



# ***LIBERTE ET RESPONSABILITE DES UNIVERSITES : COMMENT LE CONTROLE DE GESTION PARTICIPE A LA CONSTRUCTION D'UN SYSTEME DE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE ?***

Anne Rivière, Professeur, Université de Toulouse – Toulouse Business School,  
[a.riviere@esc-toulouse.fr](mailto:a.riviere@esc-toulouse.fr)

Marie Boitier, Professeur, Université de Toulouse – Toulouse Business School,  
[m.boitier@esc-toulouse.fr](mailto:m.boitier@esc-toulouse.fr)

**Résumé :** A partir d'une analyse de la mise en œuvre d'un système de contrôle de gestion (SCG) formel dans l'enseignement supérieur en France, cet article rend compte des éléments qui participent à la structuration de systèmes de pilotage de la performance (SPP) aux niveaux global et organisationnel. Mobilisant un cadre conceptuel issu de la théorie néo institutionnelle sociologique, notre étude de terrain longitudinale nous permet de rendre compte de mécanismes de structuration multi-niveaux, mettant en jeu des interactions de nature cognitive, politique ou normative, qui conduisent à ce stade à différentes formes de SPP non encore stabilisées.

**Mots clés :** Système de contrôle de gestion, universités, budget, management public.

**Abstract:** Based on an analysis of the implementation of a formal management control system (MCS) in the French higher education sector, this article outlines the elements which contribute to the structuration of a global and organisational performance management system (PMS). Employing a conceptual framework originating in sociological neo-institutional theory, our longitudinal field study enables us to outline complex multi-level structuration mechanisms, involving interactions of a cognitive, political and normative nature, leading at this stage to different forms of PMS appropriation still not stabilized.

**Key words:** universities; management control system; budget; autonomy; public sector reform

## Introduction

Malgré des oppositions qui se sont traduites par un long mouvement social en 2009, les universités françaises sont entrées par « vagues » successives<sup>i</sup> dans un nouveau mode de gestion et de pilotage budgétaire, supposé leur donner une plus grande autonomie et plus de responsabilités en matière de stratégie, de gestion budgétaire et de management des ressources humaines. Ce changement s'inscrit dans un contexte européen plus global de réformes universitaires, dénommé processus de Bologne. Initié en 1999 par les ministres de l'enseignement supérieur allemand, britannique, italien et français pour créer *l'Europe du savoir*, ce sont finalement 47 pays, qui réaffirment, en mars 2010<sup>ii</sup>, les principes de liberté académique et d'autonomie des universités comme fondements de l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur. Ce processus constitue l'une des composantes de la stratégie de Lisbonne (Garcia 2008) dont l'objectif sur la décennie 2000-2010 était pour l'Europe de « *devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde* »<sup>iii</sup>. Dans ce contexte, la Commission Européenne publie en 2003 un projet de modernisation des universités<sup>iv</sup> qui prévoit une triple réforme : du programme (définissant une nouvelle articulation des niveaux de formations notamment, dite LMD en France), de la gouvernance (autonomie, assurance qualité, partenariats) et du financement (diversification des sources de revenus, prise en compte de la performance dans le financement), pour mieux promouvoir la croissance et l'emploi. Cette vision de l'université, qualifiée d'utilitariste par ses détracteurs, rejoint les recommandations de l'OCDE en soulignant que les universités sont indispensables à la société et à l'économie de la connaissance (Milot 2003).

En France, la réforme des universités s'est traduite par la mise en œuvre depuis 2009 de la Loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités<sup>1</sup> (LRU) votée en 2007. Au-delà du projet politique en matière d'enseignement supérieur et de recherche, la LRU correspond également à l'application aux universités d'une réforme plus générale de l'administration publique visant un Nouveau Management Public (NMP). Il s'agit avec le NMP d'adopter dans le secteur public un ensemble de techniques managériales, de pratiques et de critères d'évaluation de la performance issus du secteur privé (Hood 1995). Cette politique exprime la volonté de *moderniser*<sup>2</sup> l'Etat et de le *rendre plus efficace* en donnant notamment une place de choix à des systèmes de contrôle de gestion, qui *ont fait leurs preuves*, pour améliorer l'efficacité et l'efficience des organisations. La LRU trace ainsi les grandes lignes d'un modèle d'université, dans lequel le budget constitue un dispositif essentiel du système de pilotage de la performance, même si elle dépasse cette unique perspective. Ainsi, les conditions d'allocation des ressources par le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (ESR) aux établissements et les critères d'évaluation de leur performance définissent conjointement les missions considérées comme prioritaires pour les universités ainsi que les objectifs et moyens donnés pour la réalisation de leur activité. Leur action est donc encadrée, orientée vers un modèle d'université défini au sommet de l'Etat. L'enjeu de la diffusion d'un nouveau modèle de pilotage des universités, incarné notamment dans les structures formelles de contrôle, dépasse donc la simple mise en œuvre de techniques de

<sup>1</sup> Les sigles utilisés dans cet article sont récapitulés dans le glossaire en annexe 1.

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

gestion. Le système de pilotage de la performance contribue également à la définition d'un modèle d'université, par les valeurs implicites qu'il véhicule quant aux critères légitimes d'évaluation. Enfin, les universités françaises doivent désormais également rendre des comptes en matière budgétaire dans un cadre plus structuré et systématique qu'auparavant. Elles sont rendues responsables de leur performance et *auditables* (Power 1997) par différents dispositifs formels de mesure de la performance, qui conditionnent une partie de leurs allocations de ressources. Dans ce cadre, deux objets relativement distincts, bien que complémentaires apparaissent comme structurant dans les changements en cours : d'une part les structures formelles de contrôle de gestion, visant la gestion efficace et efficiente des ressources au service d'une stratégie (Anthony, 1965) et d'autre part les systèmes de pilotage de la performance (SPP), systèmes plus larges de définition et de contrôle des buts et des moyens des organisations (Otley 1999 ; Broadbent et Laughlin 2009 ; Ferreira et Otley 2009).

L'objet de cet article est d'analyser comment la mise en place de SCG formels participe à la construction de systèmes de pilotage de la performance (SPP) dans le cadre de l'enseignement supérieur et de la recherche globalement et au sein des universités localement.

Dans ce sens, nous mènerons une analyse multi-niveaux : au niveau global, en essayant de cerner la contribution des systèmes de contrôle de gestion (SCG) à la construction d'un SPP, dont l'enjeu est d'assurer la mise en œuvre d'une politique d'enseignement supérieur et de recherche ; puis au niveau local, en étudiant la manière dont les SCG formels influencent les SPP des établissements. Notre objectif est de contribuer à la compréhension du rôle joué par les SCG sur les SPP à chaque niveau, et dans les interactions entre ces niveaux.

Notre communication est ainsi structurée en trois sections, suivies d'une conclusion discutant les résultats. La première section présente notre cadre d'analyse, élaboré à partir des travaux du courant néo-institutionnel, ainsi que la méthode d'observation multi-niveaux qui en découle. La seconde section analyse la manière dont le NMP, comme SPP se diffuse au sommet de l'Etat en s'appuyant sur des SCG formels. Elle s'intéresse en particulier à cette diffusion du NMP dans le cadre du pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche. La troisième section étudie, au niveau des universités elles-mêmes, la façon dont les relations entre SCG et SPP se déclinent. La conclusion discute ces résultats et approfondit notamment les liens entre le niveau macro et le niveau micro dans la construction des SPP.

## **1. Cadre d'analyse et méthode**

Pour comprendre la contribution des SCG à la construction des SPP, nous bâtirons notre cadre d'analyse en précisant tout d'abord les définitions relatives à ces deux objets. Cet effort conceptuel de définition et les choix opérés nous permettront de situer la place des SCG par rapport à l'ensemble plus large des SPP. Ensuite, nous inscrirons la relation entre SCG et SPP dans une perspective théorique néo institutionnelle, avant de présenter le contexte empirique et notre méthode de recueil et d'analyse des données.

## 1.1. SCG et SPP : des objets en interaction

Les recherches portant sur les systèmes de contrôle de gestion manifestent une évolution de cet objet d'étude dans le temps. Cette évolution témoigne de la nécessité d'élargir l'angle d'analyse pour bien comprendre les SCG à l'œuvre au sein des organisations (Otley 1999). Ainsi, il a été reproché à la définition fondatrice d'Anthony (1965) d'apporter une représentation trop cloisonnée entre contrôle stratégique, contrôle de gestion et management opérationnel. En outre, cette définition semblait également ignorer les interactions du SCG comptable avec d'autres systèmes de contrôle des comportements. Enfin, elle présentait le SCG dans un fonctionnement organisationnel assez mécaniste et fermé. La définition originelle des SCG donnée par Anthony, comme processus par lequel les managers s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité et efficience pour l'accomplissement des objectifs de l'organisation, constituera cependant un élément essentiel de notre cadre conceptuel. En effet, c'est en référence à certains « principes de base » du contrôle de gestion, présents dans cette définition, que semblent se construire les SPP dans le cadre du NMP, même si l'objet des SPP est beaucoup plus vaste. Ainsi, les SCG formels, inscrits au programme du NMP, définissent un cadre visant la gestion efficace et efficiente des ressources au service d'une stratégie. Ils impliquent un système de délégation de responsabilité et d'allocation des ressources, un engagement des parties sur le couple objectifs-moyens, et des dispositifs d'évaluation des résultats sur des indicateurs prédéfinis.

La définition des SCG a cependant évolué pour proposer un décroisement entre les différents niveaux de contrôle (stratégique, de gestion et opérationnel), offrant notamment la possibilité d'une contribution du contrôle de gestion à la définition de la stratégie (Simons 1987). Les SCG constituent des systèmes de contrôle fondés sur de l'information comptable, mais également sur des dispositifs plus managériaux (systèmes de récompenses) ou culturels (Abernethy & Chua 1996 ; Chenhall 2003 ; Malmi & Brown 2008). Il n'y a alors pas forcément un changement de l'objet central de la recherche, mais une évolution du périmètre d'analyse. Les recherches portent alors plus largement sur les SPP, constitués en partie de SCG. Notre recherche vise ainsi précisément à analyser comment des dispositifs spécifiques de contrôle de gestion, tels que les systèmes d'allocation des ressources et de contrôle budgétaire, participent à la construction de SPP, comprenant au-delà des SCG comptables des systèmes de contrôle plus stratégiques, managériaux ou culturels.

