



HAL
open science

La portée et l'usage de la politique budgétaire, AMUE, Document de formation

David Carassus, Caroline Baradat, Elodie Dupuy

► **To cite this version:**

David Carassus, Caroline Baradat, Elodie Dupuy. La portée et l'usage de la politique budgétaire, AMUE, Document de formation. 2009. hal-02432233

HAL Id: hal-02432233

<https://univ-pau.hal.science/hal-02432233>

Preprint submitted on 17 Dec 2020

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

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



RAPPORT

« Caractérisation des modes de pilotage des universités françaises dans un contexte en mutation »

Décembre 2010

David CARASSUS

Maître de conférences en sciences de gestion / habilité à diriger des recherches, diplômé d'expertise comptable, Vice-président délégué chargé du budget et des moyens
Université de Pau et des Pays de l'Adour (IAE/CREG)

Caroline BARADAT

Doctorante, Université de Pau et des Pays de l'Adour (CREG)

Elodie DUPUY

Doctorante, Université de Pau et des Pays de l'Adour (CREG)

Avec le partenariat de



Note de synthèse

Le présent rapport correspond à la première phase d'étude du projet de recherche portant sur l'utilisation, le développement et l'adaptation des outils de pilotage au sein des universités françaises au regard de leur passage à l'autonomie. Ce dernier a été engagé, en octobre 2009, entre la Direction Générale de l'Enseignement Supérieur et de l'Insertion Professionnelle (DGESIP), l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche (IGAENR), l'Ecole Supérieure de l'Education Nationale (ESEN) et l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA). Il s'agit, dans cette première phase d'étude, d'établir un constat des éléments caractérisant les modes de pilotage des universités dans un contexte en mutation. Nous avons ainsi élaboré une grille d'analyse permettant de distinguer quatre principaux modèles de pilotage, se fondant, en particulier, sur les travaux de Bouckaert et Halligan (2006). A partir de cette grille, un questionnaire a été envoyé à toutes les universités françaises entre les mois de juin et octobre 2010. Les réponses collectées (33 universités au total), nous ont permis de faire trois principaux constats afin de caractériser les modes actuels du pilotage universitaire.

Tout d'abord, les analyses mettent en évidence que ces établissements sont encore, pour beaucoup d'entre eux, dotés d'outils élémentaires de pilotage guidés par une seule logique de surveillance, et ce de façon plus ou moins incomplète. Certains outils, plus complexes, eux guidés par une logique de maîtrise, semblent se développer au sein des universités, mais leur utilisation apparaît devoir encore se confirmer afin qu'ils puissent réellement devenir de réels instruments d'aide à la décision.

Ensuite, les pratiques universitaires peuvent aussi être caractérisées par une communication et une utilisation des informations de pilotage produites encore trop centralisées. Or, la diffusion de l'information semble être primordiale dans un objectif d'amélioration du pilotage global d'un établissement.

Enfin, ces analyses qualifient les enjeux et usages, découlant des outils mis en place par les établissements universitaires, de faiblement apprenant sur le plan organisationnel, en particulier de manière culturelle, structurelle et cognitive. L'influence des pratiques actuelles apparaît ainsi comme réduite, notamment en terme d'aide à la décision, avec, a priori, une explication liée aux deux premiers constats concernant la nature des outils mis en œuvre et les acteurs concernés.

En conclusion, cette première phase d'étude nous permet de caractériser les pratiques actuelles du pilotage universitaire. En nous appuyant notamment sur les travaux de Bouckaert et Halligan (2006), il apparaît que le modèle utilisé par les universités, en moyenne, dans l'état de leurs pratiques actuelles, peut être qualifié d'administratif, focalisé sur des logiques internes, élémentaires et faiblement lié à la dimension politique. Cette caractérisation laisse entrevoir des perspectives d'évolution des modes de pilotage actuels pour répondre aux nouvelles exigences de leur récente autonomie. Deux autres phases de ce projet de recherche seront engagées dans ce sens, concernant, elles, la proposition de modes de pilotage adaptés, que cela soit en terme d'outils ou de style de management.

Sommaire

Note de synthèse.....	2
Sommaire	3
0. Introduction	4
0.1 Contexte de l'étude	4
0.2 Problématique	5
0.3 Cadre théorique.....	6
0.4 Méthodologie.....	10
I. Des outils élémentaires et incomplets du pilotage universitaire.....	14
I.1 Des logiques majoritairement guidés par la surveillance et non la maîtrise de l'activité.....	14
I.2 Des indicateurs d'activité et/ou de performance plus focalisés sur les fonctions métiers que sur la fonction support	22
I.3 Des dimensions de pilotage principalement caractérisées par des logiques économique-légales et politico-territoriales de la performance	29
I.4 Des pratiques de dialogue de gestion interne encore réduites	33
II. Des acteurs administratifs et centraux du pilotage universitaire	37
II.1 Une production des outils de pilotage limitée à la participation des services généraux de la Présidence	38
II.2 Une communication et une utilisation encore trop centralisées des informations de pilotage.....	40
III. Des enjeux/usages à faibles apprentissages du pilotage universitaire.....	47
III.1 Des outils du pilotage universitaire aux enjeux et usages économique-légaux....	47
III.2 Des apprentissages organisationnels ne prenant pas assez en compte les problématiques structurelles et organisationnelles	49
III.3 Des apprentissages organisationnels n'intégrant que peu la dimension de capital humain.....	56
IV. Conclusion et prolongements	59
IV.1 Synthèse des résultats de l'étude.....	59
IV.2 Prolongements de l'étude : vers un modèle politique du pilotage universitaire	61
IV.3 Pistes instrumentales d'évolution : les tableaux de bord décisionnels équilibrés et les tableaux financiers de prévision et de suivi de l'activité.....	63
Bibliographie	67

0. Introduction

Depuis la mise en œuvre de la loi relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (dite loi LRU) du 10 août 2007, le contexte universitaire est marqué par de nombreux changements, liés en particulier à l'élargissement des compétences et responsabilités, à l'Opération Campus, au Grand Emprunt, au passage à un contrat quinquennal, à la modification du modèle SYMPA (Système de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité), à la mise en place des contrats d'objectifs et de moyens, ou encore aux mouvements de fusions ou de regroupements dans des Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur (PRES). Tous ces événements ont une conséquence commune, celle d'appeler à une évolution des capacités de la gestion, du pilotage et de la gouvernance universitaire afin d'en maîtriser les risques associés et d'en tirer profit. Au cœur de ce contexte et de ces finalités, ce projet de recherche se propose, à travers un premier rapport, de caractériser la pratique universitaire actuelle en la matière, avant de proposer, dans de futurs travaux, des pistes d'évolution. Cette caractérisation est ici introduite à travers plusieurs points. Tout d'abord, le contexte actuel universitaire (0.1) ; ensuite, la problématique de cette étude (0.2), ainsi que son cadre théorique (0.3) ; enfin, la méthodologie employée (0.4).

0.1 Contexte de l'étude

Les universités françaises, comme bon nombre de leurs semblables dans le monde, connaissent actuellement une véritable période de mutations. Effectivement, celles-ci se retrouvent confrontées à des exigences de qualité et d'excellence de plus en plus fortes, reposant non seulement sur la dimension académique, mais aussi, « *sur la mise en place d'une gouvernance équilibrée entre légitimités exécutive et académique* » (Aghion, 2010). Après avoir observé les différentes réponses de nature légale et réglementaire apportées par le gouvernement français, nous développons les implications que ces textes ont sur la gestion et le pilotage des universités. Enfin, nous étudions, plus particulièrement, l'émergence de la notion de performance au sein de ces établissements.

Tout d'abord, en réponse à ces problématiques majeures, sur un plan international, les démarches mises en place par les gouvernements au sein de leurs universités sont de trois ordres. Il s'agit du renforcement de l'autonomie des établissements d'enseignement supérieur, de l'augmentation des moyens mis à leur disposition, ainsi que du recours à divers éléments incitatifs. En faisant le choix du renforcement de l'autonomie de ses universités, notamment par la LRU, la France leur fixe trois principaux objectifs, à savoir « *rendre l'université attractive* », « *rendre la recherche universitaire visible à l'échelle internationale* », et « *sortir de la paralysie de la gouvernance actuelle* ». Cette loi, dans le sens de la Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, est également complétée par le nouveau décret financier du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements bénéficiant des Responsabilités et Compétences Elargies (RCE)¹. Par ailleurs, les

¹ Sur les 91 universités que comptent l'Hexagone et les DOM TOM, 45 étaient candidates aux nouvelles responsabilités et compétences dès janvier 2009. Les conclusions des audits menés sur 35 universités par l'Inspection Générale de l'Administration de l'Education Nationale et de la Recherche (IGAENR) ont

opérations Campus et Grand Emprunt, ou en encore l'essor des PRES sur le territoire français, renforcent cette volonté du gouvernement français d'avoir des universités « fortes » au niveau international. Cette démarche permet ainsi à ces établissements de notamment « faire reposer leur gestion financière sur les trois principes essentiels que sont négociation, performance et marges de manœuvre » (Dupont-Marillia, 2009).

Ensuite, les différents changements découlant particulièrement de ces nouveaux textes impliquent non seulement pour les universités françaises une amélioration de leur positionnement national et mondial sur leurs activités d'enseignement et de recherche, mais également, un remaniement de leurs modes de gouvernance, en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats, et en s'engageant par là même dans une démarche de performance. Dans cette perspective, celles-ci engagent une véritable mutation de leurs modes et outils de gestion et pilotage comptables et financiers. Et ce, afin de gérer un budget beaucoup plus important avec l'intégration de la masse salariale globale et la possible dévolution de leur patrimoine ; de présenter des états financiers fiables et pertinents aux équipes dirigeantes et aux différentes parties prenantes ; et enfin, de faciliter leur contrôle interne. Il s'agit, ainsi, d'implanter dans les universités un cadre de gestion globale, et non plus purement financière, abordant les problématiques de pilotage et de performance. Or, l'évaluation de la performance dans ces établissements, tout comme dans le secteur public de manière générale, représente une question quelque peu délicate.

Enfin, le contexte universitaire est aussi marqué, depuis la promulgation de la LOLF, par une focalisation sur la performance de l'action publique, et, par là même, sur la mise en place de modes de pilotage liés. Cette loi réorganise notamment la nomenclature budgétaire des opérateurs de l'Etat en missions, programmes et actions, ceux-ci correspondant à la finalité des dépenses et accompagnés d'objectifs et de résultats à atteindre. Dans cette perspective, la construction d'un ensemble d'indicateurs de performance fiables, pertinents et touchant tant le volet organisationnel, que celui stratégique ou financier, est devenue nécessaire, ces indicateurs devant être aussi bien de nature quantitative que qualitative. La gestion publique, notamment universitaire, se tourne, plus ou moins rapidement en fonction des acteurs concernés, vers des finalités de maîtrise de l'ensemble des ses activités et structures. Applicable à partir du 1^{er} janvier 2006 aux universités, la LOLF a alors permis d'intégrer au sein de la gestion de ces établissements les notions de performance, ainsi que de gestion par les résultats. Les universités constituent, en effet, l'une des principales composantes de la dynamique économique, sociale et culturelle d'un pays. De plus, au-delà de leur vocation d'enseignement et de diffusion du savoir, elles sont également garantes de la recherche et de la créativité nationales.

0.2 Problématique

Dans ce contexte mouvant et turbulent, il est apparu nécessaire d'analyser les modes et outils du pilotage universitaire. En effet, ce dernier est défini par Demeestère, Lorino et Mottis (2002), comme « une démarche de management qui s'attache à relier en permanence stratégie et action opérationnelle en s'appuyant sur trois volets complémentaires : le déploiement de la stratégie sous forme de plans d'action [...] ; la

finalement amené 21 universités françaises à passer aux RCE au 1er janvier 2009, considérées ainsi comme pilotes de la loi LRU en matière financière et humaine. Au 1er janvier 2010, 12 autres universités sont passées à l'autonomie. Au 1er janvier 2011, 18 autres ont été désignées pour être autonomes.

construction et la mise à jour d'un réseau d'indicateurs de performance permettant de mesurer le résultat des actions en cohérence avec les orientations stratégiques ; le suivi et le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette stratégie de ces plans d'action en s'appuyant sur un système de mesure de performances et sur un ensemble de pratiques et de méthodes d'analyses et de résolutions des problèmes d'animation et de coordination ». En outre, ils observent également qu'un système de pilotage est « *beaucoup plus qu'un système de prévision et de contrôle d'objectifs fixés a priori: c'est un système d'élaboration de plans d'action, faisant appel à toutes les compétences et capacités d'initiative pour construire des projets cohérents, adaptés au contexte et le suivre dans le cadre des orientations stratégiques de l'entreprise ».* Dans ce sens, ce dernier peut être analysé comme une nécessaire réponse, une contrepartie à l'accroissement de leurs compétences, de leurs responsabilités et des enjeux sous-tendus. Or, au regard en particulier des conclusions des audits menés sur les universités candidates au passage aux RCE par l'IGAENR, de nombreuses insuffisances de ces pratiques sont mises en évidence. Dans le cadre de cette recherche, la finalité est ainsi de proposer des pistes d'évolutions aux pratiques actuelles des modes et outils du pilotage universitaire.

Cet objectif est réalisé en deux temps. Dans un premier temps, objet de ce premier rapport, il est proposé de caractériser la pratique actuelle. En effet, afin de permettre à cette recherche d'aboutir sur une réponse pertinente aux nombreux changements actuels, il est nécessaire de dresser un diagnostic de la situation initiale, au-delà des analyses déjà réalisées, notamment par l'IGAENR, sur des grilles de lecture largement influencées par une seule logique technique.

Les universités étant exposées au défi du changement de leurs modes de pilotage et de leur adaptation, cette première étude pose ainsi la question suivante : ***quels sont les éléments de caractérisation du modèle actuel du pilotage universitaire français ?***

0.3 Cadre théorique

Afin de répondre à cette problématique, nous nous appuyons, tout d'abord, sur les travaux de Bouckaert et Halligan (2006), « *Four Models of Performance* », enrichis par Bilek, Carassus, Favoreu et Gardey (2010). Les premiers identifient quatre modèles de pilotage de la performance publique, plus moins complexes et aboutis : l'administration de la performance, le management des performances, le management de la performance et la gouvernance par la performance (cf. figure 1). Nous les décrivons ici en utilisant une de ses trois caractéristiques, à savoir la mesure de la performance.

Le premier modèle présenté, celui de l'administration de la performance, correspond à un modèle qualifié d'administratif de niveau 1, soit faible. Ce modèle de base donne à la performance un sens générique sans application interne forte. La mesure de la performance utilisée tend seulement à se conformer aux obligations légales et administratives qui incombent aux organisations concernées, délaissant quelque peu les aspects managériaux et politiques.

Le deuxième modèle présenté est celui du management des performances. Celui-ci, toujours administratif, est cette fois-ci de niveau 2, soit plus élevé que le premier. Il est présent lorsque les concepts de management et de performance sont associés, mais encore sous forme peu développés. La préoccupation de l'organisation concernant ses modes de pilotage devient alors plus structurée et généralisée.

