainsi au niveau des universités par une tutelle exercée par le Ministère pour les sciences de chaque province, que ce soit au niveau financier, pédagogique ou juridique. Les Länder disposent en somme d'une autonomie et d'un pouvoir décisionnel beaucoup plus forts qu'en France. Les personnels et leurs carrières font également l'objet d'une gestion décentralisée. Enfin, contrairement au cas français, la recherche en Allemagne se fait et s'exerce largement dans les universités.

Christine Musselin et Erhard Friedberg mettent également en évidence l'absence de pilotage par les établissements en France qui entretient la fragmentation des universités françaises. En France, l'organisation est thématique, structurée par fonctions, mais pas de façon transversale. Ainsi, la DGESR est divisée en quatre directions- la Direction de l'Enseignement Supérieur (DESUP), le Service Administratif et Financier (SAF), la Direction des Personnels d'Enseignement Supérieur (DPES) et Direction de la Recherche (DR). Ce découpage a des conséquences importantes en termes de gestion universitaire : par exemple, au sein d'une même université, les programmes des filières technologiques comme les IUT et ceux des filières plus « classiques » ne sont pas gérés par la même entité. Comme le soulignent les entretiens menés par les chercheurs de l'équipe, cette fragmentation se trouve dans certains cas renforcée par une concurrence entre les personnels travaillant dans les sous directions de la tutelle. En somme, l'université n'est pas représentée dans l'organisation de la DGESR. Toutes les informations concernant les budgets et crédits de fonctionnement sont recueillies par discipline, et non par établissement : comme le résumant les auteurs, « une licence de physique et une maîtrise de lettres émanant d'une même université étaient traitées séparément : elles parvenaient à des bureaux de la DESUP différentes, passaient devant des commissions sectorielles différentes (...) et étaient examinées par des consultants de la mission scientifique différents »⁵³.

En Allemagne, la logique est différente : dans les trois Länder étudiés par les chercheurs, il y a une direction des universités composée des *Referenten*. Ces derniers sont en charge de suivre toutes les questions afférentes à la gestion d'une ou plusieurs universités. En somme, chaque université dispose d'un interlocuteur unique dans le ministère. La logique est donc nettement plus orientée autour de l'établissement que de la discipline. Les ministères dans les Länder gèrent avant tout des établissements (et leurs programmes et personnels), mais pas des disciplines. Ce mode de fonctionnement s'accompagne également d'une pratique de négociation entre les établissements et les correspondants que ne connaît pas le système français.

⁵³ Friedberg E. et Musselin C. op.cit. p.44-45

Certes, ce mode d'organisation n'exclut pas des spécificités régionales, ni des tensions ou des oppositions, en particulier avec des bureaux plus fonctionnels des Ministères (direction des bâtiments par exemple): comme le rappellent les auteurs, « en Rhénanie du Nord, la logique thématique tend à rentrer en conflit avec la logique d'établissement »⁵⁴, ce qui est moins le cas pour la Basse Saxe et le Bade-Wurtemberg où les deux logiques se combinent.

Dans leurs enquêtes ultérieures sur les universités, Christine Musselin et Erhard Friedberg ont cherché à comprendre comment se géraient au quotidien « les décisions routinières entre des acteurs pris dans des relations de travail faiblement interdépendantes (...). Or, contrairement aux conclusions du modèle de la poubelle⁵⁵, aussi bien dans le cas allemand que français, les chercheurs ont mis au jour des modes de décision plutôt stabilisés et régulés. Certes, les décisions prises ne peuvent être rapportées à des objectifs ou à des préférences stables, mais des "techniques" décisionnelles récurrentes permettant d'aboutir à des choix, peuvent être observées à des catégories de problèmes spécifiques: tour de rôle, critères impersonnels, report de la décision vers l'instance suivante »⁵⁶. Organisations anarchiques et « garbage can model » ne vont donc pas systématiquement ensemble.