Pour étudier la contribution des SCG à la structuration des SPP, nous reprendrons donc une conception du SPP comme cadre de contrôle qui tente de s'assurer que certains objectifs sont atteints, et que des moyens particuliers sont utilisés pour atteindre ces objectifs (Otley 1999 ; Broadbent et Laughlin 2009 ; Ferreira et Otley 2009). Cette conception permet d'analyser les SPP comme systèmes de définition et de contrôle des buts et des moyens des organisations, déterminés non seulement au niveau organisationnel mais également au niveau sociétal (Broadbent et Laughlin 2009). Les SCG jouent un rôle particulier dans cette construction, dans la mesure où le financement constitue l'un des instruments qui rend possible l'atteinte des aspirations vers lesquelles tend l'organisation, et les mécanismes d'accountability sont la façon dont les SPP peuvent dire si ces aspirations ont été atteintes (Broadbent et al. 2009 ; Broadbent et Laughlin 2009).

Enfin, notre analyse s'intégrera dans une perspective plus large que celle de l'organisation, donnant une place importante au contexte social et aux différentes formes de rationalité qui

s'expriment au niveau macro dans les normes institutionnalisées (Broadbent et Laughlin 2009 ; Townley 2002). A cet égard, un cadre théorique néo institutionnel apporte un éclairage intéressant.

## **1.2. Théorie institutionnelle : une analyse processuelle multi-niveaux**

La théorie néo-institutionnelle (TNI) est particulièrement pertinente pour appréhender les changements organisationnels à l'œuvre lors de l'instauration de SPP liés au Nouveau Management Public (Modell 2009). En effet, elle accorde une place significative à l'influence du contexte social sur les décisions des organisations (Meyer et Rowan 1977 ; DiMaggio et Powell 1983). Les travaux récents inscrits dans ce cadre mettent en lumière la manière récursive dont les changements se passent à différents niveaux du contexte institutionnel, ainsi que l'influence de ces changements sur la structuration des SPP (Brignall et Modell 2000 ; Greenwood et al. 2002 ; Dillard et al. 2004 ; Modell 2005 ; Hopper et Major 2007 ; Modell et al. 2007).

Le contexte institutionnel est composé de dimensions à la fois cognitives, politiques et culturelles. Il construit des structures, des règles et des usages qui donnent du sens et orientent le comportement des agents, de manières à la fois habilitantes et contraignantes (Scott 2001). Les normes institutionnelles peuvent agir au niveau de la société dans son ensemble, au niveau intermédiaire du champ institutionnel et à un niveau microsocial, celui de l'organisation et de ses SCG. Les interactions entre ces différents niveaux, à travers lesquelles les normes, les valeurs et les croyances évoluent, conduisent à souligner l'importance des processus inter organisationnels dans le fonctionnement des organisations (Collier 2001 ; Dillard et al. 2004 ; Hopper et Major 2007). Dans ce cadre, les systèmes de contrôle de gestion (SCG) deviennent à la fois des moyens et des symboles de l'amélioration de l'efficacité et de la compétitivité des organisations. Le SCG est le fruit d'un ensemble d'interactions se jouant au niveau du contexte économique et réglementaire national et européen, au niveau du champ institutionnel dans lequel la maison-mère et les consultants ont un rôle-clé, et au niveau local au sein de l'organisation. Ces différents travaux permettent dès lors d'appréhender la place des SCG comme incarnations au niveau organisationnel d'un référentiel normalisé au niveau du champ institutionnel et/ou de la société. Ces SCG, associés à d'autres mécanismes de reddition de comptes (accountability), contribuent à la mise en place au niveau de l'organisation d'un système de pilotage de la performance.

Dans cette représentation multi-niveaux du contexte institutionnel, l'apport de concepts wébériens précise les différentes dimensions des SPP, composés à la fois d'idéaux, qui s'expriment de manière vague et globale au niveau de la société, et de techniques de contrôle, qui spécifient les relations qu'elles cherchent à réguler au sein des organisations ou interorganisationnelles (Hasselbladh et Kallinikos 2000 ; Moquet et Pezet 2006 ; Dambrin et al. 2007). Les SPP peuvent donc être analysés en référence à un idéal de performance (souvent combinant des idéaux en matière de performances économique, financière, scientifique, sociale...), à des modèles de contrôle de gestion, situant la place du contrôle dans l'organisation, modèles tels que définis par exemple par Anthony (1988) ou Simons (1995) et à des outils (budgets, tableaux de bord, système de reporting...).

Dans ce cadre, les SCG formels constituent des institutions au niveau global ou local, définissant des normes et valeurs (parfois implicitement), des catégories d'acteurs sociaux,

des activités et relations appropriées à travers des codifications formelles techniques. Ils encadrent les interactions au sein de l'organisation et déterminent les comportements. Face à ce déterminisme institutionnel, les structures formelles et les pratiques effectives des organisations peuvent cependant être parfois dissociées ou entrer en conflit, générant éventuellement un découplage (Meyer et Rowan 1977). Celui-ci peut permettre aux organisations de maintenir des structures formelles standardisées et légitimes au sein du champ institutionnel, et d'avoir une réalité opérationnelle plus ou moins conforme selon les domaines d'action et les contraintes techniques (Lukka 2007). Ce faisant, les relations entre SCG formels et pratiques effectives de contrôle, combinées avec d'autres dispositifs de contrôle peuvent contribuer à légitimer les normes, relations et valeurs définies de manière formelle au niveau de l'organisation ou à un niveau social plus large. L'analyse de ces relations peut dès lors permettre de comprendre l'évolution des SPP dans leur contexte institutionnel. Ces interactions complexes, qui s'opèrent à différents niveaux, peuvent conduire à la remise en cause de normes considérées à un moment donné comme acquises.

La plupart des articles empiriques initiaux se sont focalisés sur les effets des normes produites au sein des champs, sans creuser la question de l'élaboration de ces normes (Dacin et al. 2002 ; Lounsbury 2008). Or, les « mythes rationalisés » peuvent évoluer dans la confrontation avec les pratiques effectives inscrites dans des contextes d'action spécifiques. Par conséquent, pour dépasser une vision jugée trop statique et déterministe du contexte institutionnel (), différents travaux ont été menés dans une perspective plus dynamique permettant de mieux saisir l'interaction entre les différents éléments qui façonnent tant les pratiques que les normes en matière de SPP. Des modèles séquentiels dessinant les différentes étapes possibles du changement ont ainsi été élaborés (Barley et Tolbert 1997 ; Burns et Scapens 2000 ; Greenwood et al. 2002). Ils définissent les mécanismes intervenant aux différentes étapes du changement, partant de l'identification et de l'analyse de secousses initiales, puis des étapes de dé-institutionnalisation, théorisation, pré-institutionnalisation, puis ré-institutionnalisation. Cette perspective dynamique permet la compréhension de l'évolution des SPP, par une analyse dans le temps des relations entre référentiels normalisés et pratiques effectives. Elle intègre également la récursivité à différents niveaux, y compris dans un contexte social large (Dillard et al. 2004 ; Hopper et Major, 2007 ; Modell et al. 2007).

Le nouveau contexte réglementaire des universités, mis en œuvre depuis 2009 au niveau national, constitue une secousse initiale susceptible de générer le changement. Cependant, même face à une secousse importante au niveau macro, les routines orientent fortement la prise de décision au niveau micro et donnent une certaine inertie aux organisations (Burns et Scapens 2000 ; Granlund 2001 ; Modell et al. 2007). Les structures existantes au sein des organisations orientent le changement dans un sens partiellement indépendant de celui dicté par les pressions institutionnelles. Les SCG formels et les SPP sont donc issus de l'influence conjointe d'un changement prescrit au niveau macro et d'un certain déterminisme des structures au niveau organisationnel. L'existence d'un chemin de dépendance (North 1990) au niveau de l'organisation peut donc « l'emporter » sur les dynamiques de changement institutionnel portées au niveau du champ. Des SPP normatifs émergents peuvent de ce fait être décomposés et partiellement reconstruits dans le temps par une adoption sélective de leurs éléments par les acteurs (Modell et al. 2007).

L'évolution des SPP se joue ainsi au niveau organisationnel et dans des dynamiques socio-historiques, qui peuvent éventuellement faire apparaître des contradictions de natures diverses

entre les différents niveaux de contexte (Seo et Creed 2002). Avec le NMP, l'introduction au sein des organisations publiques de SPP inspirés du secteur privé est ainsi susceptible de générer des contradictions. En particulier et de manière fondamentale, le concept de performance est relatif et multidimensionnel, et la mise en place d'un SPP n'implique pas l'économie d'une définition des critères de performance propres à chaque organisation pour la mise en œuvre du système. L'efficacité des modèles, l'atteinte des objectifs présentés comme rationnellement atteignables, comme le caractère socialement construit de la performance recherchée et des moyens mis en œuvre pour l'atteindre (Townley 2002). Dans ce contexte, certaines pratiques de mesure et de pilotage de la performance, peuvent se maintenir alors qu'elles ne sont couplées que de façon lâche au SPP normatif émergent. Le couplage lâche (Weick 1976) peut se manifester par l'absence de liens clairs entre les buts et les expressions du contrôle incarnées par les différents indicateurs de performance (Brignall et Modell 2000). Cela peut permettre au management d'arbitrer entre les intérêts en conflit en construisant des images multiples mais déconnectées de la performance organisationnelle, tout en dissimulant les relations politiques que ces images traduisent. Modell (2003) montre ainsi que le couplage lâche entre indicateurs de performance et pratiques effectives de contrôle dans l'enseignement supérieur en Suède est une conséquence de la passivité de certains acteurs centraux. L'inertie qui en résulte peut permettre aux universités au niveau local d'adopter un couplage serré en matière d'allocation de ressources, mais un couplage lâche sur d'autres dimensions du pilotage de certains objectifs. Ceci suggère qu'une approche analytique processuelle et multi-niveau peut donner une vue plus riche et multi-facettes du couplage entre SPP normatif et pratiques effectives. Voyons maintenant la méthode d'observation du terrain qui découle de notre question de recherche et du cadre analytique proposé.

### **1.3. Méthode**

Notre méthode d'observation du terrain s'inscrit dans une posture constructiviste compréhensive. Compte tenu de notre question de recherche, elle implique un angle d'analyse très ouvert, qui permet de faire émerger une certaine densité de résultats pour tenter de répondre à une question largement systémique : Comment la mise en place de SCG formels participe-t-elle à la construction de SPP ?

Notre étude empirique constitue une observation processuelle multi-niveau. Au niveau global, elle vise à identifier et à analyser les différents éléments constitutifs du SPP de l'ESR, avec un zoom particulier sur les SCG formels (système de délégation de responsabilité, dispositifs d'allocation des ressources et d'évaluation). Au niveau organisationnel, un travail est mené sur la compréhension des structures formelles, le rôle et les représentations des différents acteurs dans le développement et la mise en œuvre des SCG en particulier et des SPP plus généralement.