Le troisième modèle présenté est celui du management de la performance. Celui-ci est qualifié de modèle politique de niveau 1, soit faible. Au delà des deux autres modèles antérieurs, le modèle de mesure utilisé est transverse. Si plusieurs systèmes de mesure coexistent, ils sont hiérarchiquement priorisés et catégorisés. Ce modèle inclut, par ailleurs, une politique « officielle » en matière de pilotage, qui devra être présentée et respectée par toutes les directions et activités.

Le quatrième et dernier modèle est celui de la gouvernance par la performance. Il est défini selon un modèle politique de niveau 2, soit élevé, et présente les caractéristiques spécifiques suivantes : cohérence, intégration, consistance, convergence et globalité. Les systèmes de mesure de la performance intègrent alors toutes les dimensions de la performance et les déclinent dans l'ensemble de l'organisation.

Figure 1 : Les modèles de la performance de Bouckaert et Halligan (2006)

	1- Mesure				2- Agrégation		3- Usage					
	Type de système de mesure	Conception du système de mesure	Périmètre de la mesure	Profondeur de la mesure	Dimensions spécifiques de la mesure	Niveau d'incorporation	Degré d'incorporation	Général	Objectif du reporting	Apprentissage par l'usage (standards)	Redevabilité de la performance	Valeur ajoutée potentielle de la performance
Modèle de l'administration de la performance	Mécaniste et fermé	Conception ad hoc par des membres de l'organisation	Limité : efficacité et productivité ; intrants, activités, extrants	Micro	La qualité est considérée comme une constante	Statique	Déconnecté, isolé	Limité et technique	Hiérarchie interne	Apprentissage en boucle simple	Administrative	Limitée
Modèle du management des performances	Interactif en interne, fermé	Organisé par fonction managériale : fixation de standards par le personnel et des consultants	Concentré sur l'organisation : économie, efficacité et efficacité	Micro et méso	La qualité requiert une attention spécifique	Comparativement statique	Connecté par fonction managériale, pas consolidé	Cycle politiques et managériaux déconnectés	Fonctions managériales internes	Boucles simples, boucles doubles déconnectées	Managériale	Améliorations spécifiques
Modèle du management de la performance	Interactif en interne, ouvert	Importation de modèles standards (benchmarking) par le personnel et des consultants	Ouvert sur l'organisation et la politique publique : économie, efficacité et efficacité ; intrants, activités, extrants, effets	Micro et méso	L'intérêt pour la qualité est intégré dans le système de mesure	Dynamique	Consolidation interne	Cycles politiques et managériaux intégrés	Managérial en interne, politique à l'extérieur	Boucles simples, boucles doubles intégrées	Managériale et politique	Améliorations transversales
Modèle de la gouvernance par la performance	Interactivité interne et externe	Conception conjointe par les parties prenantes, le personnel et les consultants	Ensemble du périmètre : économie, efficacité, efficacité et confiance ; intrants, activités, extrants, effets, confiance	Micro, méso, macro	La qualité est systématiquement intégrée	Très dynamique	Consolidation externe	Sociétal	Managérial, politique et sociétal	Boucles simples, doubles et méta-apprentissage	Managériale, politique et sociétale	Systémique

Ensuite, afin de répondre à cette problématique, nous nous appuyons sur les travaux, existant dans le champ public, sur l'évolution normative et opérationnelle des modes de contrôle interne. Trois types de travaux sont pris en compte, permettant d'appréhender les modes du pilotage universitaire, comme une évolution vers la maîtrise de l'organisation, et ce de façon pluridimensionnelle, facilitant l'apprentissage individuel et global.

Les premiers travaux s'appuient sur la littérature issue du contrôle interne public local. Ce dernier connaît en effet depuis quelques années une évolution tant conceptuelle que pratique. Notamment, il opère un transfert d'une logique de vérification et de surveillance, centrée sur les moyens prévus et consommés, vers une logique de maîtrise et d'évaluation des politiques publiques locales, aussi focalisée sur les objectifs, résultats et effets des actions engagées. Batac, Carassus et Maurel (2009) montrent en particulier

que les contrôles traditionnels locaux intègrent un élargissement des besoins entraînant un périmètre d'intervention qui comprend les évaluations de politiques publiques. Dans le même sens, Halonen-Akatwijuka et Propper (2008) démontrent que le contrôle-pilotage, préconisé par les auteurs appartenant au *New Public Management* est rationnellement favorable aux managers et aux politiciens de collectivités. Ils montrent que le contrôle managérial apporte à l'organisation publique de meilleurs résultats et une meilleure répartition des pouvoirs. Les universités suivant la même dynamique de mutation que les collectivités locales, elles semblent devoir également prendre en compte ces mêmes transformations.

Les seconds types de travaux permettent d'intégrer au modèle de recherche la notion de performance publique. Envisagée « *dans une perspective multidimensionnelle et processuelle, centrée autour de sa stratégie* » (Carassus, Gardey, 2010), les outils et modes du pilotage universitaire sont ainsi analysés dans une logique de performance caractérisée selon cinq dimensions, à savoir politico-environnementale, de qualité du service public rendu, managériale, de développement du capital humain et économique-légale.

Les troisièmes types de travaux concernent, eux, la notion d'apprentissage organisationnel. Selon De la Ville (1998), ce dernier constitue « *un processus collectif d'acquisition et d'élaboration de connaissances et de pratiques participant au remodelage permanent de l'organisation* ». Les connaissances et informations produites par les pratiques de contrôle participent ainsi à l'évolution de l'organisation, tout en s'adaptant à son environnement (Kloot, 1997 ; Batac, Carassus, 2008), et ce dans le cadre d'un apprentissage plus ou moins évolué (Argyris, Schön, 2002). En outre, ces apprentissages peuvent revêtir diverses natures (De la Ville, 1998). La première, culturelle, pourra permettre, en particulier, la diffusion dans l'organisation d'une logique de moyens à une logique de résultats. La seconde, structurelle, peut permettre l'évolution des structures financières et organisationnelles des établissements au travers d'un pilotage cohérent. Enfin, la dernière, cognitive, peut participer au développement d'informations plus fiables et pertinentes, permettant alors une prise de décision adaptée.

Au final, notre cadre théorique enrichit les premiers travaux de Bouckaert et Halligan (2006). En prenant aussi en considération les évolutions des modes et outils du contrôle interne, en tant qu'élément constitutif du pilotage, en s'appuyant sur une vision englobante de la performance publique, et en envisageant le pilotage comme un moyen de contrôle apprenant, nous obtenons un cadre général permettant de caractériser le modèle actuel du pilotage universitaire. La grille d'analyse associée à notre modèle, permettant la constitution d'un questionnaire adressé à l'ensemble des universités françaises, est ainsi la suivante (cf. figure 2) :

Figure 2 : Les modèles de caractérisation du pilotage universitaire

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Mise en œuvre d'outils de prévision et suivi de gestion budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimoniaux au sein de la Présidence et/ou des composantes	Outils élémentaires de surveillance	X	X		
		Outils complémentaires de maîtrise		X	X	
	Définition d'indicateurs d'activité et/ou de performance	Indicateurs Fonction Support (Gouvernance)	X	X	X	
		Indicateurs Métiers (Formation, Partenariats nationaux et internationaux, Recherche, Vie étudiante)		X	X	X
	Dimensions de la performance couvertes par les outils de pilotage	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X
	Modalités du dialogue de gestion interne	Aucun	X			
		COM Fi / SAMI Besoins		X		
		COM Fi,RH,Pat / SAMI Projets			X	
COM Fi,RH,Pat / SAMI Activités et Performance					X	
Acteurs	Acteurs internes qui participent à la production des outils de prévision et/ou de suivi vus précédemment	Services Communs/Généraux	X	X	X	X
		Services des Composantes			X	X
	Communication et utilisation des données en interne	CA			X	X
		Conseils de Composantes			X	X
		CS		X	X	X
		CEVU		X	X	X
		Equipe de direction	X	X	X	X
		Bureau		X	X	X
		Responsables des différents services communs/généraux	X	X	X	X
Enjeux et usages	Enjeux et usages des outils de pilotage	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X
	Types d'apprentissage organisationnel	Adaptation des moyens et ressources	X	X	X	X
		Orientation des objectifs et actions				X
		Développement d'une culture commune de résultat		X	X	X
		Adaptation de la structure et de l'organisation	X	X	X	X
		Aide à la prise de décisions politiques (équipe de direction, conseils de l'établissement et de composantes)			X	X
		Aide à la prise de décisions administratives (Présidence et composantes)	X	X	X	X
	Dimensions couvertes par les apprentissages organisationnels	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
Economico-légal		X	X	X	X	

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

Dans cette perspective, trois principaux éléments ont été ajoutés au modèle initial de Bouckaert et Halligan (2006), à savoir la définition d'indicateurs d'activité et ou de performance déclinés en « *fonctions support* » et « *métiers* », les modalités de dialogue de gestion interne, ainsi que les acteurs internes participant à la production des outils de prévision et suivi. Les autres points de ce modèle, et donc du questionnaire, correspondent globalement au modèle initial. Ils ont fait par contre l'objet d'une adaptation au contexte universitaire et d'un enrichissement sur la base des travaux précités.

Il est à noter que ce rapport n'utilise qu'une partie des données du questionnaire, à savoir celle liée aux modes du pilotage universitaire, afin de répondre dans un premier temps et ce de manière précise aux attentes de la DGESIP, de l'ESEN et de l'IGAENR. En effet, le questionnaire contenait également des éléments sur la pratique et l'influence des contrôles externes (IGAENR, Chambre Régionale des Comptes (CRC), etc.). Il pourra, au besoin, faire l'objet d'un autre rapport.

0.4 Méthodologie

Après avoir précisé le contexte, formulé la problématique et présenté le cadre théorique de l'étude, nous décrivons maintenant les choix méthodologiques pour lesquels nous avons opté pour collecter, analyser, et interpréter les données empiriques.

Tout d'abord, il faut préciser que cette méthodologie se situe dans une démarche « hypothético-déductive ». Celle-ci repose en effet sur « la détermination d'une théorie de portée générale précédant la vérification dans une situation particulière » (D'Amboise, 1996). Dans ce sens, notre recherche se fonde sur des travaux de recherche antérieurs qui, même s'ils ne constituent pas une théorie à eux seuls, participent à la constitution d'un cadre théorique. De plus, cette recherche s'appuie aussi sur les constats antérieurs concernant la gestion des universités dans les différents rapports de la Cour des Comptes (2003, 2005), ou de l'IGAENR (2008, 2009). Elle s'en différencie, toutefois, en se focalisant sur une problématique spécifique à la caractérisation du pilotage universitaire.

Ensuite, il faut préciser que cette méthodologie est de nature exploratoire, plus que confirmatoire, en l'état. Celle-ci tend, en effet, à réaliser, dans un premier temps, un « état des lieux » des pratiques actuelles, afin, dans un second temps, de proposer des pistes d'évolutions spécifiques au contexte universitaire que la littérature et la pratique n'évoquent pas à ce jour.

Enfin, il est nécessaire de préciser que cette méthodologie s'appuie sur une démarche itérative. En effet, après avoir structuré le questionnaire sur la base du cadre théorique décrit infra, plusieurs allers-retours ont été organisés entre l'équipe de recherche et des experts universitaires, en l'occurrence Bernard Dizambourg, alors inspecteur de l'IGAENR et trois Directeurs Généraux des Services (DGS), François Paquis (Université Paris 5 Descartes), Damien Verhaeghe (Université de la Méditerranée Aix Marseille 2) et Eric Dutil (Université Bordeaux 1).

Au total, et de manière opérationnelle, le questionnaire a ainsi été mis en ligne à partir du début du mois de juillet 2010 jusqu'à la fin du mois d'octobre 2010. Au total, 112 universités ont ainsi été contactées afin de participer à cette enquête, après l'avoir diffusée à l'ensemble de la communauté, via un réseau politique, la Conférence des Présidents d'Université (CPU), et un réseau administratif, le réseau des DGS, par voie électronique et papier.

L'objet de ce questionnaire, dans un premier temps, était de recueillir des informations précises sur les pratiques universitaires de gestion et de pilotage comptables et financiers. Dans un second temps, dans une visée plus compréhensive, ce questionnaire nous a également permis d'appréhender l'impact de ces évolutions sur l'amélioration des modes de fonctionnement des universités.

A ce jour, 33 universités ont répondu à ce questionnaire. Afin de savoir si le nombre de réponses était satisfaisant, et donc de déterminer si les universités répondantes étaient représentatives de la totalité des universités, nous en avons réalisé une analyse typologique. Pour cela, nous avons retenu trois critères de classification différents : la taille de l'établissement en nombre d'étudiants inscrits (dernière donnée transmise), le budget global pour 2009 (excepté pour l'Institut National des Sciences Appliquées de Rouen et Supagro Montpellier où nous n'avons pu obtenir le budget que pour l'année 2008), et le ou les domaine(s) d'enseignement et de recherche de l'établissement. Par ailleurs, nous n'avons pas pu obtenir l'ensemble de ces données en ce qui concerne l'Ecole Normale Supérieure de Paris.

Les universités ont été classées, dans un premier temps, selon leur taille en nombre d'étudiants. Les établissements appartenant au groupe 1 comptent moins de 6000 étudiants ; au groupe 2, entre 6001 et 12000 étudiants ; au groupe 3, entre 12 001 et 18 000 étudiants ; et, enfin, au groupe 4, plus de 18 001 étudiants. Parmi les universités ayant répondu, nous remarquons que 21% d'entre eux ont moins de 6 000 étudiants, 15% entre 6 001 et 12 000, 39% entre 12 001 et 18 000 et, enfin, 24% plus de 18 001 (voir Tableau introductif 1). Ainsi, en terme d'étudiants inscrits, notre échantillon paraît plutôt représentatif de la population totale, étant donné les faibles écarts constatés entre la proportion des groupes au sein de la population totale et de notre échantillon.

Tableau introductif 1 : Classification des universités par taille en nombre d'étudiants inscrits

Class. Globale par taille	Population totale		Echantillon au 31/10/10		Ecarts
	Nombre d'universités	%	Nombre d'universités	%	%
1	25	25%	7	21%	-3%
2	20	20%	5	15%	-4%
3	28	27%	13	39%	12%
4	29	28%	8	24%	-4%

Les universités ont été classées, dans un deuxième temps, selon leur budget. Les établissements appartenant au groupe 1 ont un budget de moins de 60 millions d'euros ; au groupe 2, entre 61 et 120 millions d'euros ; au groupe 3, entre 121 et 180 millions d'euros ; et, enfin, au groupe 4, plus de 181 millions d'euros. Parmi les universités ayant répondu, nous pouvons noter que, 19% des répondants gèrent un budget de moins de 60 millions d'euros, 34% de 61 à 120, 22% de 121 à 180 et, finalement, 25% plus de 181 (voir Tableau introductif 2). Ainsi, en terme de budget, notre échantillon semble aussi représentatif de la population totale, étant donné les très faibles écarts constatés entre la proportion des groupes au sein de la population totale et l'échantillon.