Postface

Une valorisation scientifique portée par un contexte politique en mutation

Sorti en 1993, l'ouvrage issu de l'enquête « Comparer les Ministères de l'Enseignement Supérieur de France et d'Allemagne » a connu une visibilité limitée qui s'explique essentiellement par des raisons conjoncturelles : d'abord, pour Christine Musselin, la visibilité des enquêtes et des travaux de recherche au début des années 1990 n'était pas une préoccupation aussi impérieuse qu'elle peut l'être aujourd'hui. Ensuite, Erhard Friedberg, membre de l'équipe de recherche, préparait son habilitation à diriger des recherches, ce qui a pu réduire son investissement dans la dissémination des résultats. Enfin, Christine Musselin avait elle-même réduit ses déplacements à l'étranger, ce qui explique que les résultats de l'enquête

⁵⁴ ibidem, p.95

⁵⁵ En 1972, Cohen, March et Olsen fondent une équivalence entre anarchies organisées et modèle de la poubelle : ce dernier est le modèle de décision typique des anarchies organisées.

⁵⁶ Ibidem, p. 303

« Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur en France et en Allemagne » aient peu fait l'objet de communications dans les colloques ou congrès scientifiques.

L'ouvrage a toutefois fait l'objet de plusieurs recensions :

« *En fait, il y a eu des compte-rendu, dans Société, dans Sciences Humaines, dans PMP* ». ⁵⁷

Christine Musselin rappelle ainsi que le travail de recension a été important sur cette recherche, dans un contexte de profondes réformes touchant l'université :

« *il se trouve qu'en 88, au moment où on était dans l'exploitation, il y a eu la réélection de Mitterrand. Et six mois plus tard, la politique contractuelle. Or une des thématiques centrales du livre, pour le côté français, c'est de dire que c'est un ministère qui est organisé sans les universités. La politique contractuelle semblait mettre ça complètement à mal (...).* »⁵⁸

Ce contexte politique a pu susciter le développement d'autres travaux portant sur des thématiques voisines, comme le rappelle Christine Musselin elle-même :

« *Après, beaucoup plus tard, je suis retournée, effectivement, au ministère. J'ai fait moi-même les entretiens sur la politique contractuelle, mais c'était beaucoup plus tard. Et donc ce n'est pas intégré dans cette enquête-là, c'est intégré dans la longue marche des universités, le travail que j'ai fait sur la politique contractuelle* »⁵⁹.

Des exploitations possibles des matériaux sur le thème du travail ministériel et de la centralisation en France

Selon Christine Musselin, les entretiens réalisés dans le cadre de l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement Supérieur » pourraient être pertinents pour deux thématiques de recherche. La chercheuse cite en premier lieu la thématique du travail ministériel : elle explique ainsi en entretien avoir été sollicitée par Olivier Borraz, directeur du Centre de Sociologie des Organisations de Sciences Po (CSO), pour mettre à disposition ses entretiens pour une enquête sur la fonction publique française. Dans le détail, Christine Musselin suggère qu'il est tout à fait possible de sortir du cadre de l'enseignement supérieur : ainsi, des questions telles que le travail ministériel, ou encore la fabrique des décisions dans les ministères pourraient être des

⁵⁷ Entretien avec Christine Musselin, le 15 juillet 2016

⁵⁸ Ibidem

⁵⁹ Ibidem

pistes de ré-exploitation pertinentes des matériaux de l'enquête « Comparaison des Ministères de l'Enseignement Supérieur ».

Par ailleurs, un chercheur qui travaillerait sur le thème de la centralisation en France pourrait réutiliser les entretiens conduits en France de façon intéressante : l'ensemble donne en effet selon Christine Musselin « une idée de ce que veut dire la centralisation en France », - thème très peu abordé dans la phase d'analyse par l'équipe de recherche. Sollicitée sur ce point, cette dernière développe ainsi l'idée selon laquelle les entretiens montrent que le caractère central de l'administration française a pour contrepartie une méconnaissance de la vie dans les universités. Invitée en entretien à expliciter ce point plus en détail, Christine Musselin précise qu'un certain paradoxe caractérise les relations entre l'administration centrale et les universités en France : le Ministère dispose d'un pouvoir très fort sur les universités, mais reste ignorant de ce qui s'y passe. Ce paradoxe constituerait pour Christine Musselin un bon point de départ d'une nouvelle recherche. La chercheuse insiste à nouveau sur le fait que ces questions de recherche sont mieux appréhendées à travers les entretiens qu'à travers l'analyse d'une réforme :