Le recueil des données a été organisé de manière différenciée aux niveaux global et local (tableau 1).

**Niveau global :**

- Informations institutionnelles et réglementaires : lois, rapports d'information et d'audit émanant du Sénat, des inspections générales, de comités interministériels, rapports d'évaluation CNE, Aeres, rapports de la Cour des Comptes ou des Chambres régionales des Comptes, courriers publics.
- Communiqués de presse et revue de presse.

**Niveau local :**

- Une étude de cas approfondie, confrontée à des données partielles extraites d'autres cas.
- Communication institutionnelle, procédures et outils formels de contrôle de gestion et de pilotage, comptes-rendus de conseils d'administration et autres conseils, comptes-rendus de réunions,
- Entretiens semi-directifs (26 entretiens, durée totale 35h) : équipe dirigeante (5 administratifs et 3 « politiques »), direction de composantes (1), enseignants-chercheurs (6+3+1+1), Biatoss (9 dont fonction comptable, direction finance et contrôleurs), autres (4).

**Tableau 1 – Le recueil des données**

Le traitement des données est mené avec une focalisation tantôt sur le niveau global, tantôt sur le niveau local, puis en analysant les interactions entre les deux.

Au niveau global, l'analyse de contenu des données et les synthèses réalisées visent à révéler trois dimensions du processus de structuration en cours :

- La dimension historique et processuelle : identification des étapes du NMP et déclinaison dans l'ESR (avec des sous-catégories concernant plus précisément les SCG et SPP) ;
- Les acteurs, leurs jeux de pouvoir et de légitimité, leurs systèmes de signification (analyse de discours) ;
- Les éléments de cohérences ou d'incohérences du SCG formel, en interaction avec d'autres dispositifs de contrôle, comme éléments constitutifs du SPP.

Au niveau local, une étude de cas est menée en particulier, dans l'une des plus grandes universités scientifiques françaises. Cette étude de cas est fondée sur l'analyse des structures formelles, des processus de prise de décision et des données issues d'entretiens semi-directifs. Elle s'inscrit dans la même démarche d'analyse que celle menée au niveau global, tout en bénéficiant d'informations plus fines et contextuelles sur les représentations des acteurs. Les entretiens menés localement tant avec des acteurs de la réforme (vice-présidents, secrétaire général, direction finance et contrôle de gestion notamment), qu'avec des opérationnels (Biatoss ou enseignants-chercheurs) parfois moins moteurs dans la mise en œuvre du changement, nous permettent d'appréhender des différences de représentations sur les évolutions en cours. Ces entretiens offrent des représentations complémentaires à celles données par les discours formels.

Notre étude de cas longitudinale a commencé en pratique en septembre 2009. Un premier travail a d'abord été opéré pour comprendre la généalogie du changement. Il se poursuit actuellement avec une veille permanente sur les évolutions en cours aux différents niveaux macro et micro (tout en tenant compte de niveaux intermédiaires, qui jouent un rôle dans certains contextes). Le fait de mener pareille étude de cas pendant une longue période de temps est l'une des forces de la recherche portant sur une transformation en cours. Cependant, c'est aussi une difficulté parce que les choses évoluent en permanence pendant le temps de l'étude. Au fur et à mesure que le travail avance, il semblerait sage de faire des ajustements sur la nature du cas, sur la méthode d'analyse, sur le périmètre de l'étude (Otley & Berry 1998). Mais cela représente une vraie difficulté en raison des incertitudes sur les éléments importants dans un environnement en changement et compte-tenu du cadre adopté. C'est pourquoi, nos résultats ont un statut compréhensif, visant à décrypter les différentes dimensions du changement de manière itérative et multi-niveau, sans en réduire nécessairement la complexité.

Nous allons donc analyser dans la section suivante comment le NMP en France s'appuie particulièrement sur le déploiement de SCG formels au niveau global, qui s'exprime en particulier dans l'enseignement supérieur et la recherche. Nous verrons ensuite dans une section suivante les interactions entre SCG formels et SPP au niveau local de l'université.

## **2. Les SCG au service du pilotage de la performance dans l'Enseignement Supérieur et la Recherche ?**

Le Nouveau Management Public constitue une politique fondée sur l'importation dans le secteur public d'un ensemble de techniques managériales issues des pratiques et critères de performance du secteur privé, importation souvent appuyée par l'intervention de consultants issus du privé (Hood 1991, 1995 ; Lapsley 2009). Dans le cadre du NMP, des modèles de contrôle de gestion développés pour le pilotage des entreprises sont devenus des modèles universels, promus de manière très normative pour le pilotage des institutions publiques, sans toujours tenir compte de leurs limites (Olson et al. 2001 ; Dupuy et Naro 2010). Cette politique, mise en œuvre par nombre de gouvernements dans les années 1980-2000, vise à la fois la gestion efficace et efficiente des ressources et l'objectif de rendre les organisations publiques plus responsables (Hood 1991, 1995). Les organisations sont rendues responsables dans le sens où elles doivent démontrer qu'elles sont performantes par le développement d'indicateurs et de systèmes de mesure destinés à rendre compte du niveau de performance atteint (Boussard 2008 ; Biondi et al. 2008 ; Bracci 2009). Les systèmes de mesure de la performance jouent un rôle-clé parmi les dispositifs participant à la modernisation de l'Etat. Voyons donc comment les SCG ont été progressivement diffusés, définissant un nouveau cadre en matière générale de pilotage de l'Etat en France, puis ont été déclinés dans l'ensemble des programmes, en particulier dans celui de l'Enseignement Supérieur et la Recherche.

## 2.1. Les systèmes de contrôle de gestion au cœur du NMP à la française

Pour bien comprendre le mouvement de modernisation de l'Etat en France, il est intéressant d'adopter une perspective historique, identifiant les acteurs de la réforme et les différents dispositifs développés, notamment la place accordée aux SCG. Le changement a suivi des étapes dont l'identification nous permettra de mieux analyser la situation actuelle et les éventuelles difficultés de diffusion ou d'appropriation au niveau local.

Les pratiques du NMP se sont développées en premier lieu à travers l'importation qu'en ont faite les hauts fonctionnaires et non par le biais des élites politiques (Bezès 2008). A partir de 1988<sup>v</sup> ont ainsi vu le jour différents groupes de travail chargés de mettre en forme les réformes visant la modernisation de l'Etat en vue d'améliorer le service aux usagers. Ces groupes de travail, composés de hauts fonctionnaires, se sont progressivement appropriés les « recettes » du NMP. La direction du Budget a introduit des outils de contrôle de gestion dans l'administration publique, mais le développement des SCG ne constitue que l'une des dimensions de la modernisation de l'Etat. Cette première phase du processus d'appropriation des SCG est donc celle d'une diffusion partielle et limitée à certains acteurs. Historiquement, il semble bien que le développement des SCG soit d'abord parti du sommet avec différentes tentatives, constituant une phase d'apprentissage sociopolitique, avant de rentrer dans une logique de déploiement opérationnel au sein des administrations.

La LOLF (Loi Organique relative aux Lois de finance, promulguée en 2001 et en application depuis 2006) marque un tournant majeur dans la mise en œuvre du NMP en France. Votée dans un consensus politique sans précédent, fortement soutenue par les élites administratives, cette loi confie au Parlement un rôle accru dans le contrôle du budget de l'Etat. Elle vise à construire le budget de manière plus lisible, en le structurant par missions de l'Etat, chaque mission étant découpée en programmes, avec des objectifs et indicateurs associés. La LOLF traduit par là les fondements du contrôle budgétaire tels que définis pour la grande entreprise privée et désormais considérés comme des principes universels. Elle vise à développer une *culture du résultat* par la gestion efficiente et efficace des ressources et l'attribution claire de responsabilités : « *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*<sup>vi</sup> ». Elle généralise « *la logique du « triangle du contrôle de gestion » (...) qui associe moyens, objectifs de performance et mesures des réalisations*<sup>vii</sup> ». Le modèle auquel il est fait référence s'apparente à celui d'un contrôle cybernétique, tel que celui proposé par Anthony (1965). Ce qui est qualifié de *culture du résultat* correspond plus à une représentation mécaniste du contrôle, fondé sur un SCG comptable, plutôt qu'à une représentation élargie du contrôle intégrant des référentiels non comptables comme celui opéré par les valeurs partagées. Le NMP s'appuie cependant à cette époque de manière relativement équilibrée d'une part sur la mise en place d'une procédure budgétaire structurée par mission et programme, d'autre part sur des actions plus opérationnelles de modernisation de l'Etat (mise à niveau des systèmes d'information, audits opérationnels des services...).

Ces actions sont portées à partir de 2005 par la DGME (Direction Générale de la Modernisation de l'Etat), rattachée au ministère du Budget<sup>viii</sup>. Dirigée par des fonctionnaires issus des grands corps de l'Etat, cette institution joue un rôle phare dans le déploiement du NMP à la française. Le maître mot est « *Analyser et optimiser le fonctionnement de l'Etat* ». Pour cela, des audits de modernisation sont lancés en octobre 2005, clairement positionnés

comme des supports à la mise en œuvre de la LOLF dans les ministères et les administrations. Le premier cahier de la DGME, en mars 2007<sup>ix</sup>, exprime ainsi 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. Le développement des SCG n'est donc que l'une des composantes de la transformation, dont la place ne deviendra plus prépondérante qu'un peu plus tard.

A partir de l'été 2007, le NMP français devient plus nettement orienté vers la réduction des dépenses publiques et du nombre de fonctionnaires. Une nouvelle structure de modernisation est créée : le Conseil de Modernisation des Politiques Publiques 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 privés<sup>x</sup>. Ce qui facilite l'institutionnalisation des techniques de contrôle de gestion 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 ?*<sup>xi</sup> ». La forme même de ces questions traduit la substitution d'une culture gestionnaire et managériale issue du secteur privé 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 ressources.