Tableau introductif 2 : Classification des universités par budget

Class. Globale par budget	Population totale		Echantillon au 31/10/10		Ecart
	Nombre d'universités	%	Nombre d'universités	%	
1	19	20%	6	19%	-1%
2	34	36%	11	34%	-1%
3	21	22%	7	22%	0%
4	21	22%	8	25%	3%

Enfin, les universités ont été classées, dans un troisième temps, selon leurs domaines de formation et de recherche. Les établissements appartenant au groupe 1 sont qualifiés de « non pluri hors santé », soit des universités qui ne présentent pas tous les domaines de formation et de recherche généraux (« Lettres », « Droit-Economie-Gestion » et « Sciences »), et ne présentent pas non plus le domaine « Médical ». Ceux du groupe 2 sont qualifiés de « pluri hors santé », soit des universités qui présentent tous les domaines de formation et de recherche généraux, mais ne présentent pas le domaine « Médical ». Les établissements d'enseignement supérieur du groupe 3 sont qualifiés de « non pluri santé », soit des universités qui ne présentent pas tous les domaines de formation et de recherche généraux, mais présentent le domaine « Médical ». Et enfin, ceux du groupe 4 sont qualifiés de « pluri santé », soit des universités qui présentent tous les domaines de formation et de recherche généraux, ainsi que le domaine « Médical ». Parmi les universités ayant répondu, nous observons que 36% des établissements se situent dans le domaine « non pluri hors santé », 27% appartiennent au domaine « pluri hors santé », 15% au « non pluri santé » et, enfin, 21% au « pluri santé » (voir Tableau introductif 3). Ainsi, en terme de domaines de formation et de recherche, notre échantillon est assez représentatif de la population totale, étant donné les faibles écarts constatés entre la proportion des groupes au sein de la population totale et de notre échantillon.

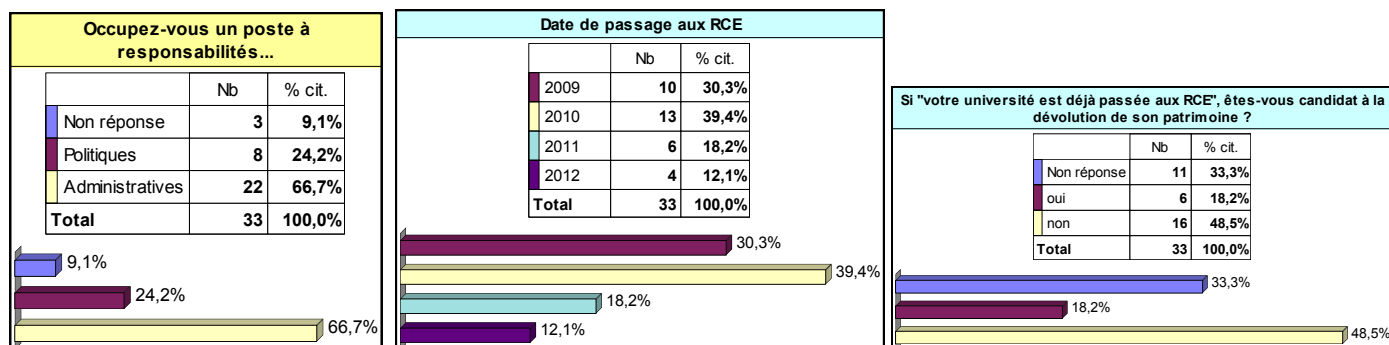
Tableau introductif 3 : Classification des universités par domaines de formation et de recherche

Class. Globale par domaines	Population totale		Echantillon au 31/10/10		Ecart
	Nombre d'universités	%	Nombre d'universités	%	
1	48	44%	12	36%	-7%
2	29	26%	9	27%	1%
3	15	14%	5	15%	2%
4	18	16%	7	21%	5%

Au delà de l'analyse typologique des universités, nous avons aussi posé des questions sur la nature du répondant. Ainsi, sur les 33 réponses, environ 24% des acteurs ayant répondu sont de nature politique, et 67%, de nature administrative. Par ailleurs, 30% des établissements répondants sont passés aux RCE en 2009, environ 39% en 2010, 18% y passeront en 2011 et 12% en 2012. Enfin, nous remarquons que

seulement 18% des répondants passés aux RCE sont candidats à la dévolution de leur patrimoine (voir Tableaux introductifs n°4, 5, et 6).

Tableaux introductifs 4, 5 et 6 : Type de responsabilités des répondants / Date de passage aux RCE des universités / Universités candidates à la dévolution du patrimoine



* * *

Dans un contexte en mutation, la problématique de cette étude est donc focalisée sur la caractérisation des modes du pilotage universitaire. Elle s'appuie sur un cadre théorique mêlant analyse des modèles du pilotage public et évolution des contrôles internes vers la mesure de la performance et l'apprentissage organisationnel. La méthodologie, déductive, exploratoire et empirique nous permet non seulement de décrire, mais aussi de mieux comprendre les pratiques actuelles universitaires en la matière, avant de proposer dans une seconde étude des pistes d'évolution. A ces fins, et en respectant notre grille d'analyse, nous abordons, dans une première partie, les outils et pratiques de pilotage présents actuellement dans les universités (I). Puis, dans une deuxième partie, nous observons les caractéristiques du pilotage universitaire du point de vue des acteurs (II). Enfin, dans une troisième partie, nous traitons des enjeux et usages sous-tendus par les pratiques actuelles (III). A la lecture des analyses, il apparaît sur ces trois points que les pratiques actuelles peuvent être caractérisées par :

- des outils élémentaires et incomplets ;
- des acteurs, producteurs et utilisateurs, administratifs et centraux ;
- des enjeux et usages à faibles apprentissages.

I. Des outils élémentaires et incomplets du pilotage universitaire

Cette première partie s'appuie sur le haut de notre grille d'analyse. Elle porte sur les outils et pratiques du pilotage (voir Extrait 1 Figure 2).

Extrait 1 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Mise en œuvre d'outils de prévision et suivi de gestion budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimoniale au sein de la Présidence et/ou des composantes	Outils élémentaires de surveillance	X	X		
		Outils complémentaires de maîtrise		X	X	
	Définition d'indicateurs d'activité et/ou de performance	Indicateurs Fonction Support (Gouvernance)	X	X	X	
		Indicateurs Métiers (Formation, Partenariats nationaux et internationaux, Recherche, Vie étudiante)		X	X	X
	Dimensions de la performance couvertes par les outils de pilotage	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X
	Modalités du dialogue de gestion interne	Aucun	X			
		COM Fi / SAMI Besoins		X		
		COM Fi,RH,Pat / SAMI Projets			X	
		COM Fi,RH,Pat / SAMI Activités et Performance				X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

Les réponses collectées révèlent la mise en place d'outils de pilotage qualifiés d'élémentaires au sein d'une pratique qui apparaît comme incomplète, et ce au travers de logiques de surveillance (I.1), d'indicateurs d'activité et/ou de performance plus focalisés sur les métiers que sur la fonction support (I.2), de dimensions principalement caractérisées par des critères économique-légaux (I.3), et d'instruments de dialogue de gestion interne trop réduits (I.4).

I.1 Des logiques majoritairement guidés par la surveillance et non la maîtrise de l'activité

Au regard de leur passage à l'autonomie, les universités françaises semblent devoir être dotées d'outils leur permettant de maîtriser leurs activités, et ce notamment en terme de gestion budgétaire et comptable, de gestion des ressources humaines et patrimoniale.

Afin de faire un constat de la situation actuelle au sein des universités en termes d'outils de pilotage, nous allons utiliser le premier des quatre critères de caractérisation des « *Outils et pratiques de pilotage de la performance* », à savoir celui concernant la mise en œuvre d'outils de prévision et suivi de gestion budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimoniale au sein de la Présidence et/ou des composantes (voir Extrait 1.1 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (I.1.a), les réponses des universités sur ces variables (I.1.b) et les analyses de ces réponses au regard de notre modèle (I.1.c).

Extrait 1.1 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Mise en œuvre d'outils de prévision et suivi de gestion budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimoniales au sein de la Présidence et/ou des composantes	Outils élémentaires de surveillance	X	X		
		Outils complémentaires de maîtrise		X	X	

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

I.1.a Variables retenues pour tester le modèle

Afin d'expérimenter la grille d'analyse pré-définie, et ce au travers des différents outils budgétaires et comptables, des ressources humaines et patrimoniaux, nous avons distingué ces derniers selon deux catégories.

La première correspond à des outils qualifiés d'élémentaires dans la mesure où ils privilégient une logique de surveillance et de vérification. Ces derniers font référence aux premières utilisations du terme contrôle, qui datent du 18^{ème} siècle, où il désigne la marque du poinçon de l'Etat sur une pièce d'orfèvrerie (Wathelet, 2000, p.165). Plus communément, la signification de ce terme est rapprochée de « contre-rôle », c'est-à-dire du registre tenu en double par rapport auquel nous apprécions l'authenticité et la conformité du contenu du rôle (Santo et Verrier, 1993, p.65). Dans les deux cas, les significations traditionnelles du contrôle qui dominent sont celles de vérification, inspection et surveillance. En privilégiant le suivi des moyens au détriment du contrôle des finalités de l'action publique, ils garantissent seulement la conformité à des normes. A ce titre, ces contrôles sont qualifiés de normatifs, bureaucratiques ou administratifs. Leur principale fonction est de faire entrer l'activité administrative dans certaines limites, sans aborder ni les problèmes de la réponse à la demande de services ou de la satisfaction des utilisateurs, ni la possible modification des méthodes opérationnelles dans le but d'arriver à de meilleurs résultats (Borgonovi, Brovetto, 1988, p.31).

Les variables alors retenues pour la première logique sont des outils nécessaires à une gestion et un pilotage que nous pouvons qualifier de « *traditionnels* ». Cette logique est notamment marquée par des instruments « *court-termistes* ». Ces derniers sont alors, concernant les pratiques comptables et budgétaires, le budget de l'année N par nature, le tableau de bord des flux mensuels de trésorerie, le tableau mensuel de suivi des taux d'exécution (dépenses et recettes), les Soldes Intermédiaires de Gestion (SIG) et la Capacité d'AutoFinancement (CAF) et le tableau de bord financier (analyse du Fonds De Roulement (FDR), Besoin en Fonds de Roulement et trésorerie). En terme des ressources humaines, nous avons sélectionné le tableau de bord mensuel de l'évolution de la masse salariale de l'année N mise en perspective avec l'année N-1 et le bilan social (état des lieux de la situation des personnels). Enfin, dans le cadre de la gestion patrimoniale, nous avons opté pour le tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.), le tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.), le tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement et le tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement.

La seconde catégorie appréhende, elle, des outils qualifiés de complémentaires dans la mesure où ils privilégient une logique de maîtrise. L'opposition terminologique entre la notion de surveillance attachée aux dimensions de pouvoir et de sanction (Chaudemanche, Cohanier, 1997) et la notion de maîtrise, semble pouvoir se justifier selon une logique moyens/fin, grâce à laquelle la différence entre « contrôles » et « contrôle » peut être motivée. En effet, François-Noyer (1994) parle, dans le cas du contrôle traditionnel, de « contrôles » proches des principes de mesure et d'information, en relation avec les faits et ayant un caractère analytique et opérationnel. Au contraire, le contrôle entendu au sens de maîtrise met l'accent sur l'objectif poursuivi par l'organisation. Le « contrôle » devient alors un but dont la nature dépend de l'équipe dirigeante. Comme l'indique Busson-Villa (1999, p.7) « à une logique par les principes s'ajoute, et non se substitue, une logique orientée sur les résultats ». Le système de contrôle par la règle est alors complété par un système de pilotage des activités. Intégré au processus décisionnel, le contrôle interne participe alors non seulement à la recherche d'économies pour assurer un équilibre budgétaire, mais aussi à l'optimisation de la performance par l'obtention de gains de productivité. Cette évolution se retrouve dans le courant de pensée appelé New Public management (Hood, 1995 ; Gruening, 2001) dont les mécanismes ont été mis en œuvre dans les principaux pays anglo-saxons (Angleterre, Australie, Nouvelle-Zélande). Les résultats d'études montrent que le contrôle interne s'oriente vers un contrôle financier globalisé tentant d'intégrer la performance globale et la stratégie territoriale (Guthrie, Parker, 1999 ; Rivenbark, 2000 ; Hoque et Moll, 2001 ; Newberry, Pallot, 2004).

Les variables retenues sur cette seconde logique sont des outils permettant une gestion et un pilotage prévisionnels, « *moyens et long-termistes* » et de manière générale permettant une meilleure maîtrise de la performance de par leurs caractéristiques. Ceux-ci, pour la gestion budgétaire et comptable, sont le budget de l'année N par destination, le tableau de bord des engagements pluriannuels, le tableau de bord pluriannuel des contrats de recherche, le Projet Annuel de Performance (PAP), le Rapport Annuel de Performance (RAP), le Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI) et le rapport pluriannuel d'investissement. Puis, concernant celle des ressources humaines, notre choix s'est porté sur les outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences, le tableau de bord expliquant les différents écarts constatés au niveau de la masse salariale (primes, remplacements, etc.), le tableau de bord détaillé des plafonds de masse salariale et d'emploi (par type de rémunération, de population, etc.), l'outil de simulation d'enveloppe permettant de déterminer les grandes tendances à 3 ans de la masse salariale, le tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.), et un outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux.