« Il y a eu plein de réformes et j'ai l'impression que la manière dont on a regardé le fonctionnement du ministère dans les années 80 c'est quelque chose qui était inscrit dans une durée très longue. Alors, je n'ai aucun moyen de le vérifier parce qu'il y a pas eu d'enquête par le passé mais quand on regardait les organigrammes, on pouvait s'apercevoir que les organigrammes du ministère n'étaient pas modifiés par les grandes réformes »⁶⁰.

Autrement dit, analyser les réformes peut donner une vision erronée du fonctionnement réel des universités, en pouvant laisser l'impression de multiples changements. Au contraire, une approche « par le bas » vient nuancer cette première lecture.

Pistes pour une réutilisation pédagogique

⁶⁰ Entretien avec C. Musselin, le 15 juillet 2016

Au terme de ces développements, la variété des pistes de recherche ouvertes par une approche organisationnelle comparative des Ministères apparaît clairement: la centralisation en France ; le travail ministériel, ou encore la fabrique des décisions dans les ministères, au-delà du secteur de l'enseignement supérieur.

L'état des matériaux conservés se prête aussi bien à une analyse secondaire comme évoqué ci-dessus, qu'à un usage pédagogique. Ainsi, cette enquête donne à avoir la construction d'une recherche qualitative associant une technique spécifique d'enquête (entretiens organisationnels et sociogrammes associés). Sur ce point, l'utilisateur des données de l'enquête pourra trouver des éléments permettant de situer comparativement l'entretien individuel organisationnel dans deux terrains différents, notamment à travers les documents de synthèse rédigés par l'équipe de recherche.

En outre, le processus de recherche, en particulier dans les phases de terrain et d'analyse, révèle l'importance de la démarche comparée. Il montre également à quel point l'étude organisationnelle induit de nombreux questionnements méthodologiques sur le rapport enquêteur-enquêté par exemple. De ce point de vue, l'enquête «Comparaison des Ministères de l'Enseignement supérieur de France et d'Allemagne» s'insérerait bien dans le cadre d'un enseignement de méthodes qualitatives ou de méthode de la recherche. Sur un plan plus disciplinaire, l'utilisateur trouvera dans cette enquête matière à réfléchir sur l'apport de la sociologie des organisations à l'analyse des politiques publiques.

Bibliographie indicative

Cohen M., March J. & J. Olsen, "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 1972

Crozier M. & E. Friedberg, *L'Acteur et le Système*, Paris : Seuil , 1977

Friedberg E. & C. Musselin, *L'Etat face aux Universités en France et en Allemagne*, Paris : Anthropos, 1993

Glaser B. & A. Strauss, *The Discovery of Grounded Theory : Strategies for Qualitative Research*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1967

Jobert B. & P. Muller, *L'Etat en action*, Paris : PUF, 1987

Musselin C., « Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes », *Revue Française de Sociologie*, 1990, 31(3), p. 439-461

Musselin C., « Les universités sont-elles des anarchies organisées ? », *Désordre(s)*, n°40, p. 291-308. Disponible sur : https://www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/40/christine_musselin.pdf_4a0932f91c648/christine_musselin.pdf

Musselin C., *La politique de contrats d'établissement dans l'enseignement supérieur, 1988-1993*, Rapport d'enquête CSO, Paris, 1995

Musselin C., « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », *Revue française de science politique*, 2005/1 (Vol. 55), p. 51-71. DOI : 10.3917/rfsp.551.0051. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-51.htm>

Musselin, C. *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.

Musselin C., *La grande course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po, 2017