Une évolution a donc clairement eu lieu au cours des années 2000 dans la mise en œuvre du NMP en France. Elle s'est exprimée à la fois à travers les types d'acteurs associés au changement et à travers les objectifs de la réforme. Jusqu'en 2007, la réforme de l'Etat est portée par l'administration elle-même, avec une influence grandissante du ministère des finances. Le changement se passe dans un processus itératif, faisant se succéder ou associant différents dispositifs (LOLF et audits opérationnels notamment), afin de permettre l'appropriation par les acteurs d'un nouveau cadre budgétaire, à la fois en termes techniques et culturels. De 2000 à 2007 cependant, le ministère des finances a pris progressivement une position dominante dans la réforme (Bezès 2008), qui témoigne d'une évolution des rapports de force au sein de l'Etat en faveur d'acteurs fortement imprégnés de logique budgétaire. Cette évolution s'est d'abord manifestée 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, l'élection présidentielle accélère le calendrier des réformes, à travers notamment la RGPP, qui oriente très fortement la définition des politiques de chaque ministère dans le sens d'une politique de réduction des coûts. Sous l'influence du nouveau leadership présidentiel, on assiste à une appropriation politique du tournant néo-managériale et à une radicalisation d'orientations qui avaient revêtu depuis le début des années 2000 une forme incrémentale (Bezès 2008).

La diffusion et l'institutionnalisation des systèmes de contrôle de gestion (SCG) au sein de l'administration et de ses composantes est ainsi le fruit d'interactions entre des acteurs des différentes sphères de la société (politique, administrative et managériale notamment), qui les

conduisent à définir certaines règles et relations. Les SCG mis en place dans le cadre du NMP vont donc contribuer au contrôle des organisations publiques. Ils orientent la prise de décision vers des couples objectifs-moyens considérés comme légitimes par les acteurs du champ et définissent à travers des indicateurs de performance le nouveau cadre du contrôle.

Ces éléments historiques concernant le développement d'un NMP à la française nous permettent à la fois de retrouver les traits génériques du NPM anglo-saxon et les spécificités du processus d'institutionnalisation des SCG associés au NMP français. Voyons maintenant comment le NMP, ainsi dessiné au niveau global, est déployé dans l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (ESR), qu'il s'agisse de la LOLF, de la RGPP ou plus spécifiquement de la LRU.

## 2.2. La mise en œuvre d'un SPP au niveau de l'ESR

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. Le SPP revêt donc 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. Le développement de ce SPP, définissant des objectifs et des indicateurs de performance, s'appuie fortement sur le système de pilotage budgétaire et sur des dispositifs d'évaluation complémentaires.

### 2.2.1. La définition d'objectifs prioritaires et d'indicateurs de performance

Dans le cadre de la LOLF, le budget de l'Etat identifie clairement une mission « Recherche et enseignement supérieur », elle-même décomposée en programmes. Dans ce cadre, le directeur général pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP), responsable du programme « Formations supérieures et recherche universitaire »<sup>xii</sup>, 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 Projet de Loi de Finances 2010 (PLF 2010) décline ensuite les grandes lignes stratégiques du programme en 12 objectifs, chacun étant associé à un ou plusieurs indicateurs de performance<sup>xiii</sup> :

#### **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

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

La mise en place d'un système global de pilotage 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. En effet, même si l'on se situe à ce stade de l'analyse, au niveau macro, se pose la question de savoir comment les indicateurs d'une performance globale renvoient à l'évaluation d'une politique qui se décline effectivement au niveau local, celui des établissements. Comme pour toute organisation se pose également la question du sens des indicateurs, partagé ou non par les différents acteurs en charge de la mise en œuvre de la politique.

Par exemple, si on reprend l'indicateur d'insertion professionnelle des étudiants<sup>xiv</sup> 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, 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 le 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'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 relèvent d'une responsabilité collective de l'université, difficile à mesurer par de simples indicateurs locaux. En effet, cela passe notamment par un accompagnement global des étudiants dans la durée à travers l'élaboration de cursus professionnalisant, par le développement de leurs expériences professionnelles à travers le suivi de stages, par des relations universités-entreprises ayant vocation à faire reconnaître la valeur des diplômés, par l'animation de réseaux d'anciens...

Un premier classement des universités françaises en fonction de l'indicateur d'insertion professionnelle a été publié en octobre 2010<sup>xv</sup> et a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment sur le caractère unidimensionnel de l'indicateur. Le critère unique utilisé, le taux d'emploi des diplômés de masters, est en effet un indicateur brut ne tenant pas compte de la diversité des situations en matière de dynamisme économique régional, d'offres de formation ou de caractéristiques de la population étudiante. Son utilisation pour classer les universités, et ainsi les mettre en concurrence, est en outre publiquement critiquée par certains des acteurs majeurs ayant travaillé à l'élaboration de cet indicateur. Ces critiques mettent l'accent à la fois sur le sens donné à l'indicateur, qui n'est pour eux pertinent qu'en prenant en compte des facteurs contextuels, et sur l'utilisation de l'indicateur, apprécié comme un outil de pilotage dans la durée au niveau local et non un outil de comparaisons nationales.

De manière générale, les indicateurs ne peuvent servir de façon pertinente à l'action que s'ils font l'objet d'une représentation partagée sur les missions de l'université et la définition d'une intention commune. Dans le cas contraire, on pourrait retrouver certains des effets pervers de la mesure mis en évidence dans le cadre du contrôle de gestion des organisations privées. Ces effets 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 se conformant progressivement aux constructions demandées par les techniques de management (Townley 2001). Ainsi, il est probable que l'université française arrivera aux taux d'insertion professionnelle définis comme objectifs au niveau ministériel, mais cela ne gardera du sens que dans la mesure où les indicateurs seront intégrés dans un dispositif 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* supposés permettre la mise en œuvre opérationnelle de cette stratégie. Du point de vue du 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.

### 2.2.2. 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 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, un pilotage budgétaire et une gestion des ressources humaines adaptés. Du point de vue budgétaire, le passage aux responsabilités et compétences élargies (RCE) 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, avec une discussion des budgets alloués aux composantes en lieu et place de la reconduction quasi-automatique des budgets de l'année N-1.

Cette logique de pilotage de la performance déjà portée par la LOLF 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 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 universités 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 (...)* On espère que cette fois-ci, on aura vraiment un pilotage par la performance appliqué au processus contractuel<sup>xvi</sup> ». Cette dimension du contrôle de gestion, quoique déjà présente, est supposée être améliorée avec la mise en œuvre de la LRU.

Par ailleurs, se met en place un financement plus conditionnel, outil d'incitation à l'adoption du nouveau SPP. En ligne avec les préconisations de la stratégie de Lisbonne, les universités françaises sont invitées 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 annuel de l'université, et un financement pluriannuel inscrit dans le cadre d'une démarche contractuelle pour des projets de développement stratégiques spécifiques (contrat pluriannuel<sup>xvii</sup>). Les activités de recherche sont en outre financées de plus en plus par des projets de recherche contractuels pilotés par l'Agence Nationale de la Recherche (ANR), agence de financement des projets de recherche créée en 2007.

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. 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* »<sup>xviii</sup>, et soutenu par la Conférence des Présidents d'Universités (CPU). 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 (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

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 redéploiements d'emplois sur la base d'indicateurs dont la mesure est incertaine, émulation entre établissements bénéficiant de dotations inégales. La CPU propose par ailleurs d'intégrer un critère d'efficience pour évaluer une performance relative des établissements sur ce dernier point. Certains critères de répartition ont effectivement 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. Ces amendements sont issus à la fois d'un processus d'apprentissage concernant la pertinence et les effets induits par les indicateurs définis par le MESR, et d'un processus politique dans lequel les acteurs (présidents d'université et membres du ministère notamment) qui participent à l'élaboration et au fonctionnement du SPP font pression pour modifier le système de pilotage en faveur de leurs intérêts.

En juillet 2009, les sénateurs émettent un premier rapport<sup>xix</sup> sur l'utilisation de SYMPA, 6 mois après le passage aux RCE des 18 premières universités 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'un 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, de rôles assignés à ces indicateurs, qu'en termes d'outils de collecte des données, apparaissent donc à l'usage.

La nouvelle procédure d'établissement du contrat pluriannuel fait émerger la même logique de diffusion d'une *culture du résultat*, reposant sur un contrôle cybernétique. 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 contractuel<sup>xx</sup> 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<sup>xxi</sup> et les établissements<sup>xxii</sup>. 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 et le rôle des indicateurs de performance les plus pertinents. 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, les Initiatives d'Excellence...) 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 interne des universités – celles-ci sont incitées à développer des outils de suivi - et dans le cadre des évaluations externes menées par différents organismes 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 (en particulier l'AERES).

### 2.2.3. *Vers une évaluation quantitative et systématisée de la performance*

L'évaluation de la performance des universités n'est pas un phénomène nouveau associé à la LRU. En effet, le CNE (Comité national d'évaluation), autorité administrative indépendante, évaluait de façon qualitative depuis 1984 l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique. L'analyse des rapports du CNE dans le temps permet de bien voir émerger les choix stratégiques actuels et notamment à partir des années 1990, l'intérêt pour *l'insertion professionnelle*, *l'innovation*, et le *pilotage des établissements* dans le cadre du futur passage à l'autonomie. En 2003, le CNE publie un outil d'autoévaluation<sup>xxiii</sup> 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. L'évaluation de la performance des universités n'est donc pas un phénomène récent, la dimension qualitative de ces rapports est néanmoins prééminente. En outre, il semble que les rapports du CNE servent peu dans le cadre de la politique contractuelle<sup>xxiv</sup> et qu'il y ait peu de coordination entre les différentes instances d'évaluation (le CNE, l'IGAENR avec les audits d'établissements pour le passage aux RCE, et les Chambres Régionales des Comptes dans le cadre de l'audit des comptes des administrations publiques).

Plusieurs rapports du Sénat soulignent en conséquence 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).

En 2007, l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) remplace le CNE pour l'évaluation des établissements d'enseignement supérieur signataires de contrats avec l'Etat. A cette fin, l'AERES a développé une grille d'audit des établissements et une méthode qui repose sur la production d'un rapport d'autoévaluation par les établissements, dans une logique quantitative et systématisée. L'évaluation des rapports conduit à souligner « (qu')il n'existe pas forcément les outils nécessaires dans les universités pour accompagner cette auto-évaluation. (...) les établissements ont quand même beaucoup travaillé et se sont approprié l'auto-évaluation. »<sup>xxv</sup> Ces propos nous permettent de comprendre la mise en place du dispositif complet de pilotage (finalisation et post-évaluation) comme un processus complexe, qui prend 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. L'évaluation, inscrite dans une approche très quantitative et normée et identifiant des objectifs et indicateurs définis par les organes dirigeants, se trouve contestée localement, y compris par des acteurs majeurs de l'ESR (Présidents d'université, directeurs de laboratoire, collectifs de chercheurs et syndicats...).

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 volonté 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. »<sup>xxvi</sup> 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 s'appuient sur des agences d'évaluation et reposent également sur la création de structures d'auto-évaluation au sein des universités.