1.1.b Description des réponses des universités sur ces variables

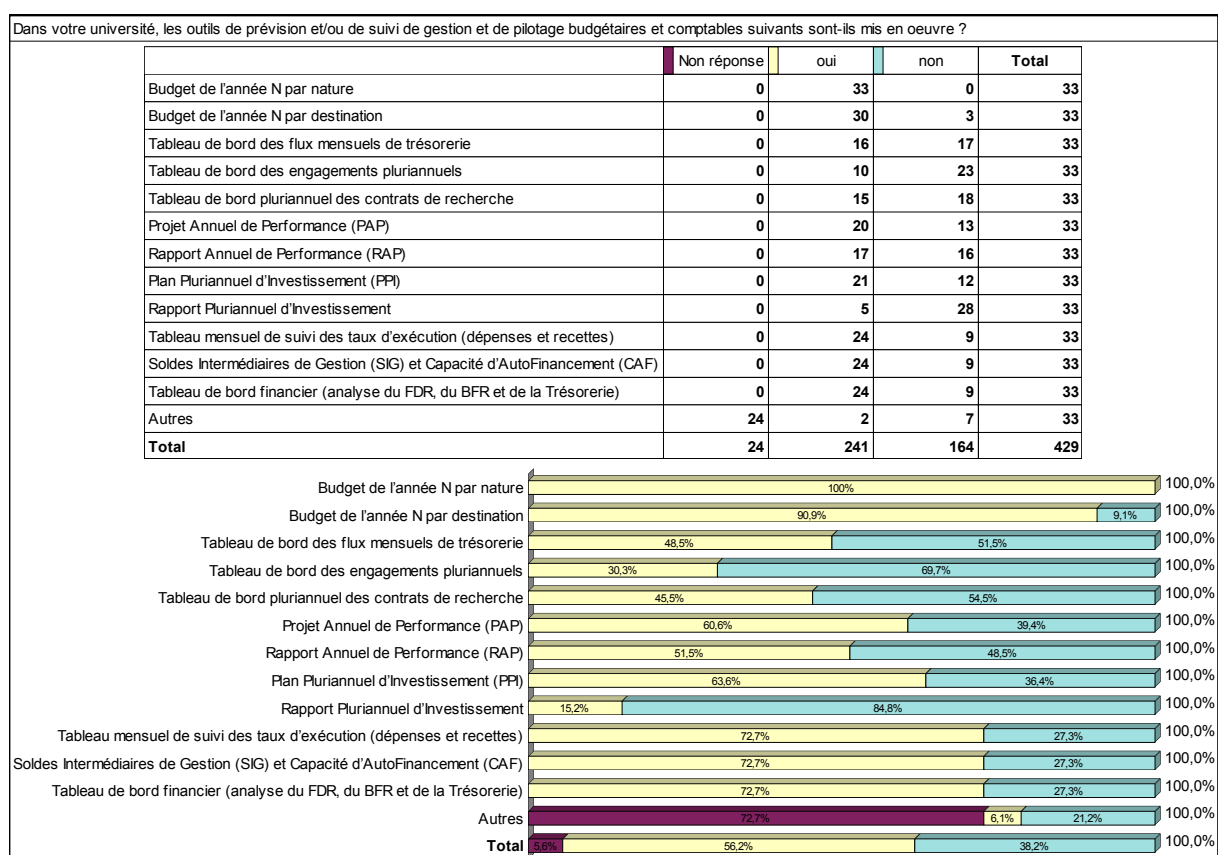
Afin d'étudier la mise en œuvre de ces outils universitaires de prévision et suivi, nous observons premièrement, les outils budgétaires et comptables, puis, deuxièmement, ceux concernant la gestion des ressources humaines, et enfin, troisièmement, les instruments patrimoniaux.

Tout d'abord, sur le premier point, l'une des priorités pour les universités françaises semble être la production d'une information comptable et budgétaire fiable et

pertinente. Pour cela, il apparaît qu'elles doivent adopter des pratiques de gestion budgétaire et comptable rigoureuses et pertinentes quant à leur organisation, et être dotées d'outils leur permettant de construire une véritable politique budgétaire, mais également une analyse plus fine de l'exécution. Or, les rapports de la Cour des Comptes (2003, 2005), de l'Inspection Générale des Finances (IGF) et de l'IGAENR, réalisés respectivement en 2005 et 2007, soit avant le passage des universités aux RCE, démontrent explicitement que ces deux axes d'évolution connaissent des limites.

Dans cette perspective, l'objectif du questionnaire, sur ce point, est de savoir quels sont véritablement les outils de prévision et suivi de pilotage budgétaire et comptable mis en œuvre actuellement par les universités.

Tableau 1 : Outils de prévision et/ou de suivi du pilotage budgétaire et comptable mis en œuvre

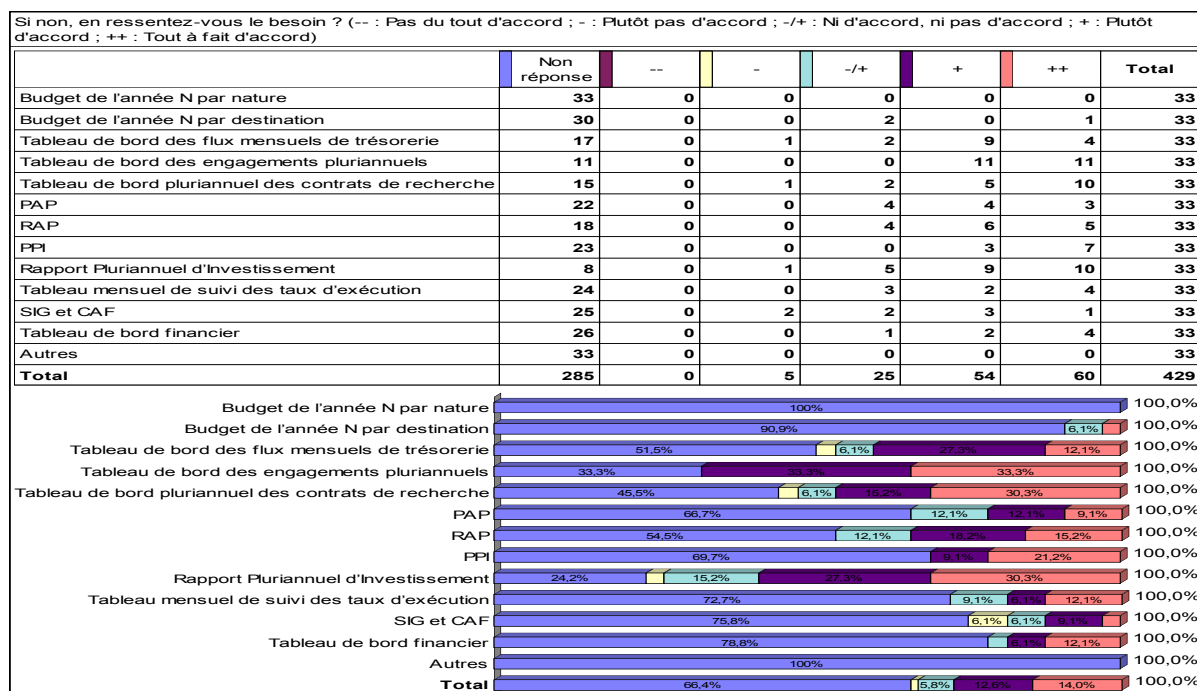


Dans un premier temps, il faut remarquer, et ce sans surprise, que, parmi les universités ayant répondu à ce questionnaire, toutes utilisent un budget par nature, et seulement trois d'entre elles n'utilisent pas un budget par destination. Outre ces deux outils de prévision, 61% d'entre elles réalisent un PAP et 64% un PPI. Mais, au delà de ces premiers outils de prévision, les universités ont également mis en œuvre des outils de suivi de gestion et pilotage comptables et financiers. En effet, 73 % des universités ayant répondu utilisent un tableau mensuel de suivi des taux d'exécution, un tableau de bord financier incluant le FDR, le BFR ou encore la trésorerie, ainsi qu'un tableau des SIG et de la CAF. De plus, environ la moitié d'entre-elles sont dotées d'un tableau de suivi des flux mensuels de trésorerie, d'un tableau de bord de suivi pluriannuel des contrats de recherche et réalisent un RAP. Enfin, 30% utilisent un tableau de bord de suivi des engagements pluriannuels et environ 15% font un rapport pluriannuel d'investissement.

Nous pouvons, d'ores et déjà, constater que, parmi les universités ayant répondu, environ 40% d'entre elles n'ont pas mis en œuvre la globalité des outils de prévision et de suivi du pilotage budgétaire et comptable qui semblent au total nécessaires à une complète maîtrise. Certaines n'ont également pas encore mis en œuvre des outils pourtant obligatoires, tels que le budget par destination ou encore le PAP.

Ces premiers résultats sont également complétés par une analyse des besoins universitaires en matière d'outils lorsque ceux-ci ne sont pas encore mis en place (voir Tableau 2). Nous remarquons, alors, que la plupart des outils de prévision, comme ceux de suivi, du pilotage budgétaire et comptable, seraient nécessaires aux établissements qui ne les ont pas encore mis en place. En effet, toutes les universités n'utilisant pas encore un tableau de bord de suivi des engagements pluriannuels et un PPI répondent « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord » à la question : « en ressentez-vous le besoin ? ». Plus de 80% des universités qui n'utilisent pas les outils suivants ont la même réponse : un tableau de bord de suivi des flux mensuels de trésorerie (81%), un tableau de bord de suivi pluriannuel des contrats de recherche (83%), ou encore un tableau de bord financier (86%). De plus, entre 60 et 80% des établissements ont encore la même réponse quant au PAP, au RAP, au rapport pluriannuel d'investissement, au tableau de bord de suivi mensuel des taux d'exécution. Enfin, seulement 50% des universités n'utilisant pas les SIG et la CAF ressentent un réel besoin de se doter de ces outils.

Tableau 2 : Besoin d'outils de prévision et/ou de suivi du pilotage budgétaire et comptable non mis en œuvre

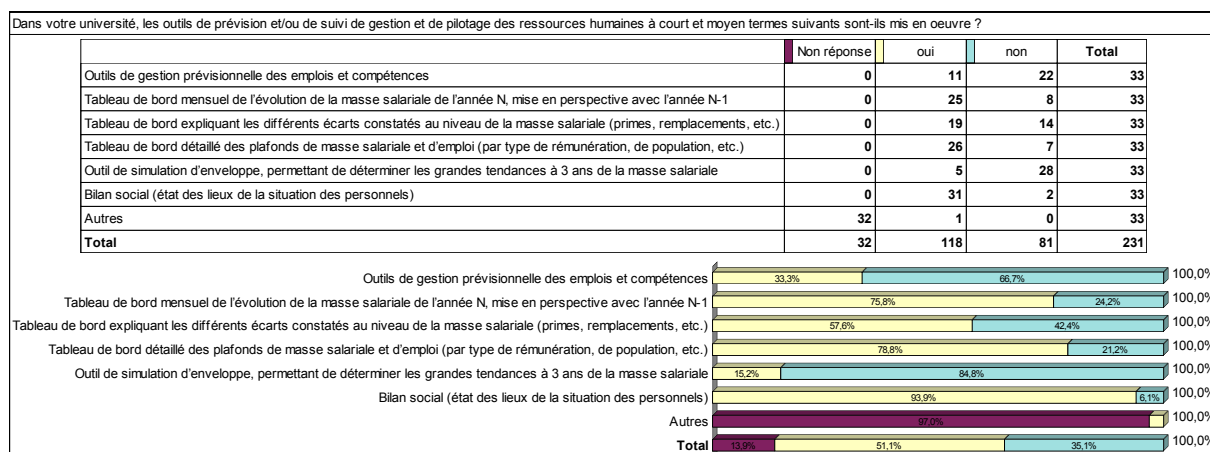


Au-delà d'une information comptable et budgétaire fiable et pertinente, les universités françaises présentent également un besoin de pilotage de leurs ressources humaines. En effet, ces dernières, en particulier depuis leur passage aux RCE, requièrent des outils leur permettant d'obtenir une vision passée, actuelle et future de l'évolution de leur masse salariale. Cet axe prioritaire, évoqué par l'IGAENR (2009), entraîne ainsi un nécessaire remaniement des outils présents actuellement au sein de ces établissements.

Le questionnaire aborde ainsi ce thème à partir de la quatrième question. Il s'agit alors de réaliser un « état des lieux » des outils et pratiques de pilotage des ressources humaines au sein des universités.

Tout d'abord, nous pouvons noter que plus de 94% des universités ayant répondu à ce questionnaire réalisent un bilan social, et entre 75 et 80% d'entre elles utilisent un tableau de bord mensuel de l'évolution de la masse salariale de l'année N, mise en perspective avec l'année N-1, ainsi qu'un tableau de bord détaillé des plafonds de masse salariale et d'emploi (par type de rémunération, de population, etc.). En plus de ces outils, plus de 58% déclarent avoir mis en place un tableau de bord expliquant les différents écarts constatés au niveau de la masse salariale (primes, remboursements, etc.). Néanmoins, seulement 33% environ sont dotées d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences et moins de 16%, d'un outil de simulation d'enveloppe, permettant de déterminer les grandes tendances à 3 ans de la masse salariale (voir Tableau 3).

Tableau 3 : Outils de prévision et/ou de suivi du pilotage des ressources humaines à court et moyen termes mis en œuvre



Dès lors, nous notons que les universités ayant répondu à ce questionnaire utilisent dans une grande majorité des outils de gestion et pilotage des ressources humaines relevant d'un horizon « court-termiste », soit permettant le suivi de la masse salariale, ainsi que son évolution par rapport à l'année précédente, mais ne donnant pas lieu à une analyse prévisionnelle des besoins de l'établissement. Or, le passage aux RCE semble représenter un « tournant » majeur dans la gestion des ressources humaines d'une université, en lui permettant de mettre en œuvre l'ensemble des nouveaux dispositifs de gestion des ressources humaines prévues par la LRU, telle qu'une gestion performante des emplois ou une politique indemnitaire et d'intéressement.

Les résultats que nous venons de développer sur les outils et pratiques du pilotage des ressources humaines au sein des universités ont été complétés, sur le même schéma que pour la gestion budgétaire et comptable, par une question sur le degré de besoin des universités des outils qu'elles n'ont pas encore mis en place (voir Tableau 4). Nous pouvons alors observer que les universités qui n'ont pas encore mis en place les outils du pilotage des ressources humaines évoqués dans la question précédente, en expriment nettement le besoin. En effet, entre 90 et 100% d'entre elles répondent « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord » à la question : « en ressentez-vous le besoin ? », et ce pour chacun des outils. Environ 95% d'entre elles expriment en particulier la

nécessité de développer des outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences, instruments au combien nécessaires à une vision prévisionnelle fiable de leurs ressources humaines.

Tableau 4 : Besoin d'outils de prévision et/ou de suivi du pilotage des ressources humaines à court et moyen termes non mis en oeuvre

Si non, en ressentez-vous le besoin ? (-- : Pas du tout d'accord ; - : Plutôt pas d'accord ; -/+ : Ni d'accord, ni pas d'accord ; + : Plutôt d'accord ; ++ : Tout à fait d'accord)							
	Non réponse	--	-	-/+	+	++	Total
Outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences	12	0	0	1	5	15	33
Tableau de bord mensuel de l'évolution de la masse salariale de l'année N, mise en perspective avec l'année N-1	25	0	0	0	3	5	33
Tableau de bord expliquant les différents écarts constatés au niveau de la masse salariale (primes, remplacements, etc.)	20	0	1	0	5	7	33
Tableau de bord détaillé des plafonds de masse salariale et d'emploi (par type de rémunération, de population, etc.)	27	0	0	0	2	4	33
Outil de simulation d'enveloppe, permettant de déterminer les grandes tendances à 3 ans de la masse salariale	7	0	0	1	11	14	33
Bilan social (état des lieux de la situation des personnels)	31	0	0	0	1	1	33
Autres	33	0	0	0	0	0	33
Total	155	0	1	2	27	46	231

Outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences	36,4%	15,2%	45,5%	100,0%
Tableau de bord mensuel de l'évolution de la masse salariale de l'année N, mise en perspective avec l'année N-1	75,8%	15,1%	15,2%	100,0%
Tableau de bord expliquant les différents écarts constatés au niveau de la masse salariale (primes, remplacements, etc.)	60,6%	15,2%	21,2%	100,0%
Tableau de bord détaillé des plafonds de masse salariale et d'emploi (par type de rémunération, de population, etc.)	81,8%	6,1%	12,1%	100,0%
Outil de simulation d'enveloppe, permettant de déterminer les grandes tendances à 3 ans de la masse salariale	21,2%	33,3%	42,4%	100,0%
Bilan social (état des lieux de la situation des personnels)	93,9%			100,0%
Autres	100%			100,0%
Total	57,1%	11,7%	19,9%	100,0%

Avec leur passage à l'autonomie, la gestion patrimoniale des universités françaises constitue un troisième domaine du pilotage. Sur ce point, l'IGAENR (2009) a notamment préconisé la mise en place d'un schéma directeur immobilier, ainsi que des outils visant au développement d'un pilotage stratégique de leur patrimoine. De plus, l'IGAENR (2009) insiste également sur la nécessaire optimisation de l'utilisation, du coût de fonctionnement et parfois de la sécurité des locaux. Afin de mieux appréhender ces insuffisances, les universités semblent devoir couvrir leur carence d'outils patrimoniaux, et par là-même, développer leur maîtrise de la prévision et du suivi de leur patrimoine.

Pour décrire au mieux les pratiques de pilotage en la matière, notre questionnaire aborde la mise en oeuvre actuelle des outils de prévision et suivi du pilotage patrimonial par les universités.

Tableau 5 : Outils de prévision et/ou de suivi du pilotage patrimonial mis en oeuvre

Dans votre université, les outils de prévision et/ou de suivi de gestion et de pilotage patrimoniaux suivants sont-ils mis en oeuvre ?				
	Non réponse	oui	non	Total
Tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.)	0	24	9	33
Tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.)	0	22	11	33
Tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.)	0	22	11	33
Tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement	0	19	14	33
Outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux	1	11	21	33
Tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement	0	8	25	33
Autres	32	1	0	33
Total	33	107	91	231

Tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.)	72,7%	27,3%	100,0%	
Tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.)	66,7%	33,3%	100,0%	
Tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.)	66,7%	33,3%	100,0%	
Tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement	57,6%	42,4%	100,0%	
Outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux	33,3%	63,6%	100,0%	
Tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement	24,2%	75,8%	100,0%	
Autres	97,0%		100,0%	
Total	42,2%	48,3%	39,4%	100,0%

Dans un premier temps, il faut remarquer que, parmi les universités ayant répondu à ce questionnaire, plus de la moitié d'entre elles utilisent un tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.) (73%), un tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.) (67%), un tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (Plan de Relance, opérations Campus et Grand Emprunt, contrats de projets Etat-Région, etc.) (67%) et un tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement (58%). En dehors de ces outils annuels, nous pouvons constater que très peu d'universités possèdent et donc utilisent des outils pluriannuels. Effectivement, 33% seulement ont développé en leur sein un outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux et uniquement un quart, un tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement.

Ces premiers constats nous confirment ainsi, et ce de manière générale, le faible développement du pilotage patrimonial dans les universités. En effet, ce dernier est apparemment principalement centré sur des outils « *court-termistes* », délaissant ceux plus « *long-termistes* » et, donc, une meilleure vision des risques et opportunités.

Ces premiers résultats sont complétés par l'analyse des besoins des outils que les universités n'ont pas encore mis en place (voir Tableau 6). Nous remarquons, alors, que les deux outils pluriannuels du pilotage patrimonial seraient nécessaires aux établissements qui ne les ont pas encore mis en place. En effet, un nombre important d'universités ne les utilisant pas encore ont répondu « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord » à la question : « en ressentez-vous le besoin ? ». Les universités n'utilisant pas les outils suivants ont eu la même réponse : un tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (Plan de Relance, opérations Campus et Grand Emprunt, contrats de projets Etat-Région, etc.), un tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement et un tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.). Enfin, concernant le tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.), leurs réponses apparaissent plus neutres, une majorité d'universités ayant répondu « Ni d'accord, ni pas d'accord ».

Tableau 6 : Besoin d'outils de prévision et/ou de suivi du pilotage patrimonial

Si non, en ressentez-vous le besoin ? (-- : Pas du tout d'accord ; - : Plutôt pas d'accord ; -/+ : Ni d'accord, ni pas d'accord ; + : Plutôt d'accord ; ++ : Tout à fait d'accord)							
	Non réponse	--	-	-/+	+	++	Total
Tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.)	25	0	1	1	1	5	33
Tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.)	23	0	1	4	2	3	33
Tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.)	24	0	0	0	5	4	33
Tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement	21	0	0	3	2	7	33
Outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux	13	0	0	1	10	9	33
Tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement	11	0	1	4	12	5	33
Autres	33	0	0	0	0	0	33
Total	150	0	3	13	32	33	231

Tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.)	75,8%	0%	3,0%	3,0%	3,0%	15,2%	100,0%
Tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.)	69,7%	0%	3,0%	12,1%	6,1%	9,1%	100,0%
Tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.)	72,7%	0%	0%	0%	15,2%	12,1%	100,0%
Tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement	63,6%	0%	0%	9,1%	6,1%	21,2%	100,0%
Outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux	39,4%	0%	0%	3,0%	30,3%	27,3%	100,0%
Tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement	33,3%	0%	3,0%	12,1%	36,4%	15,2%	100,0%
Autres	100%	0%	0%	0%	0%	0%	100,0%
Total	64,9%	0%	1,5%	10,6%	10,4%	14,2%	100,0%

I.1.c Analyse des réponses au regard du modèle

Au travers des réponses apportées par les universités, observons maintenant les associations générales créées au regard de notre grille d'analyse.

Tout d'abord, en ce qui concerne le pilotage budgétaire et comptable, les universités semblent privilégier en l'état des outils de prévision et suivi plutôt à vision « *court-termiste* » et fondés sur une seule logique élémentaire de surveillance. En effet, environ 75% des établissements ayant répondu ont mis en œuvre des instruments de vérification, alors que seulement la moitié d'entre eux utilisent des outils de maîtrise. Ce constat d'une gestion financière encore trop restreinte ne fait donc que renforcer les premières observations de la Cour des Comptes (2005), ou encore de l'IGAENR (2009).

Puis, en ce qui concerne le pilotage des ressources humaines, seuls les outils de suivi sont mis en œuvre, et non pas de prévision, en suivant aussi une simple logique élémentaire de surveillance. Effectivement, environ 85% des établissements ayant répondu sont dotés d'instruments de vérification, alors que moins de la moitié d'entre eux d'outils de maîtrise (46%).

Enfin, quant au pilotage patrimonial des universités, les outils de prévision et de suivi actuels privilégient une vision plutôt annuelle. Par ailleurs, il faut remarquer que ce domaine de pilotage paraît le moins développé, seulement la moitié des répondants les utilisant, qu'ils soient élémentaires ou complémentaires. Ce constat d'une gestion patrimoniale encore trop limitée appuie donc les recommandations faites par l'IGAENR (2009) à l'ensemble des universités françaises.

Ces premiers résultats nous indiquent globalement, d'après notre grille d'analyse, que la majorité des universités se situent sur des modèles de pilotage que nous pouvons qualifier d'administratif de niveaux 1 ou 2, en utilisant principalement des outils élémentaires de surveillance et « *court-termistes* ». Les systèmes de mesure utilisés apparaissent être de nature mécaniste et fermé, ou interactif, mais seulement de manière interne. De plus, le périmètre des outils mobilisé paraît limité, ou du moins concentré sur l'organisation. Enfin, la profondeur de la mesure effectuée par ceux-ci apparaît restreinte. La valeur ajoutée potentielle du pilotage mis en œuvre semble alors, dans ces conditions, limitée.

I.2 Des indicateurs d'activité et/ou de performance plus focalisés sur les fonctions métiers que sur la fonction support

Au-delà des domaines budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimonial, le pilotage universitaire intègre aussi l'utilisation d'indicateurs de gestion. En effet, d'après Demeestère, Lorino et Mottis (2004), « *le pilotage se distingue du contrôle de gestion par l'orientation résolument dynamique de la démarche sous-jacente. La démarche de pilotage fait le lien entre stratégie et action, dans le cadre d'une structure organisationnelle donnée et s'appuie sur un ensemble de systèmes tels que les plans, les budgets, les tableaux de bord et indicateurs* »². Dans ce sens, les universités françaises semblent devoir intégrer la notion de performance au sein de leurs modes de pilotage.

En particulier, le nouveau système d'allocation des moyens mis en place en 2009 par le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) prend majoritairement en compte les critères d'activité et de performance. Les universités peuvent ainsi se préoccuper de cette dimension en mettant en place des indicateurs au niveau des cinq principales missions que le gouvernement leur a confiées, à savoir la gouvernance (fonction support), la formation, les partenariats nationaux et internationaux, la recherche et la vie étudiante (métiers).

Afin de réaliser un « état des lieux » des indicateurs d'activité et/ou de performance mis en place au sein des universités, nous utilisons le second critère de la partie « *Outils et pratiques de pilotage de la performance* », à savoir celui portant sur la définition d'indicateurs d'activité et/ou de performance (voir Extrait 1.2 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (I.2.a), les réponses des universités sur ces variables (I.2.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (I.2.c).

Extrait 1.2 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Définition d'indicateurs d'activité et/ou de performance	Indicateurs Fonction Support (Gouvernance)	X	X	X	
		Indicateurs Métiers (Formation, Partenariats nationaux et internationaux, Recherche, Vie étudiante)		X	X	X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

I.2.a Variables retenues pour tester le modèle

Dans la perspective d'obtenir une vision de l'utilisation d'indicateurs d'activité et/ou de performance au sein des universités, nous les avons différencié entre, d'une part, ceux correspondant à la fonction support et d'autre part, aux métiers. En effet, comme nous le ferons par la suite en fonction des dimensions de la performance, des divergences peuvent aussi exister sur le domaine de rattachement ou de destination des indicateurs. Les fonctions supports sont, elles, liées aux services communs et généraux, alors que les fonctions métiers sont liées aux composantes et laboratoires.

Les indicateurs concernant les fonctions support sont appréhendés à travers le suivi de la gouvernance universitaire. En effet, cette dernière peut être définie par « *l'ensemble des mécanismes organisationnels qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui « gouvernent » leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* » (Charreaux, 1997). Les exemples d'indicateurs s'y rapportant sont, par exemple, le coût des locaux, le niveau d'utilisation des logiciels du système d'information de l'établissement, le niveau de compétences des agents aux outils du management, le niveau de satisfaction de la direction quant aux outils de pilotage existants et le niveau de diffusion de l'information sur le pilotage de l'établissement aux administrateurs et aux autres parties prenantes.

Au delà de ce premier type, les indicateurs métiers correspondent aux domaines d'intervention universitaire, à savoir la formation, les partenariats nationaux et internationaux, la recherche, et la vie étudiante. Pour la formation, les exemples d'indicateurs choisis sont le coût d'un étudiant et/ou d'une formation, le niveau d'utilisation du portail informatique, le niveau de recours à des intervenants

professionnels ou universitaires, le niveau de satisfaction des étudiants concernant leur formation, ainsi que le niveau de l'insertion professionnelle. Concernant les partenariats nationaux et internationaux, il s'agit du coût des partenariats, du niveau de formalisation des partenariats, du niveau de formation des agents en charge de partenariats nationaux et internationaux, du niveau de satisfaction des étudiants concernant leur stages ou échanges et du niveau d'accords passés à l'échelle nationale et internationale. Pour la recherche, ont été définis les indicateurs suivants : le niveau du budget lui étant consacré, le niveau de développement des procédures de gestion des contrats, le niveau de formation du personnel à la gestion des contrats/conventions, le niveau de qualité des publications et des laboratoires, ainsi que le niveau de conventions/brevets avec des entreprises/collectivités. Enfin, concernant la vie étudiante, nous avons opté pour le niveau du budget lui étant consacré, le niveau d'utilisation des services dédiés, le niveau de formation du personnel des services, le niveau de satisfaction des étudiants concernant la vie sur le campus et le niveau de projets étudiants développés avec les divers acteurs du territoire.

Pour tous ces indicateurs, qu'ils soient liés à des fonctions support ou métiers, il faut remarquer qu'ils ne correspondent pas à des indicateurs universels, c'est à dire applicables par toutes les universités, mais à des familles d'indicateurs classées par dimension de la performance, qui, elles, pourraient être utilisées par toutes les universités. En effet, pour chacune des fonctions retenues, comme Bilek, Carassus, Favoreu et Gardey (2010) le proposent, les cinq dimensions de la performance sont utilisées pour proposer des familles d'indicateurs. Par exemple, pour la formation, les exemples d'indicateurs proposés sont structurés autour :

- de la dimension économique-légale, avec le coût d'un étudiant et/ou d'une formation ;
- de la dimension managériale, avec le niveau d'utilisation du portail informatique ;
- de la dimension capital humain, avec le niveau de recours à des intervenants professionnels ou universitaires ;
- de la dimension qualité de service avec le niveau de satisfaction des étudiants concernant leur formation ;
- et de la dimension politico-territoriale, avec le niveau de l'insertion professionnelle.

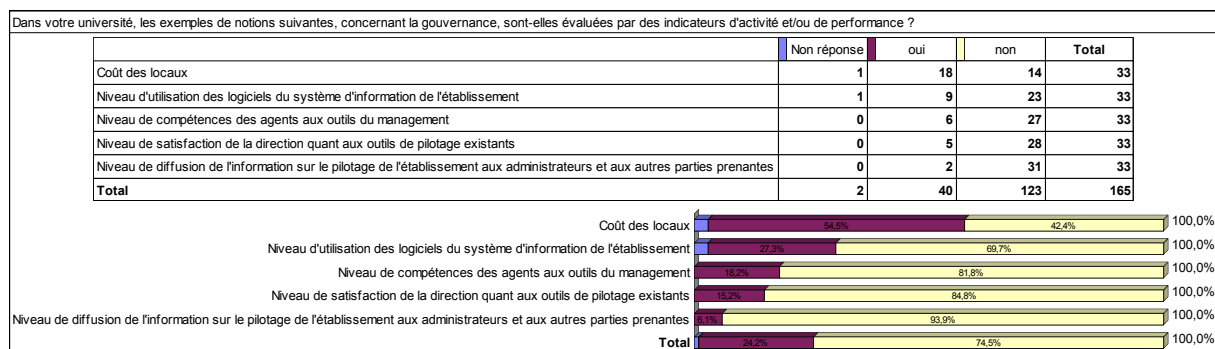
Dans cette sous-partie, les résultats des pratiques universitaires en la matière sont présentés par nature de fonctions concernées, support ou métier. Dans la sous-partie suivante, les résultats seront présentés par dimension de la performance concernée.