### **2.3. Un SPP en cours de structuration au niveau de l'ESR**

Au niveau du Ministère de l'ESR, la RGPP<sup>xxvii</sup> se décline en définitive autour de trois axes : la mise en place de la LRU, la définition des priorités stratégiques en matière d'ESR (PLF) associée à une contractualisation plus stricte, 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 mettre en place un SPP de 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.

Une partie de l'évaluation a été confiée à des agences (Aeres et ANR) indépendantes. Cette étape de structuration est une étape-clé, qui doit permettre à la fois une évaluation des 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 à cet égard 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, qui s'exprime à l'occasion notamment par une révision 'de dernière minute' du calendrier de la contractualisation<sup>xxviii</sup>. Les changements de calendrier des appels à projet sont également parfois perçus comme des arbitrages face aux échéances politiques du gouvernement en place, qui peuvent nuire à une institutionnalisation sereine des SPP. On assiste 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. Mais certains acteurs témoignent qu'« *aujourd'hui au niveau du ministère, il y a assez peu d'animation, l'animation c'est uniquement une information descendante vis-à-vis de certains acteurs* »<sup>xxix</sup>. Le développement d'un SPP permettant de suivre la réalisation des objectifs et l'efficacité dans l'utilisation des moyens devrait se traduire par des pratiques d'animation budgétaire entre le ministère et les établissements qui ne semblent pas en place à ce stade.

En définitive, 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 pilotage 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 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 : « *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.* »<sup>xxx</sup> La dimension symbolique des indicateurs participe donc à la construction d'un SPP qui ne repose pas uniquement sur des SCG formels complètement effectifs. Face à l'incapacité technique ou politique à décliner complètement le référentiel de performance, le choix est fait d'afficher des objectifs et des indicateurs au niveau macro (dans le PLF et le système Sympa), dont la mesure ne sera pas complètement possible, mais avec la volonté des acteurs centraux de faire partager une représentation sur des objectifs et indicateurs jugés légitimes. C'est donc également une évolution du système de valeurs qui est visée à travers la structuration des SCG formels.

Voyons maintenant comment le nouveau SPP 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. SCG et SPP en construction dans les universités**

En dépit du passage à l'autonomie de nombreuses universités entre 2009 et 2011 (au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 73 universités sur 83 sont passées à l'autonomie), de la définition d'un système 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 prémises. 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 généraux de la situation des universités entre 2007 et 2009, nous mettrons en évidence la manière dont les dispositifs de contrôle de gestion se structurent au niveau local et participent au développement de SPP.

#### **3.1. Eléments de diagnostic sur les SCG et le SPP 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 général<sup>xxxii</sup> de fiabilisation des données et de reconstruction des systèmes d'information. Le diagnostic réalisé par l'IGAENR 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°2007-070<sup>xxxiii</sup>, 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. Or, la fiabilisation de l'information comptable n'est qu'un pré-requis avant la mise en œuvre d'une véritable démarche de pilotage budgétaire. Dans une telle démarche, le budget s'inscrit dans une logique de contrôle de gestion, faisant le lien entre la planification stratégique et le management opérationnel (Bouquin 2001) : 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, 2009<sup>xxxiii</sup>). 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 (...) démontre que le budget de l'université ne constitue pas un outil de pilotage*<sup>xxxiv</sup>. »

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'IGAENR<sup>xxxv</sup> 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 indicateurs<sup>xxxvi</sup> ; cela traduit bien la complexité du système développé et le nécessaire accompagnement des établissements dans le développement d'un pilotage cohérent. En outre, malgré les difficultés auxquelles doivent

faire face les universités dans la mise en place de systèmes de pilotage budgétaire, les derniers rapports de l'AERES soulignent des améliorations récentes sur le plan des procédures budgétaires et notamment de la préparation du budget 2010. « *La lettre de cadrage rappelle les règles en matière d'équilibre budgétaire, de reports, de décisions modificatives qui, si elles sont respectées, apporteront elles aussi une nouvelle lisibilité et une crédibilité à l'acte budgétaire dont le principe essentiel, la sincérité, était complètement ignoré* »<sup>xxxvii</sup>.

Le défi qui se présente aux équipes dirigeantes des universités combine finalement 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 (Par exemple, se pose une question comme : 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 (Quels sont les niveaux pertinents d'autonomie/contrôle et de centralisation/décentralisation ? 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 l'évolution des outils comptables et budgétaires, une structuration du contrôle de gestion comme fonction et comme système organisant des processus décisionnels constitue l'une des dimensions participant à l'institutionnalisation des SPP.

### **3.2. La structuration progressive du contrôle de gestion des universités**

Depuis 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 et du contrôle de gestion et la formalisation de la procédure budgétaire comme dispositif prévisionnel de déploiement d'une stratégie d'établissement. Cependant, les grandes dimensions du SPP mis en place au niveau national, à savoir la généralisation de l'évaluation (Aeres, contrat...) reliée à des financements conditionnels (Sympa, contrat, ANR, Idex), ne semble pas encore donner lieu à une déclinaison systématique aux différents niveaux du pilotage des universités. Pour étudier cette structuration progressive au niveau local, nous avons à la fois mené une étude de cas approfondie et confrontée celle-ci à des données partielles concernant d'autres établissements.

Deux grandes évolutions se manifestent au niveau local. D'une part, le développement progressif de SCG formels, avec une professionnalisation de la fonction contrôle de gestion notamment et l'établissement de procédures budgétaires conformes à la réglementation. Cependant, d'autre part, ces structures formelles de contrôle de gestion sont encore souvent déconnectées des dispositifs d'évaluation de la performance en enseignement ou recherche, en cours d'institutionnalisation par ailleurs.

Concernant la professionnalisation de la gestion et du contrôle de gestion au sein des universités, qui faisait encore largement défaut en 2006 (Chatelain-Ponroy et Sponem 2007), 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<sup>xxxviii</sup>. »* Depuis 2007, la plupart des universités ont par conséquent 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 moyens<sup>xxxix</sup>. 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 subsistent cependant sur les besoins en effectifs et en moyens dédiés au pilotage (création de la fonction de vice-président Pilotage en 2010 dans notre étude de cas) et sur le niveau de délégation de responsabilités aux responsables de composantes (unités d'enseignement ou de recherche). A ce stade, les moyens consacrés au pilotage opérationnel sont encore faibles. Cela s'exprime notamment pour l'instant par une gestion des personnels, qui évalue peu et valorise mal l'implication administrative des enseignants chercheurs et un soutien de personnel administratif dans les composantes qui est plus comptable que gestionnaire.

D'autre part, 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 cadrage<sup>xl</sup>, 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 (notamment des heures complémentaires non prévues comme éléments de 'dérives budgétaires'). La procédure budgétaire instaure ainsi plus un cadre coercitif qu'un dialogue entre enseignants-chercheurs responsables d'unités budgétaires et responsables administratifs en charge du suivi et de l'exécution budgétaire.

Le rôle de ce dialogue est pourtant essentiel pour un contrôle de gestion efficace. Le diagnostic et le travail réalisés en équipe autour de la démarche prévisionnelle s'inscrivent dans une boucle d'apprentissage qui devrait permettre une meilleure prévision des actions et un meilleur 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 prévisions 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 des critères de répartition de la dotation globale de fonctionnement. La faiblesse du dialogue de gestion au sein des universités se manifeste assez bien à propos de la répartition des moyens spécifiquement dédiés au PPRL (plan pour la réussite en licence) – dans notre étude de cas, mais également dans d'autres cas observés sur cette dotation en particulier. 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 cependant également un fonctionnement budgétaire (allocation d'un budget et liberté sur les moyens) qui évite le conflit dans une période de relative tension face aux changements<sup>xli</sup>. 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. Le ciblage des budgets par action reste assez flou, 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 chacune de ces entités. La synthèse des différents points de vue échangés pendant les conseils d'administration et les entretiens menés avec différents acteurs de l'université étudiée fait paradoxalement émerger une culture gestionnaire.

Tout en décrivant souvent la logique gestionnaire, certains acteurs expriment un besoin de comprendre le système et dénoncent le peu de discussions sur le lien objectifs-moyens. La revendication à disposer d'un dialogue de gestion, même dans une organisation où le contrôle politique semblait le mode classique de répartition des ressources, nous laisse entrevoir une évolution proche de ce qui est considéré par certains comme souhaitable (Chatelain-Ponroy et al. 2006 ; Fabre, 2009). La culture du résultat et les principes de base du contrôle de gestion au sein de l'université étudiée sont donc en cours de diffusion.

Au delà du cadre réglementaire, la pression sur les ressources est également un moyen de faire émerger la prise de conscience d'une nécessité de gestion efficiente et efficace des ressources au niveau local. Cette prise de conscience est désormais bien installée dans la relation des équipes présidentielles avec la tutelle et les différents organismes d'évaluation externe. Elle se décline également progressivement dans les relations internes à l'université entre la présidence et les différents niveaux de directions (UFR, 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 (COM)<sup>xliii</sup> 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*<sup>xliiii</sup> ». Lors des échanges au sein du conseil d'administration de l'université étudiée de manière plus approfondie 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. Le dialogue de gestion, instauré sur la question des moyens, apparaît également de façon nette (en 2010 de façon

émergente, en 2011 de manière plus systématique) avec un dispositif de « *constat partagé* » sur les ressources consommées par chaque composante.

A ce stade cependant, les acteurs au sein des composantes évaluent mal ou de manière hétérogène le lien entre dispositifs d'évaluation (Aeres notamment) et allocation des ressources. Cela s'explique par la manière dont est menée la procédure budgétaire au sein de l'établissement. Celle-ci commence à relier l'allocation de ressources à l'activité en matière d'enseignement (effectifs d'étudiants), mais peu à la performance. Dans les composantes de recherche (les laboratoires), le lien entre l'évaluation et le financement est partiellement intégré, voire institutionnalisé concernant les financements sur projet de l'ANR. Cependant, il ne s'agit que d'une partie des financements. Il y a donc une relative dissociation en interne entre financement et évaluation. L'allocation budgétaire en interne n'est pas encore une déclinaison du modèle général de financement à l'activité et à la performance. La vocation de l'outil est pourtant bien à terme de servir un déploiement de la logique contractuelle (objectifs-moyens-évaluation) à tous les niveaux de l'université.