1.2.b Description des réponses des universités sur ces variables

Tout d'abord, en ce qui concerne la gouvernance, en dehors de l'indicateur « *coûts des locaux* » qui est utilisé par 54% des universités ayant répondu, près de 75% des répondants n'ont, au global, pas mis en place d'indicateurs de performance (voir Tableau 7). Ce premier résultat semble paradoxal non seulement avec les efforts de la CPU pour favoriser l'émergence de tableaux de bord décisionnels, notamment au niveau de l'équipe de direction, mais aussi avec l'existence d'indicateurs de ce type depuis la mise en œuvre de la LOLF ou depuis le renforcement de la logique contractuelle quadriennale entre le Ministère et ses opérateurs. Cela met en évidence le faible apprentissage de ces politiques par les universités (Carassus, Steckel, 2008), alors que ces mêmes indicateurs apparaissent comme primordiaux dans l'évaluation des décisions prises et dans la maîtrise de l'atteinte des objectifs fixés. En particulier, les indicateurs

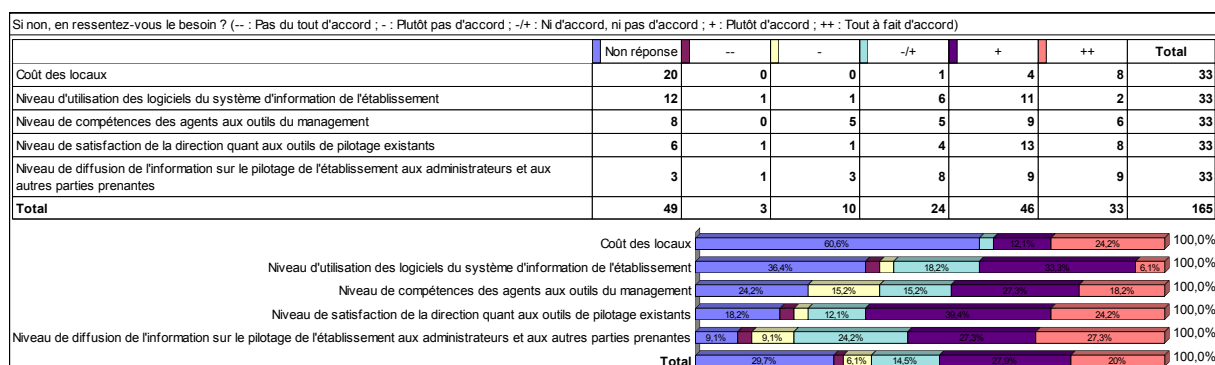
produits entre opérateurs et Ministère dans le cadre du dialogue dit « *Lolfique* » apparaissent avoir un effet très réduit, voir nul, sur les universités, en n'étant pas déclarés comme des indicateurs produits ou utilisés.

Tableau 7 : Exemple de notions concernant la gouvernance évaluées par des indicateurs d'activité et/ou de performance



Si cette première famille d'indicateurs est peu utilisée, elle apparaît toutefois comme nécessaire à mettre en œuvre par les universités (voir Tableau 8). En effet, la majorité des répondants n'ayant pas mis en œuvre cette première famille d'indicateurs déclare un besoin très important ou important à sa future utilisation.

Tableau 8 : Besoin d'indicateurs d'activité et/ou de performance concernant la gouvernance



Ensuite, sur la première fonction métier, concernant la formation, nous pouvons noter (voir Tableau 9) que plus de 67% des universités ont mis en place des indicateurs de performance, et notamment au sujet de l'insertion professionnelle (plus de 93%), du niveau de satisfaction des étudiants concernant leur formation (67%), du niveau d'utilisation du portail informatique (près de 70%), ou encore du niveau de recours à des intervenants professionnels ou universitaires (plus de 63%). Néanmoins, nous pouvons aussi remarquer que seulement un peu moins de 46% des établissements ayant répondu déclarent avoir mis en place un indicateur de coût d'un étudiant ou d'une formation. Or, celui-ci, qui doit inclure notamment la masse salariale des personnels enseignants et administratifs concourant à la mission de formation, le coût des bibliothèques et de la documentation, ainsi que les besoins en matière immobilière, intervient dans l'appréciation des coûts réels et des résultats de l'activité de ces établissements. Ce résultat paraît là encore paradoxal avec la mise en œuvre de la LOLF dans les universités depuis le 1^{er} janvier 2006. En effet, une lecture par destination du budget de gestion permet, à condition que l'affectation selon les fonctions « *lolfiques* »

soit pensée et bien réalisée, ce type de calcul en prenant en compte de manière directe les charges affectées à la formation et de manière indirecte les charges non affectables (pilotage, immobilier, etc.). Un des derniers travaux de l'IGAENR sur l'analyse des fonctions support pourrait aussi permettre de participer au développement de cet indicateur (IGAENR, 2010). Toutefois, s'il n'est que peu utilisé, ce type d'indicateur est déclaré comme nécessaire (voir Tableau 10).

Tableau 9 : Exemple de notions concernant la formation évaluées par des indicateurs d'activité et/ou de performance

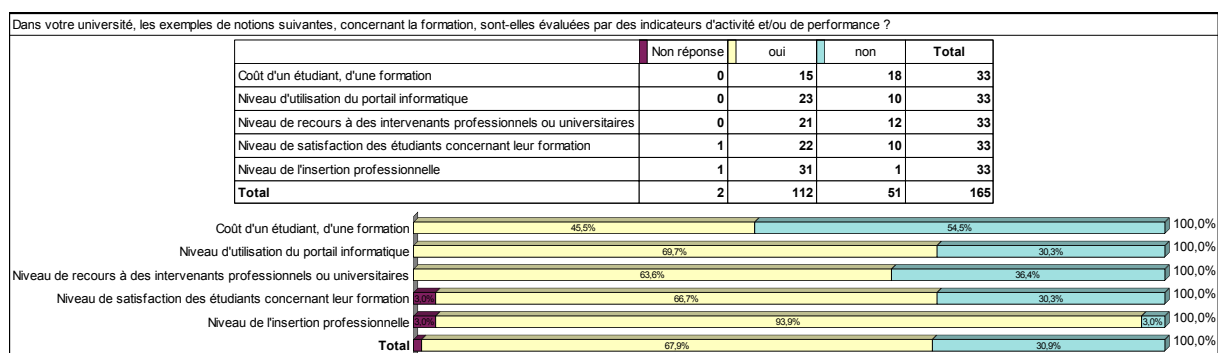
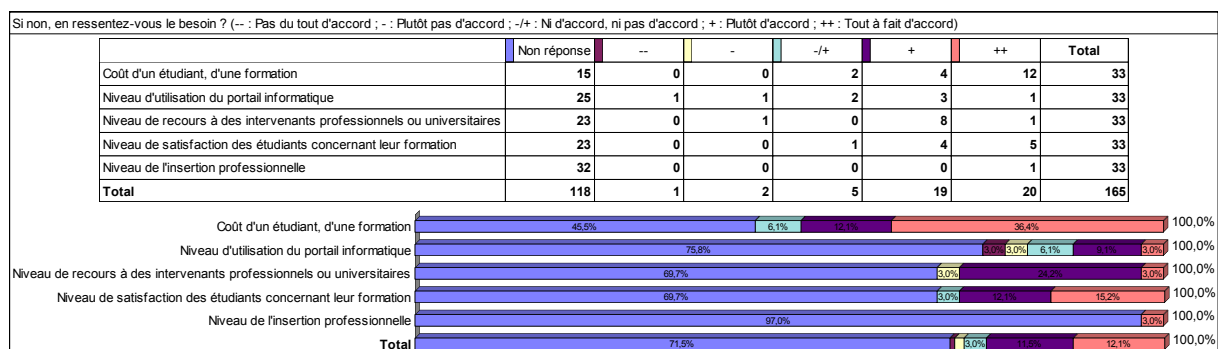


Tableau 10 : Besoin d'indicateurs d'activité et/ou de performance concernant la formation



Concernant le troisième objet d'application, à savoir les partenariats nationaux et internationaux, l'utilisation des indicateurs liés est du même niveau que sur la gouvernance. En effet, au total, plus de 66% des universités déclarent ne pas avoir mis en œuvre les familles d'indicateurs proposés (voir Tableau 11), mais en expriment globalement le besoin (voir Tableau 12). Or, ces indicateurs paraissent nécessaires à la vérification de l'efficacité et de la pertinence des différents partenariats qu'elles ont conclus, partenariats qui vont devenir essentiels pour les universités dans l'avenir, en raison notamment d'une globalisation croissante de l'enseignement supérieur, ainsi que de leur passage aux RCE, qui entraîne ou va entraîner pour elles une recherche de capitaux externes de plus en plus importante.

Tableau 11: Exemple de notions concernant les partenariats nationaux et internationaux évaluées par des indicateurs d'activité et/ou de performance

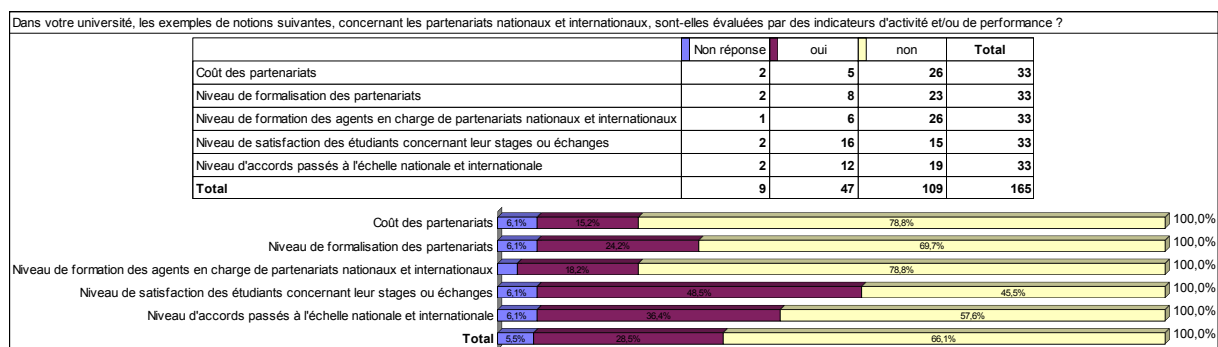
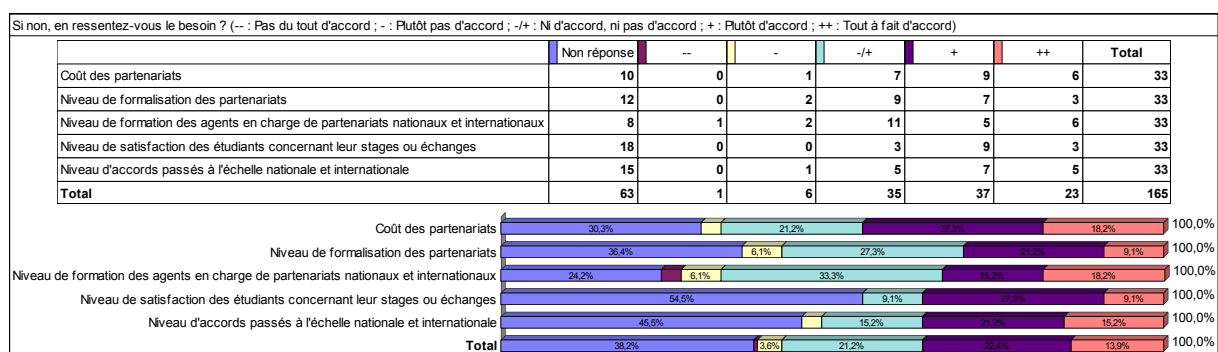


Tableau 12 : Besoin d'indicateurs d'activité et/ou de performance concernant les partenariats nationaux et internationaux



Concernant la recherche cette fois-ci, le constat n'est pas le même que pour les fonctions précédentes. En effet, au total, plus de 56% des universités déclarent avoir mis en œuvre les indicateurs proposés (voir Tableau 13). Le niveau de budget consacré à la recherche est présent dans presque toutes les universités ayant répondu. Les indicateurs concernant le niveau de développement des procédures de gestion des contrats de recherche, le niveau de qualité des publications de recherche et des laboratoires, ou encore le niveau de conventions de recherche/brevets avec des entreprises/collectivités sont présents respectivement dans environ 45%, 64% et 61% des établissements répondants. Pour celles qui ne les ont pas encore mis en place, elles en expriment globalement le besoin (voir Tableau 14). Ces indicateurs concernant la recherche représentent également pour ces établissements des données clés. En effet, ceux-ci entrent dans les processus d'aide à la décision, d'évolution et d'évaluation de ces décisions, dans le cadre d'une démarche d'amélioration constante de la politique de recherche.

Tableau 13: Exemple de notions concernant la recherche évaluées par des indicateurs d'activité et/ou de performance

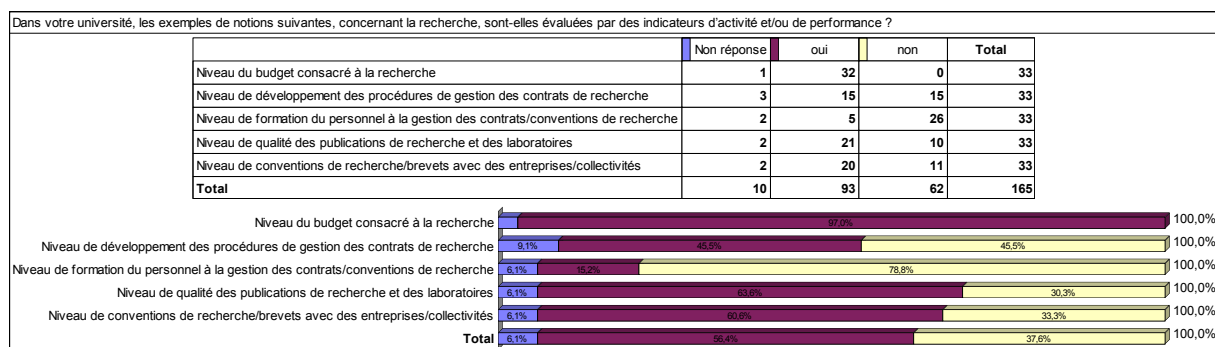
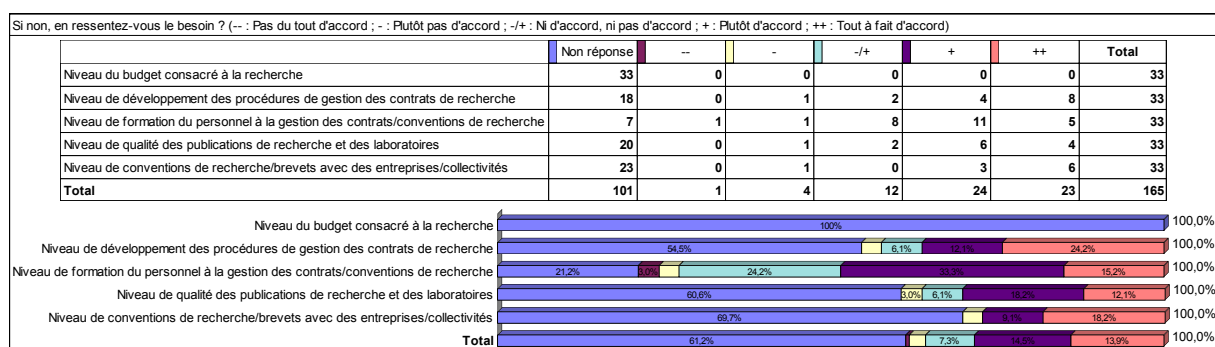


Tableau 14: Besoin d'indicateurs d'activité et/ou de performance concernant la recherche



Finalement, concernant la dernière fonction métier, à savoir la vie étudiante, le constat est plutôt mitigé. En effet, près de 44% des établissements ayant répondu déclarent avoir mis en œuvre les indicateurs proposés (voir Tableau 15). En particulier, l'indicateur de niveau de budget consacré à la vie étudiante est présent dans plus de 93% des établissements répondants. En outre, le besoin de ces indicateurs se fait plus ou moins ressentir (voir Tableau 16). En effet, si nous prenons par exemple l'indicateur de niveau d'utilisation des services dédiés à la vie étudiante, les établissements qui ne l'ont pas encore mis en place en expriment globalement le besoin. Toutefois, ceux-ci sont moins demandeurs quant il s'agit d'indicateurs de niveau de formation du personnel des services dédiés à la vie étudiante.