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 adoptés<sup>xliv</sup>. Les acteurs localement comprennent bien les enjeux et les conditions à satisfaire par l'établissement globalement. Un effort de mise en forme est donc fait pour satisfaire aux critères d'évaluation qualitatifs. Cependant, le risque est fort de mobiliser les outils de pilotage, que constitue les maquettes et rapports d'auto-évaluation comme de simples structures formelles, comme la mise en scène d'un pilotage stratégique véritablement animé. Les enjeux sont pourtant importants et bien identifiés, mais cela n'apparaît pas encore clairement dans les pratiques effectives de pilotage au niveau opérationnel. La volonté de développer le dialogue de gestion en s'appuyant sur des outils de contrôle de gestion apparaît également dans d'autres expériences comme celle étudiée par Augé et al. (2010) concernant le développement d'un *balanced scorecard*. Il est peut-être cependant encore trop tôt pour pouvoir identifier les conséquences réelles de cette prise de conscience.

Le SPP de l'université au niveau local est donc en cours de structuration. Les bases de ce système semblent en voie d'appropriation par l'équipe présidentielle, se dessinent également des SCG formels à même de participer à l'animation des SPP à travers l'ensemble de l'organisation. Cependant, le changement effectif de l'ensemble du SPP aux différents niveaux de l'organisation est encore loin d'être à l'ordre du jour. C'est un processus de transformation radicale qui est en cours, il nécessitera des ajustements d'ordres stratégiques, organisationnels et sociopolitiques, qui prendront encore du temps avant qu'un SPP soit véritablement institutionnalisé au sein de l'université.

## Discussion et conclusion

L'objet de cette communication était d'analyser comment la mise en place de systèmes de contrôle de gestion (SCG) formels participe à la diffusion de systèmes de pilotage de la performance (SPP) effectifs dans les universités françaises. L'enjeu de cette question dépasse la seule mise en œuvre d'un outil de gestion, puisque ces SPP contribuent également à la définition d'un modèle d'université. Le cadre théorique mobilisé donne une dimension processuelle aux SPP à la fois comme vecteurs et objets de significations et de valeurs institutionnalisées, avec différents stades d'institutionnalisation (Burns et Scapens 2000 ; Greenwood et al. 2002). L'analyse de ces processus se place en outre dans une perspective multi-niveaux (Dillard et al. 2004 ; Modell et al. 2007) par la prise en compte des interactions entre le niveau sociétal le plus large, celui du champ institutionnel de l'ESR et le niveau organisationnel des universités.

Dans notre étude, nous avons montré qu'au niveau macro, après une diffusion progressive des techniques managériales du NMP au sein des élites administratives en France, l'adoption de la LOLF en 2001 crée une rupture avec les modes de gestion précédents (Bezès 2008). Celle-ci impose le pilotage stratégique des administrations organisé autour d'objectifs, de mesures des performances et de contrôle à distance par le biais d'indicateurs. Ce pilotage est renforcé en 2005 par le rôle-clé joué par la Direction Générale de la Modernisation de l'Etat, très active dans le NMP. Dans un contexte européen de réduction des déficits publics, la logique budgétaire devient prédominante. La diffusion des outils managériaux dans l'administration publique est alors facilitée à la fois par la composition des équipes - issues du public et du privé - œuvrant à la modernisation de l'Etat « *pour un Etat plus simple, plus efficace, plus économe*<sup>xlv</sup> », et par une appropriation politique du NMP après l'élection présidentielle de 2007. Le processus d'institutionnalisation des SCG comme axe majeur du NMP en France est en cours, avec une diffusion qui s'accélère depuis 2007 par le biais d'une politique active de réduction des coûts.

Dans ce contexte, se dessine la mise en place d'un SPP dans le champ de l'ESR à travers différentes dimensions, au niveau global comme au niveau local des établissements.

D'un point des structures institutionnelles, l'implantation du NMP s'accompagne, comme dans de nombreux pays occidentaux, de la création d'agences destinées à l'évaluation de politiques publiques dans le domaine de l'ESR : ANR et AERES. Par ailleurs, le ministère de l'ESR se réorganise en 2009 et met en place une structure de pilotage et de contrôle de gestion différenciant deux domaines (recherche et innovation d'un côté, enseignement supérieur et insertion professionnelle de l'autre). Cette structuration du ministère est destinée à piloter l'ESR français conformément aux plans stratégiques et aux programmes définis par la LOLF. Pour jouer son rôle en matière de pilotage, cette structure formelle, assimilable au « sommet stratégique » des grandes entreprises (Mintzberg 1981), devrait animer un dialogue de gestion effectif avec les « unités opérationnelles » que sont les universités. Or il semble que son rôle actuel se limite à une demande de remontée d'informations, ce qui induit des risques de découplage ou de couplage lâche entre le système de contrôle de gestion formel mis en place et la réalité opérationnelle pilotée par les universités, comme l'a mis en évidence Modell (2003) dans le contexte suédois. De plus, l'autonomie des universités françaises reste limitée dans la mesure où l'Etat garde un contrôle strict (des fléchages budgétaires, des exigences de *reporting*) et pilote à distance à travers le ministère de l'ESR et le ministère des Finances.

Ceci est également le cas en Italie, où Bracci (2009) souligne que l'*autonomie des universités* n'engendre pas un pouvoir décisionnel effectif, mais des frictions fortes entre le ministère et les universités, ainsi qu'un découplage entre les processus de reddition des comptes internes et externes. Les jeux politiques au sein du champ font que certains acteurs plaident pour une plus grande autonomie budgétaire<sup>xlvi</sup>, permettant le déploiement d'un système de pilotage en interne moins lié aux contraintes de *reporting* externe à destination du ministère.

La LRU vient renforcer formellement le système de pilotage de l'ESR en traçant les missions-clés de l'université (enseignement, recherche et insertion professionnelle) et en déléguant aux universités passées aux RCE la gestion de leur budget, masse salariale comprise. La gestion du budget de l'Etat en mode LOLF définit non seulement le montant des ressources allouées au programme qui pilote l'activité des universités, mais aussi ses orientations stratégiques majeures, dans une optique de planification stratégique et de gestion efficace et efficiente des ressources. Cette forme d'autonomie s'accompagne au sein des universités de la mise en place de SCG formels pour une gestion efficace et efficiente de leur budget.

Dans le même temps, le système de financement est modifié. Les ressources des établissements sont composées à la fois d'une dotation budgétaire annuelle reposant partiellement sur des critères de performance et des ressources associées à un contrat pluriannuel destiné à financer des projets spécifiques. On retrouve bien l'importance de l'intentionnalité des flux financiers soulignée par Broadbent et Laughlin (2009), mais dans une configuration différente de celle du Royaume-Uni. En France, le SPP destiné à piloter l'ESR s'appuie en même temps sur le SCG d'essence budgétaire (par la dotation globale annuelle associée à Sympa) et sur un pilotage stratégique à moyen terme à travers les contrats pluriannuels et les plans spécifiques (plan Campus ou Initiative d'Excellence). Les deux logiques, l'une correspondant à l'activité annuelle standard, l'autre à une activité en mode projet, sont évaluées au travers d'indicateurs d'activité et de performance. Dans ce cadre, les universités doivent donc rendre des comptes sur de multiples indicateurs (SYMPA, contrat, AERES) et construire des projets de grande ampleur (Idex) dans un contexte d'incertitude forte quant à leur niveau de financement futur.

Dans le processus d'institutionnalisation du SCG, la LRU peut être considérée comme la *secousse initiale* (Greenwood et al. 2002), de nature règlementaire. Dans ce cadre, le SCG formel est une composante considérée comme technique, présentée comme indispensable à la bonne allocation des ressources, et permettant donc le cas échéant de faire « *ce qui ne peut pas être dit* » (Dambrin et al. 2007). La secousse se produit au sein d'un champ institutionnel dans lequel le consensus social portant un modèle humaniste d'université européenne est déjà déstabilisé par des réformes similaires menées dans d'autres pays européens (Wuggenig 2008 ; Bruno et al. 2010). Les exemples étrangers (américains ou européens) alimentent ainsi les discours associés à la *pré-institutionnalisation* et à la *théorisation* d'un modèle d'université autonome, efficace et efficiente, intégrée dans la compétition internationale de l'économie de la connaissance (Czarniawska et Genell 2002 ; Musselin 2008).

Au niveau sociétal, l'institutionnalisation du SPP s'inscrit donc dans un processus européen de transformation de l'ESR dans lequel la comparaison systématique des performances, l'utilisation des classements internationaux (notamment celui de Shanghai), la diffusion de « bonnes pratiques » par les réseaux d'experts et les associations professionnelles (Greenwood et al. 2002) jouent un rôle-clé. Dans ce champ, la CPU et l'AERES, toutes deux membres de réseaux européens où elles interagissent avec des acteurs similaires, jouent

chacune un rôle particulier dans l'institutionnalisation du SPP par l'ESR. L'Aeres est en charge de l'évaluation ; elle joue un rôle dans la diffusion locale des critères de performance définis au niveau global. La CPU, quant à elle, est à la fois une instance favorisant les interactions entre présidents, la défense de leurs points de vue vis-à-vis des acteurs en charge de la réforme, et la diffusion de pratiques de gestion à travers la publication de guides et de préconisations. L'influence de la CPU a été particulièrement visible lors des modifications des règles d'allocations de ressources de SYMPA entre 2009 et 2010. C'est donc un acteur stratégique dans les jeux politiques qui contribuent à l'institutionnalisation d'un modèle de pilotage de la performance pour les établissements d'ESR en France.

Au niveau local, nous avons montré que c'est surtout dans l'interface entre les équipes dirigeantes, composées d'enseignants-chercheurs, et les gestionnaires de l'administration que se fait la diffusion des outils de contrôle et de la logique budgétaire à ce stade. Cette diffusion s'appuie sur des consultants extérieurs qui assistent les universités, non pas tant sur l'outil budgétaire que sur les tableaux de bord, le projet d'établissement et les COM qui contribuent à la structuration du SPP local. Le rôle des consultants est de contribuer au changement et à l'institutionnalisation des SPP à la fois par l'apport de leurs compétences managériales, mais également en donnant une légitimité au changement. Cette légitimité trouve sa source tantôt dans la mise en application d'un cadre réglementaire, tantôt dans la mise en œuvre de principes managériaux normalisés, « *ayant fait leurs preuves* » dans d'autres contextes, notamment ceux des grandes entreprises ou des hôpitaux. Dans le cadre réglementaire, le passage aux RCE impose la certification des comptes des universités par des cabinets d'audit. Les auditeurs accompagnent alors une transformation de la logique comptable des établissements, qui passe d'une vision de comptabilité publique à une vision proche de celle des entreprises privées. Dans le domaine managérial, les hôpitaux ont « un temps d'avance » dans la mise en œuvre du NMP et constituent pour certains des modèles en matière de pilotage à travers les SCG.