Tableau 15: Exemple de notions concernant la vie étudiante évaluées par des indicateurs d'activité et/ou de performance

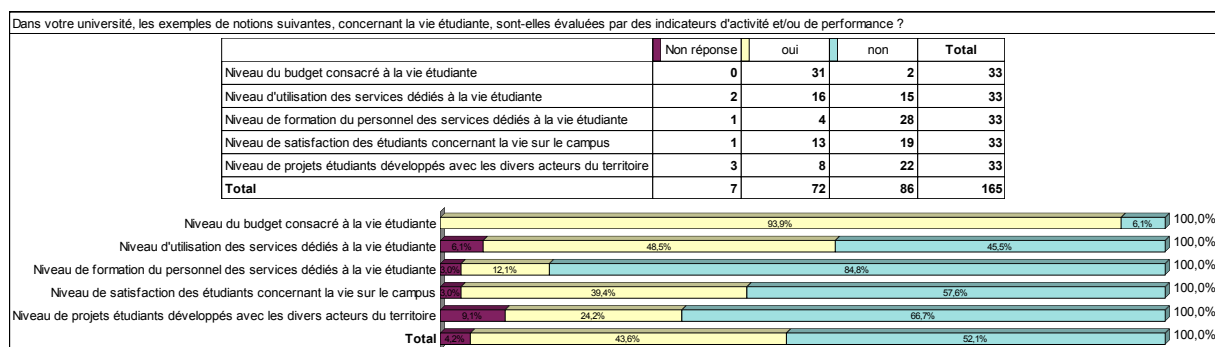
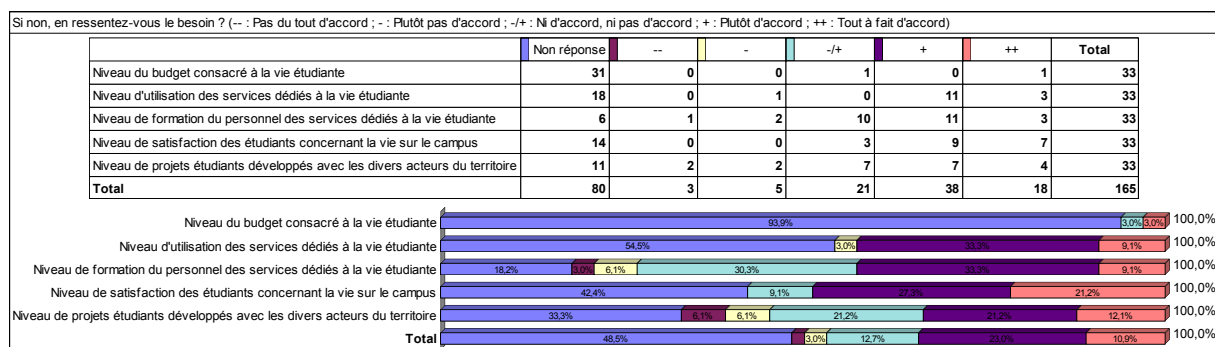


Tableau 16 : Besoin d'indicateurs d'activité et/ou de performance concernant la vie étudiante



I.2.c Analyse des réponses au regard du modèle

Au total, il apparaît que les indicateurs de performance sont utilisés de manière différenciée sur les diverses fonctions métiers et support des universités. Certains, tels ceux concernant la recherche, sont déjà plutôt bien implantés au sein des établissements. Néanmoins, certains indicateurs primordiaux à l'amélioration et au suivi des activités d'un établissement ne sont encore que trop peu rencontrés, comme ceux sur la gouvernance et les partenariats, nécessaires notamment à une communication externe avec l'Etat ou les collectivités locales.

A la lecture de notre grille d'analyse, il apparaît que la pratique universitaire peut être caractérisée par un modèle de nature administrative, dans la mesure où la présence simultanée d'indicateurs sur les fonctions support et métier est plutôt rare. La mesure de la performance universitaire ne couvre donc pas toutes ses activités et fonctions. De plus, son niveau de développement apparaît être modéré, alors que ses enjeux en terme de pilotage, notamment d'aide à la décision, semblent importants en particulier dans un contexte d'autonomie.

I.3 Des dimensions de pilotage principalement caractérisées par des logiques économique-légales et politico-territoriales de la performance

Au-delà des natures d'outils et des types d'indicateurs, le pilotage universitaire peut aussi être caractérisé par les dimensions de la performance couvertes par les outils et les indicateurs mis en œuvre. Or, sur ce point, Nioche (1991) constate que le management public est marqué par un déficit conceptuel, une définition de la performance publique ne se dégageant pas. Dans ce sens, il serait possible, comme le fait Bourguignon (1995), de définir la performance comme l'atteinte des objectifs et la recherche d'efficacité et de l'efficience dans la réalisation des activités. Toutefois, cette définition, appliquée au secteur public, ne semble pas refléter le caractère multiforme, sensible, et difficilement saisissable de la performance publique. Multiforme par l'hétérogénéité des objets de la performance, des ressources consommées, des actions engagées, des effets obtenus, de l'organisation, des horizons, des dimensions sous-tendues, des types de mesure, des contextes. Sensible par la complexité de l'environnement territorial composé d'acteurs nombreux aux intérêts potentiellement contradictoires voire irrationnels. Difficilement saisissable par le conflit de finalités

pouvant exister entre les différentes rationalités économiques, managériales, et politiques sous-tendant l'action publique locale (Carassus, Gardey, 2010)

Limiter la performance publique locale aux dimensions économique et managériale sous-tendues par un modèle « *privé* » semble conduire en effet à omettre la dimension politico-environnementale des organisations publiques. Alors que les entreprises privées sont orientées vers une performance financière traduisant des finalités de rentabilité des capitaux investis, les collectivités locales poursuivent une performance environnementale traduisant des finalités d'intérêt général et de justice sociale. Ainsi, l'action publique locale paraît sous-tendue non seulement par des rationalités économiques et opérationnelles dans l'offre de services publics (*outputs*), mais également par une rationalité politique dans la prise en compte de ses impacts environnementaux (*outcomes*) (Huron, 1998). Dans la logique des auteurs ayant proposé une définition multidimensionnelle de la performance organisationnelle (Kaplan, Norton, 1992 ; Bessire, 2000 ; Morin, Savoie, 2001 ; Cappelletti, Khouatra, 2004), nous pensons donc que la performance des collectivités locales doit être appréhendée dans une vision élargie et complexe, tenant compte de ses spécificités politiques, administratives, culturelles, humaines, financières et réglementaires. Les dimensions de la performance publique, et donc celle universitaire, est ainsi appréhendée au regard des dimensions :

- économique-légale, managériale, et humaine, en se focalisant sur les moyens et ressources de l'organisation ;
- de service public, en se fondant sur la qualité et la quantité des réalisations de l'organisation ;
- politico-environnementale, en s'axant sur les effets des politiques publiques engagées et sur leur degré de réponse aux besoins sociétaux.

Nous utilisons ici cette grille de lecture pour caractériser le troisième critère de la partie « *Outils et pratiques de pilotage de la performance* », soit celui reposant sur les dimensions de la performance couvertes par les outils de pilotage (voir Extrait 1.3 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (I.3.a), les réponses des universités sur ces variables (I.3.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (I.3.c).

Extrait 1.3 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy		Modèles administratifs		Modèles politiques		
		Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Dimensions de la performance couvertes par les outils de pilotage	Politico-territorial			X	
		Qualité du Service Public rendu			X	
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

I.3.a Variables retenues pour tester le modèle

Afin de privilégier une lecture adaptée et pertinente de la performance publique, plusieurs dimensions sont ici retenues. En s'appuyant sur les travaux de Carassus et Gardey (2010), une première dimension, fondamentale, celle économique-légale, concerne la nécessaire maîtrise des dépenses et d'optimisation ses recettes, et ce afin d'assurer la pérennité financière de l'organisation publique. La seconde, celle touchant au capital humain, amène une organisation publique à « *engager, motiver et mobiliser*

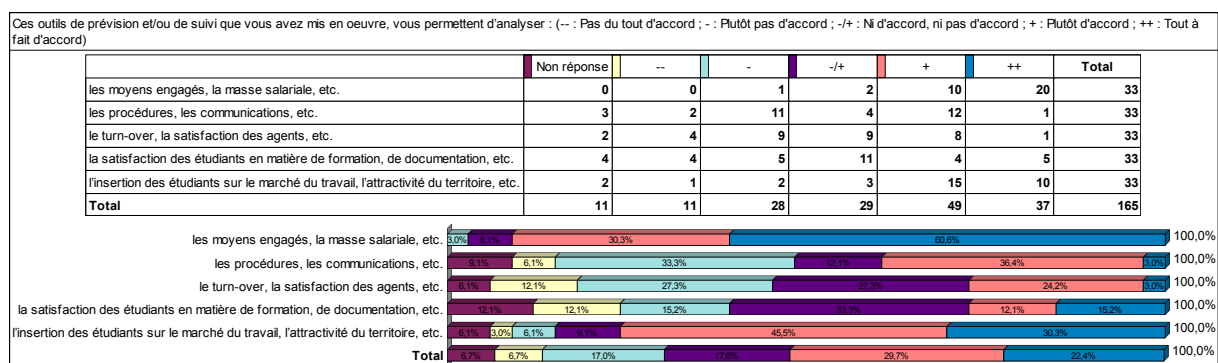
son personnel autour de sa stratégie, et répondre aux aspirations de bien-être et de développement personnel de ses agents ». La troisième, toujours focalisée sur la maîtrise des ressources de l'organisation, de nature managériale, demande aux organisations publiques à « adapter ses moyens humains, financiers, techniques, sa culture, et la structure de son organisation à son activité d'offre de services publics ». La quatrième, elle axée sur les réalisations de l'organisation publique, concernée la qualité du service public rendu, et conduit à « adapter la quantité et la qualité de l'offre de services publics locaux à ses enjeux politiques et environnementaux ». Enfin, la dernière, celle politico-territoriale, engage les organisations publiques à poursuivre des valeurs et finalités afin « d'appréhender et de répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers et de l'environnement local, [...] et communiquer avec ses parties prenantes, de façon fiable, accessible, transparente et cohérente sur les actions engagées et les moyens mobilisés ».

Dans ce sens, plusieurs types d'exemples d'analyses et indicateurs sont proposés dans notre question en se structurant autour de ses dimensions. L'analyse des moyens engagés ou de la masse salariale, etc., appréhende la dimension économique-légale. L'étude des procédures ou des modes internes de communications qualifie la dimension managériale. L'examen du niveau de formation ou de la satisfaction des agents caractérise la dimension touchant au capital humain. L'observation de la satisfaction des étudiants en matière de formation ou de documentation détermine la dimension concernant la qualité du service public rendu. Enfin, l'analyse de l'insertion des étudiants sur le marché du travail ou de l'attractivité du territoire, désigne la dimension politico-territoriale.

1.3.b Description des réponses des universités sur ces variables

A l'analyse des pratiques universitaires, il apparaît que les établissements répondants déclarent, à plus de 90%, qu'ils sont « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord » avec le fait que leurs outils de prévision et suivi déjà mis en œuvre leur permettent d'analyser les moyens engagés ou la masse salariale. Ils sont également près de 76% à être « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord » avec le fait que ces outils leur permettent également d'analyser l'insertion de leurs étudiants sur le marché du travail et l'attractivité de leur territoire. Les trois autres dimensions de la performance semblent, au contraire, moins privilégiées avec des pourcentages plus faibles entre 27% et 39 %.

Tableau 17 : Dimensions privilégiées par les outils de pilotage mis en œuvre



I.3.c Analyse des réponses au regard du modèle

Au regard du modèle, ces réponses mettent en évidence, sans surprise réelle, l'importance de la dimension économique-légale dans les analyses permises par les outils actuels du pilotage universitaire. En effet, les outils élémentaires, structurés autour du budget et du compte administratif, permettent ces analyses, sans démarche innovante particulière de part leur existence légale et obligatoire. De plus, nous observons que la dimension politico-territoriale est, elle aussi, privilégiée, dans une moindre mesure. Ce résultat n'est, là non plus, pas surprenant compte tenu, non seulement, des efforts engagés depuis quelques années par les universités sur le terrain de la mesure de l'insertion professionnelle, notamment via les observatoires des étudiants, mais aussi, de la future intégration de cet indicateur dans le modèle d'allocation des moyens SYMPA aux opérateurs universitaires.

Plus surprenant, par contre, nous constatons que les trois autres dimensions sont moins privilégiées par les outils actuels du pilotage universitaire, à savoir celles managériales, humaines et de service public. Or, cela semble poser deux types de problèmes. Le premier est que les outils de pilotage, en se focalisant sur les dimensions entrantes et sortantes, privilégie une lecture de l'université analysée comme une « *boîte noire* ». Les outils utilisés permettent ainsi une analyse d'une partie des moyens mobilisés, ceux financiers principalement, et des effets produits, mais pas de ce qui se passe entre les deux. Les autres dimensions, celles humaine, managériale et de service public, qui fondent le fonctionnement même de l'université, ne sont, elles, pas privilégiées. Les modes de transformations des moyens consommés pour produire un service public d'enseignement supérieur de qualité, n'est, lui, pas visible. Or, particulièrement dans le cas d'une université, un « *service se caractérise par la nature de la prestation immatérielle de sa prestation et une production assez souvent réalisée en présence (voire avec la participation) du client* » (Gervais, Thenet, 2004). A ce titre, le caractère intangible du résultat de ce service, ainsi que sa variabilité génèrent confusion et diversité aussi bien en terme de ressources à consommer, que de satisfaction du client. Aussi, comme nous l'avons indiqué précédemment, la performance de ce type de prestation ne peut être appréhendée seulement par des mesures financières. Celle-ci ne peut être appréciée « *qu'en tenant compte du degré de satisfaction apporté au client et de la nécessaire flexibilité à introduire dans la production pour être réactif au comportement du demandeur et produite la variété voulue* » (Gervais, Thenet, 2004). Pour utiliser l'analogie d'Otley (1999), c'est en fait comme si un véhicule était seulement conduit en regardant le rétroviseur, miroir qui, en outre, ne donne qu'une image imparfaite de la réalité. Le niveau de changement de l'environnement rend alors caduc ce type d'outil, sa focalisation sur les résultats financiers ne permettant pas d'appréhender les moyens par lesquels ces résultats sont atteints.