Enfin, le dernier point de complexification du changement institutionnel en cours réside dans la forte contrainte financière imposée par l'Etat aux universités. Malgré les annonces, les dotations budgétaires de l'Etat sont pour certaines universités inférieures aux montants initialement prévus, ce qui de fait oblige les équipes dirigeantes à faire des choix, et donc à se comporter comme des gestionnaires. La préparation du budget en est fortement modifiée, ainsi que la logique des décisions budgétaires qui traduisaient auparavant un *slack* organisationnel (Cyert et March 1963) permettant de maintenir un certain consensus ou de favoriser des visées politiques internes.

A travers les échanges autour des décisions budgétaires, il est possible de voir comme Townley (2002) les conflits de rationalité existant au sein de l'université. La rationalité *formelle*, calculatoire, doit permettre de faire un calcul méthodique entre des moyens et des fins et donc d'appuyer des choix budgétaires efficaces, mais elle n'est pas toujours en congruence avec la rationalité *substantielle* qui, face à une insuffisance budgétaire donnée, va faire que l'université fait des coupes budgétaires significatives mais qu' « *on ne touche pas à la recherche* <sup>xlvii</sup> ». En dernier ressort, c'est la préférence ultime pour cette mission particulière de l'université qui s'exprime.

Une autre contradiction concerne l'expression de *culture de résultat*. Celle-ci existait préalablement à la LRU dans l'université, mais dans une logique (Friedand et Alford, 1991) très différente de la logique gestionnaire véhiculée par les SCG. Cette logique institutionnelle

universitaire est mise en évidence par les acteurs comme une forme de contrat moral avec les étudiants, dans 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* »<sup>xlviii</sup>. La rationalité sous-jacente est donc très différente de la logique de contractualisation et d'*accountability* portée par le SCG. La mise en place de SCG au sein de l'université est donc génératrice de conflits de rationalité, entre la reconnaissance d'une nécessaire efficacité compte tenu des moyens financiers limités, et une certaine défiance pour les valeurs « du privé » dont ces outils sont porteurs : « *l'université, ce n'est pas une entreprise* »<sup>xlix</sup>.

Le contrôle de gestion décliné aujourd'hui globalement pour le pilotage de l'ESR reflète la logique gestionnaire développée dans les entreprises privées, posée comme relevant de principes universels et fonctionnant comme des « *mythes rationnels* » (Meyer et Rowan 1977). En revanche, au niveau local, les acteurs manifestent un besoin d'adaptation des modes de pilotage aux spécificités de leur organisation. Le déploiement de SCG sans tenir compte des spécificités contextuelles, sans en définir les enjeux et les limites en termes d'utilisation pour la prise de décision, sans consensus quant aux référentiels de performance mobilisés, risque de générer un couplage lâche entre les réalités stratégiques et opérationnelles locales et le *reporting* vis-à-vis du ministère. Comme le soulignent Czarniawska et Genell (2002), en se conformant au modèle organisationnel et au langage légitime de la performance, les universités peuvent tenter de maintenir un couplage lâche entre la réalité opérationnelle et la vitrine qu'elles souhaitent montrer, mais ce couplage lâche finit souvent par une colonisation (Power 1997). 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 de faire face à un rejet de la part des universitaires dont les valeurs seraient en contradiction avec la logique strictement gestionnaire déclinée.

En tout état de cause, le déploiement des différents dispositifs du pilotage de la performance au sein des universités sera de l'avis de tous les acteurs un processus long, notamment car il s'agit d'un vaste changement collectif, aux dimensions liées à la fois cognitives, sociales et politiques. Ce changement nécessitera des moyens importants, en particulier humains, pour l'accompagnement du changement. Le déploiement d'un nouveau SPP est en outre d'autant plus complexe qu'il est étroitement lié à la construction d'un nouveau modèle d'université.

## **Annexe 1 : Glossaire des sigles utilisés**

AERES : Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, créée en 2007.

AMUE : Agence de Mutualisation des Universités et des Etablissements.

ANR : Agence Nationale de la Recherche, créée en 2007.

CNE : Comité National d'Evaluation.

CPU : Conférence des Présidents d'Université.

DGME : Direction Générale de la Modernisation de l'Etat, créée en 2005.

DGESIP : Directeur Général pour l'Enseignement Supérieur et l'Insertion Professionnelle.

ESR : Enseignement Supérieur et Recherche.

IGAENR : Inspection Générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche.

IUT : Institut Universitaire de Technologie.

LOLF : Loi Organique relative aux Lois de Finance promulguée en 2001, en application depuis 2006.

LRU : Loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités votée en 2007.

PLF : Projet de Loi de Finances.

RCE : Responsabilités et Compétences Elargies. La loi LRU prévoit le passage aux RCE des universités françaises d'ici 2012.

RGPP : Révision Générale des Politiques Publiques.

SYMPA : Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité.

UFR : Unité de Formation et de Recherche : composante de l'université créée par la loi Savary en 1984, associant des départements de formations et des laboratoires de recherche.

## Bibliographie

- Augé, B., Naro, G., Vernhet, A. (2010). Le contrôle de gestion au service du gouvernement d'une université : propos d'étape sur la conception d'un balanced scorecard au sein d'une université française. 31ème congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Nice.
- Abernethy, M.A., Chua, W.F. (1996). A field study of control system 'redesign': the impact of institutional process on strategic choice *Contemporary Accounting Research* 13:569-606.
- Anthony, R.N. (1965). *Planning and Control Systems: A Framework for Analysis*, Harvard Business Press, Boston.
- Barley, S.R., Tolbert, P.S. (1997). Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution *Organization Studies* 18(1): 93-117.
- Berger, P.L., Luckmann, T. (1966). *The Social Construction of Reality* New York, Doubleday & Co Inc.
- Bezès, P. (2008). *Réinventer l'Etat – Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. PUF.
- Biondi, Y., Chatelain-Ponroy, S., Sponem S. (2008). De la quantification comptable dans le secteur public : promesses et usages de la gestion par les résultats. *Politiques et Management Public*, 26 (3) : 113-125.
- Bouquin, H. (2001). *Le contrôle de gestion*. 5<sup>ème</sup> édition. Paris : PUF.
- Boussard, V. (2008). *Sociologie de la gestion - Les faiseurs de performance*. Belin.
- Bracci, E. (2009). Autonomy, responsibility and accountability in the Italian school system. *Critical Perspectives on Accounting* 20: 293-312.
- Brignall, T.J., Modell, S. (2000). An institutional perspective on performance measurement and management in the "new public sector". *Management Accounting Research* 11: 281-306.
- Broadbent, J., Laughlin, R. (2009). Performance Management Systems: a conceptual model. *Management Accounting Research* 20: 283-295.
- Broadbent, J., Gallop, C., Laughlin, R. (2009). Analysing societal regulatory control systems with specific reference to higher education in England. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 23(4): 506-531
- Bruno, I., Clément, P., Laval, C. (2010). *La grande mutation : néolibéralisme et éducation en Europe*, Syllepse
- Burns, J., Scapens, R.W. (2000). Conceptualizing management accounting change: an institutional framework *Management Accounting Research* 11: 2-25.
- Chatelain-Ponroy, S., Rival, M., Sponem, S., Torset, C. (2006). Les pratiques des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en matière de pilotage et de contrôle de gestion. 1. Les outils. *Revue Française de Comptabilité* 393 : 43-46.
- Chatelain-Ponroy, S., Sponem, S. (2007). Les pratiques des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en matière de pilotage et de contrôle de gestion. 2. Les hommes et les structures. *Revue Française de Comptabilité* 401 : 41-45.
- Chenhall, R.H. (2003). Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future. *Accounting, Organizations and Society* 28:127-168.
- Collier, P.M. (2001). The power of accounting: a field study of local financial management in a police force. *Management Accounting Research* 12: 465-486.

- Czarniawska, B., Genell, K. (2002). Gone shopping? Universities on their way to the market. *Scandinavian Journal of Management* 18: 455-474.
- Cyert, R.M., March, J.M. (1963). *A behavioural theory of the firm* Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- Dacin, T., Goldstein, J., Scott, W.R. (2002). Institutional theory and institutional change. *Academy of Management Journal* 45: 45-56.
- Dambrin, C., Lambert, C., Sponem, S. (2007). Control and change – Analysing the process of institutionalisation. *Management Accounting Review* 18: 172-208.
- Dillard, J.F., Rigsby, J.T., Goodman, C. (2004). The making and remaking of organization context: Duality and the institutionalization process. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 17 (4): 506-542.
- 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.
- Dupuy, Y., Naro, G. (2010). La tétranormalisation et le management public : Crise des représentations, crise du sens, in *Normes : origines et conséquences des crises*. Economica, 165-173.
- Fabre, P. (2009). Le « doyen contrôleur des coûts » : outils de gestion et allocation des ressources dans la gouvernance des universités. 30ème congrès annuel de l'Association Francophone de Comptabilité, Strasbourg.
- Ferreira, A., Otle, D. (2009). The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis. *Management Accounting Research* 20: 263-282.
- 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.
- Garcia, S. (2008). La construction de l'espace européen de l'enseignement supérieur in *Le cauchemar de Humboldt*, Raisons d'agir : 63-85
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society* Cambridge, Polity Press.
- Granlund, M. (2001). Towards explaining stability in and around management accounting systems. *Management Accounting Research* 12:141-166.
- Greenwood, R., Suddaby, R., Hinings, C.R. (2002). Theorizing change: the role of professional associations in the transformation of institutionalized fields. *Academy of Management Journal* 45 (1): 58-80.
- Hasselbladh, H., Kallinikos, J. (2000). The project of rationalization: a critique and reappraisal of neo-institutionalism in organization studies. *Organization Studies* 21(4): 697-720.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration* 69: 3-19.
- Hood, C. (1995). The "New Public Management" in the 1980s: Variation on a Theme. *Accounting, Organizations and Society* 20 (2/3): 95-109.
- Hopper, T., Major, M. (2007). Extending Institutional Analysis through Theoretical Triangulation: Regulation and Activity-Based Costing in Portuguese Telecommunications. *European Accounting Review* 16 (1): 59-97.
- Lapsley, I. (2009). New Public management: the cruellest invention of the human spirit? *Abacus* 45 (1): 1-21.
- Lounsbury, M. (2008). Institutional rationality and practice variation: new directions in the institutional analysis of practice. *Accounting, Organization and Society* 33: 349-361.
- Lukka, K. (2007). Management accounting change and stability: Loosely coupled rules and routines in action. *Management Accounting Research* 18: 76-101.

- Malmi, T., Brown, D.A. (2008). Management control systems as package-opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research* 19:287-300.
- Meyer, J.W., Rowan, B. (1977). Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Mintzberg, H. (1981). *The Structuring of Organizations: a Synthesis of the Research*, Prentice-Hall.
- Milot, P. (2003). La reconfiguration des universités selon l'OCDE. *Economie du savoir et politique de l'innovation. Actes de la recherche en sciences sociales* (3)148: 68-73.
- Modell, S. (2001). Performance measurement and institutional processes: a study of managerial responses to public sector reform. *Management Accounting Research* 12: 437-464.
- Modell, S. (2003). Goals versus institutions: the development of performance measurement in the Swedish university sector *Management Accounting Research* 14: 333-359.
- Modell, S. (2005). Students as consumers? An institutional field-level analysis of the construction of performance measurement practices. *Accounting, Auditing and Accountability Journal* 18(4): 537-563.
- Modell, S., Jacobs, K., Wiesel, F. (2007). A process (re)turn? Path dependencies, institutions and performance management in Swedish central government. *Management Accounting Research* 18: 453-475.
- Modell, Sven (2009). Institutional research on performance measurement and management in the public sector accounting literature: a review and assessment. *Financial Accountability and Management* 25: 277-303.
- Moquet, A.C., Pezet, A. (2006). Les technologies de la responsabilité sociétale ou l'invention du manager responsable : le cas Lafarge. *Finance Contrôle Stratégie* 9 (4): 113-142.
- Musselin, C. (2008). Vers un marché international de l'enseignement supérieur? *Critique Internationale* 39: 13-24
- North, D.C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance* Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, O., Humphrey, C., Guthrie, J. (2001). Caught in an evaluator trap: a dilemma for public services under NPFM. *European Accounting Review* 10(3): 505-522.
- Otley, D.T, Berry A.J. (1998). Case study research in management accounting and control, *Accounting Education*, 7:105-127.
- Otley D.T. (1999). Performance management: a framework for management control systems research. *Management Accounting Research* 10: 363-382.
- Scott, W.R. (2001). *Institutions and Organizations* 2<sup>ème</sup> édition, Thousands Oaks, Sage.
- Seo, M., Creed, W.E. (2002). Institutional contradictions, praxis, and institutional change: A dialectical perspective. *Academy of Management Review* 27: 222-247.
- Simons, R. (1987), Accounting, Control systems and business strategy: an empirical-analysis. *Accounting, Organizations and Society* 12:357-374.
- Simons, R. (1995). *Levers of Control. How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*, Boston, Harvard Business School Press.
- Townley, B. (2002). The Role of Competing rationalities in Institutional Change. *Academy of Management Journal* 45(1): 163-179.
- Weick, K.E. (1976). Educational organizations as loosely coupled systems *Administrative Science Quarterly* 21: 1-19.
- Wuggenig, U. (2008). La transformation du champ universitaire : analyse du processus de Bologne en Allemagne et de ses origines, in : *Le cauchemar de Humboldt*, Raisons d'agir : 133-174.

## Notes et sources documentaires

<sup>i</sup> La première vague touche 18 universités en 2009, la seconde 33 en 2010, la troisième 24 en 2011. En 2012, les 83 universités seront autonomes.

<sup>ii</sup> « Processus de Bologne : les ministres lancent officiellement à Vienne l'espace européen de l'enseignement supérieur », *dépêche AEF*, 12 mars 2010

<sup>iii</sup> Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Lisbonne 23 et 24 mars 2000 [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00100-r1.f0.htm), consulté le 9/10/2009

<sup>iv</sup> Disponible sur : [http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc62\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/education/lifelong-learning-policy/doc62_fr.htm), consulté le 6/10/2009

<sup>v</sup> Avec la Commission « Efficacité de l'Etat » de 1988 à 1992.

<sup>vi</sup> Extrait du Guide pratique de la LOLF, Edition actualisée, octobre 2008, p.7.

<sup>vii</sup> 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-l'action-publique/approfondir/le-controle-de-gestion.html>

<sup>viii</sup> En France, le ministère du Budget s'appelle en 2009 : « Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ». La direction de la fonction publique passe alors sous l'autorité du grand ministère du budget.

<sup>ix</sup> Fiche n°1 – Cahier de la DGME, p.16, mars 2007.

<sup>x</sup> Un ancien associé du cabinet McKinsey&Co est nommé fin 2007 à la direction de la DGME, dont les équipes sont 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 voient alors œuvrer des équipes mixtes composées de membres des inspections générales et de consultants externes.

<sup>xi</sup> Extrait du Guide méthodologique – Révision générale des politiques publiques.

<sup>xii</sup> Missions et programmes du budget général de l'Etat, loi de finances pour 2010.

<sup>xiii</sup> Projets annuels de performances – Annexe au projet de loi de finances pour 2010 – Mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur.

<sup>xiv</sup> Cet indicateur est en cours d'élaboration (PLF 2010, Programme 150, p.47).

<sup>xv</sup> Enquête nationale d'insertion professionnelle des diplômés de master, publiée par le ministère de l'Enseignement supérieur le 15 octobre 2010. Le classement général est établi sur la base du pourcentage de diplômés bac +5 ayant un emploi après 30 mois.

<sup>xvi</sup> Extraits de formation CASU assurée par l'IGAENR (Inspection générale de l'Administration de l'éducation nationale et de la recherche) – 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](http://www.esen.education.fr/fileadmin/user_upload/Modules/Ressources/Conferences/Videos_enrichies/vedrine/medias/l_vedrine.pdf).

<sup>xvii</sup> Ces contrats sont quadriennaux ; à partir de 2011, ils deviendront quinquennaux.

<sup>xviii</sup> Rapport sénatorial 382 de juin 2008, p.16.

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

<sup>xx</sup> Courrier n°2009-0310 de la DGESIP adressé aux Présidents d'Université, le 30 juillet 2009.

<sup>xxi</sup> En particulier le pôle dédié au financement et à la contractualisation, doté de compétences en matière de comptabilité analytique et de contrôle de gestion.

<sup>xxii</sup> 2<sup>ème</sup> rapport d'étape RGPP, avril 2008. Voir aussi la nouvelle organisation du ministère (mars 2009).

<sup>xxiii</sup> 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.

<sup>xxiv</sup> 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.

<sup>xxv</sup> Dépêche AEF du 16 novembre 2009, « Formations : les universités entrent dans une démarche d'assurance-qualité. » Interview d'A. Menand, directeur de l'AERES.

<sup>xxvi</sup> Même source que note précédente.

<sup>xxvii</sup> RGPP : Deuxième rapport d'étape, mai 2009. Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

<sup>xxviii</sup> La DGESIP a notamment décidé en octobre 2010 que 11 universités, soit le tiers de l'actuelle vague B de contractualisation, feront désormais partie de la vague C, leurs contrats étant prorogés d'un an (communiqué de la présidence de l'université d'Amiens).

<sup>xxix</sup> Extrait d'entretien avec un contrôleur de gestion d'université.

<sup>xxx</sup> Rapport sénatorial 382 de juin 2008.

<sup>xxx</sup><sub>i</sub> 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.univpau.fr/fichiers/uppa/conferencecpu/UhaldebordePRESENTATION/pPRESENTATION\\_uHALDE.html](http://cratice.univpau.fr/fichiers/uppa/conferencecpu/UhaldebordePRESENTATION/pPRESENTATION_uHALDE.html)

<sup>xxx</sup><sub>ii</sub> Rapport n°2007-070 - IGAENR - Juillet 2007 - *La mesure de la performance dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF dans l'enseignement supérieur*.

<sup>xxx</sup><sub>iii</sub> Rapport n°2009-062 – IGAENR – Avril 2009 – *La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités*.

<sup>xxx</sup><sub>iv</sub> 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*.

<sup>xxx</sup><sub>v</sub> Rapport n°2010-003 – IGAENR - Janvier 2010 – *L'entrepôt de données proposé par l'AMUE et l'aide au pilotage des établissements d'enseignement supérieur et de recherche*.

<sup>xxx</sup><sub>vi</sub> [http://edgesip.sup.adc.education.fr/contrats/editorial\\_contrats/Indicateurs/liste\\_indicateurs/tableau\\_synth](http://edgesip.sup.adc.education.fr/contrats/editorial_contrats/Indicateurs/liste_indicateurs/tableau_synth)

<sup>xxx</sup><sub>vii</sub> Rapport d'évaluation de l'université Paul Sabatier Toulouse 3 – Aeres août 2010, p.23.

<sup>xxx</sup><sub>viii</sub> 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](http://www.ccomptes.fr/fr/CRC17/documents/ROD/MPR200902.pdf).

<sup>xxx</sup><sub>ix</sub> 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 ».

<sup>xl</sup> Nous nous sommes engagées à préserver l'anonymat des lettres auxquelles nous avons eu accès.

<sup>xli</sup> Argument du président dans le compte-rendu du conseil d'administration validant la répartition budgétaire en décembre 2009.

<sup>xlii</sup> « 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\\_moyens.841.0.html](http://www.cpu.fr/Contrats_d_objectifs_et_de_moyens.841.0.html)

<sup>xliii</sup> Extrait de « CPU. Groupe de travail Contrat d'objectifs et de Moyens », Ph. Dulbecco, 2010, p.10.

<sup>xliv</sup> Lettre de cadrage adressée aux directeurs de composantes.

<sup>xl</sup><sub>v</sub> La plaquette de la DGME souligne ainsi en page 3 : « un creuset de compétences et de culture diverses – la DGME c'est 120 personnes issues des meilleures écoles de service public, de commerce ou d'ingénieurs, ayant une double culture public-privé, ouvertes à l'international et passées par des univers variés » - plaquette disponible sur : [http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes\\_fichiers/pdf/PlaquetteDGME\\_post\\_BAT.pdf](http://www.modernisation.gouv.fr/fileadmin/Mes_fichiers/pdf/PlaquetteDGME_post_BAT.pdf)

<sup>xl</sup><sub>vi</sub> Voir les déclarations faites par les présidents dans « Universités : l'autonomie à l'épreuve des faits » – *Le Monde* - 19 mai 2009.

<sup>xl</sup><sub>vii</sub> Extrait d'entretien avec un vice-président d'université.

<sup>xl</sup><sub>viii</sub> Extrait d'entretien avec un enseignant-chercheur.

<sup>xl</sup><sub>ix</sub> Extrait d'entretien avec un vice-président d'université.