Le second problème est lui lié à la nécessaire relation entre les différentes dimensions de la performance. En effet, Kaplan et Norton (2001), à travers une description de la chaîne causale de la performance organisationnelle, structurent leur modèle de la performance multidimensionnelle sur des relations de causes à effets entre mesures d'impacts sur la performance et les éléments à l'origine de ces impacts. L'existence d'un modèle sous-jacent reliant les indicateurs stratégiques et indicateurs de réaction fait d'ailleurs la principale originalité de leur outil de pilotage, dit équilibré, rapport aux outils traditionnels. Ces derniers, considérés en cela comme plus souples, traduisent souvent des relations de causes à effets limitées. « *Préparés à l'initiative des responsables intermédiaires à des fins d'observation des actions à court terme, ces*

tableaux répondent avant tout à leurs besoins qui ne convergent pas nécessairement avec les objectifs généraux de l'entreprise » (Crespin, 1998). Ainsi, pour les outils de pilotage classiques, leurs auteurs ne proposent ni liste préétablie de facteurs générateurs de performance, ni relations de causalité systématiques, « *mais suggèrent que chaque entreprise, chaque manager effectue les analyses nécessaires pour découvrir les facteurs propres à son métier et à son entreprise qui sont les seuls pertinents* » (Bourguignon et al., 2002). Dans ce sens, appliqué à l'université, il ne semble pas difficile de penser que les moyens mobilisés influenceraient la qualité des services rendus ou produits, qui eux mêmes, à leur tour, amélioreraient les effets des politiques de formation et de recherche engagées. Or, en se focalisant sur certaines dimensions entrantes et la dimension sortante, les outils de pilotage actuels n'appréhendent pas la complexité de la performance universitaire.

Ainsi, par ce constat et selon notre grille d'analyse, nous caractérisons les universités, dans leur majorité, selon un modèle administratif de niveau 2. En effet, en se focalisant sur la dimension économique-légale de manière prioritaire, elles entrent dans le cadre d'un modèle administratif de niveau 1. En privilégiant aussi une dimension politico-territoriale, elles tendent aussi à intégrer des logiques sociétales, mais sans en remplir encore toutes les conditions, notamment de mise en cohérence et de mise en relation avec les autres dimensions de la performance. Leurs pratiques, de ce point de vue, sont donc qualifiées par un modèle administratif de niveau 2, plus évolué que le premier, mais restant sur des logiques de base et incomplètes.

I.4 Des pratiques de dialogue de gestion interne encore réduites

Autre moyen de caractérisation des outils du pilotage universitaire, nous abordons maintenant les pratiques de dialogue de gestion interne, c'est à dire celles concernant les différentes structures (Présidence, unités de formation/recherche et services communs/généraux). Or, d'après le Sénat (2009), l'Inspection Générale de l'Education Nationale (IGEN) et l'IGAENR (2004) ou Chatelain-Ponroy, Rival, Sponem et Torset (2006), le dialogue de gestion, en tant que procédure d'ordre démocratique impactant la politique globale de l'établissement, semble pâtir du manque de structuration et de connexion entre la Présidence et les composantes.

Afin de vérifier ces premières analyses, nous utilisons alors le quatrième et dernier critère de la partie « *Outils et pratiques de pilotage de la performance* », à savoir celui se fondant sur les modalités du dialogue de gestion interne (voir Extrait 1.4 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (I.4.a), les réponses des universités sur ces variables (I.4.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (I.4.c).

Extrait 1.4 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Modalités du dialogue de gestion interne	Aucun	X			
		COM Fi / SAMI Besoins		X		
		COM Fi,RH,Pat / SAMI Projets			X	
		COM Fi,RH,Pat / SAMI Activités et Performance				X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

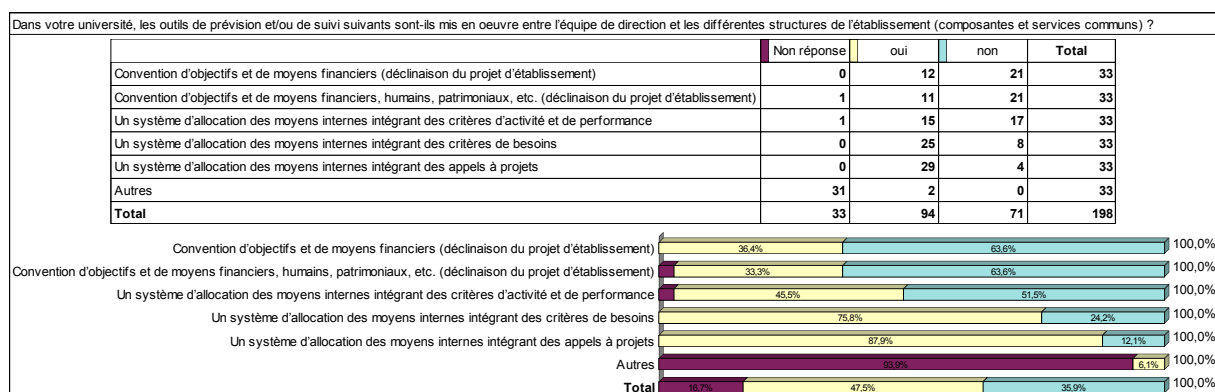
1.4.a Variables retenues pour tester le modèle

Pour appréhender les modalités du dialogue de gestion interne, nous avons utilisé deux éléments de caractérisation, à savoir l'existence d'un contrat d'objectifs et de moyens, mais aussi la présence d'un système d'allocation des moyens. Le premier de ces deux éléments, en tant que déclinaison du projet d'établissement, peut être de nature strictement financière, ou aussi de nature humaine (BIATOSS et enseignants-chercheurs) et patrimoniale (immobilier et mobilier). Le second de ces deux éléments peut être structuré sur des critères d'activité et de performance, ou des critères de besoins, ou, enfin, des appels à projets. La présence de ces différents éléments nous permet au total de catégoriser les universités selon quatre modèles. Le premier, celui de base, prend en compte l'inexistence des deux éléments, en privilégiant un faible dialogue de gestion, voire inexistant, et des modalités d'allocation descendantes, imposées et souvent figées. Le second modèle, celui administratif de niveau 2, prend en considération la présence de contrats d'objectifs et de moyens financiers combinés à un système de financement interne déterminé selon les besoins. Le troisième modèle, celui politique de niveau 1, indique la présence de contrats d'objectifs et de moyens globaux combinés à un système de financement interne déterminé selon des projets. Enfin, le quatrième modèle, celui politique de niveau 2, prend en considération la présence de contrats d'objectifs et de moyens globaux combinés à un système de financement interne déterminé selon les activités et la performance.

1.4.b Description des réponses des universités sur ces variables

Après analyse des réponses, comme le montre le tableau 18, il apparaît que, parmi les universités ayant répondu à ce questionnaire, une grande majorité d'entre elles utilisent un système d'allocation des moyens intégrant des appels à projets (88%) et un système d'allocation des moyens internes intégrant des critères de besoins (76%). Quant au système d'allocation des moyens internes intégrant des critères d'activité et de performance, les universités l'utilisent plus faiblement, pour près de la moitié d'entre elles (45%). Outre ces divers systèmes d'allocations des moyens internes, seulement un tiers des universités s'appuient sur un contrat d'objectifs et de moyens financiers (36%) et un contrat d'objectifs et de moyens financiers, humains, patrimoniaux, etc. (33%).

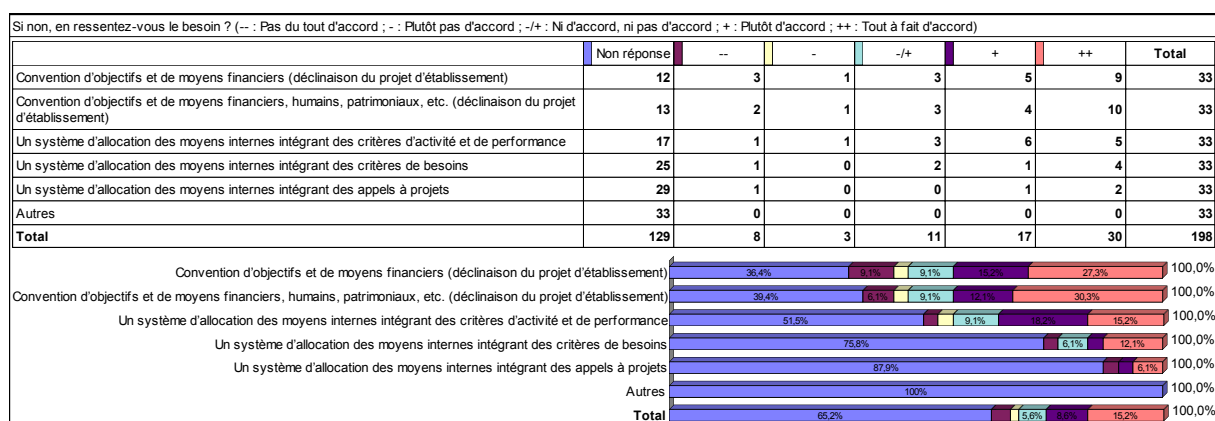
Tableau 18 : Outils de prévision et/ou de suivi mis en œuvre entre l'équipe de direction et les différentes structures de l'établissement (composantes et services communs)



Ces premiers constats nous confirment l'existence d'un dialogue de gestion interne plutôt réduit dans les universités françaises. En effet, les systèmes d'allocation internes apparaissent, tout d'abord, plus guidés par des logiques centrées sur les moyens (besoins et projets) que sur l'activité et les résultats. Ensuite, la faible présence de contrats d'objectifs et de moyens, qu'ils soient de nature strictement financière ou globale, laisse entrevoir un dialogue plus marqué par une logique descendante, de la direction, notamment vers les structures métiers, après ou pas une remontée d'informations sur les besoins et projets en cours.

Ces premiers résultats sont complétés par ceux concernant l'analyse du degré de besoin des universités sur les pratiques pas encore mises en œuvre (voir Tableau 19). Nous remarquons, alors, que si les contrats d'objectifs et de moyens ne sont pas trop développés, ils constituent en outre des besoins importants, pour plus de 70 % des universités n'en étant pas encore équipés. Concernant le système d'allocation des moyens internes à l'activité et à la performance, le moins développé dans la pratique, là aussi, les besoins s'avèrent importants.

Tableau 19 : Besoin d'outils de prévision et/ou de suivi mis en œuvre entre l'équipe de direction et les différentes structures de l'établissement (composantes et services communs)



I.4.c Analyse des réponses au regard du modèle

Le dialogue de gestion interne s'avère au total plutôt restreint au sein des établissements universitaires, du fait non seulement, comme nous l'avons analysé ci-dessus, de pratiques d'allocation trop centrées sur les moyens, mais aussi de dispositifs de diffusion stratégique et de suivi peu développés.

Au regard de notre grille d'analyse, ces pratiques universitaires sont, là encore, caractérisées par un modèle de nature administrative. En effet, le dialogue actuel semble se résumer, en moyenne, à un simple aller-retour entre les équipes de direction et les structures universitaires. Dans les cas les plus critiques, un unique retour, imposé par la direction, sans remontée d'information, peut aussi être pratiqué. Au contraire, la présence combinée d'un système d'allocation interne centré sur l'activité et les résultats, avec un contrat global d'objectifs et de moyens aurait caractérisé l'utilisation d'un modèle politique du dialogue de gestion interne. Dans ce dernier cas, de nombreuses itérations, lors des phases de prévision et de réalisation, seraient alors nécessaires pour constituer un dialogue de gestion interne dynamique et permettre, en particulier, la mobilisation de tous les acteurs universitaires à la mise en œuvre du projet d'établissement.

* * *

Afin de caractériser le pilotage universitaire, nous avons ici utilisé, dans un premier temps, la qualité des outils mobilisés. Pour cela, plusieurs éléments ont été utilisés : leurs logiques, la nature des fonctions concernées, les dimensions sous-tendues et l'importance du dialogue de gestion. Au total, nous pouvons conclure cette première partie en caractérisant les outils mis en œuvre actuellement par les universités non seulement d'élémentaires et d'incomplets, mais aussi relevant d'un modèle administratif au sens de Bouckaert et Halligan (2006). Tout d'abord, les logiques sous-jacentes apparaissent majoritairement guidées par la surveillance et non la maîtrise de l'activité. Ensuite, les dimensions privilégiées par ces outils de pilotage sont principalement caractérisées par une logique économique-légale, sans vision globale de l'établissement. Enfin, les pratiques de dialogue de gestion interne y apparaissent encore limitées, ne permettant pas de mise en relation entre perspectives stratégiques et actions opérationnelles.

Pour continuer dans cette voie d'analyse des pratiques du pilotage universitaire, un second élément de caractérisation est utilisé, à savoir les acteurs concernés.

II. Des acteurs administratifs et centraux du pilotage universitaire

Cette analyse repose sur la seconde partie de notre grille d'analyse, portant sur les acteurs liés au pilotage universitaire (voir Extrait 2 Figure 2).

Extrait 2 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy		Modèles administratifs		Modèles politiques		
		Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	
Acteurs	Acteurs internes qui participent à la production des outils de prévision et/ou de suivi vus précédemment	Services Communs/Généraux	X	X	X	X
		Services des Composantes			X	X
	Communication et utilisation des données en interne	CA			X	X
		Conseils de Composantes			X	X
		CS		X	X	X
		CEVU		X	X	X
		Equipe de direction	X	X	X	X
		Bureau		X	X	X
Responsables des différents services communs/généraux	X	X	X	X		

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

Au delà des outils, le pilotage peut en effet se caractériser par les acteurs mobilisés, que cela soit dans la phase de production des connaissances, ou bien dans la phase de communication. La première de ces deux phases n'est pas mobilisée par Bouckaert et Halligan (2006). Elle semble toutefois importante dans la mesure où les informations à l'origine des outils du pilotage peuvent être générées à un niveau local ou à un niveau global. Dans les deux cas, l'utilisation faite des informations produites par les acteurs, dans un second temps, peut être en effet différente en fonction de l'origine de l'information. La seconde de ces deux phases est, elle, utilisée par ces deux auteurs. En l'adaptant au contexte universitaire, nous distinguons ainsi les différents acteurs décisionnels qui peuvent être intéressés par la production d'information par les outils du pilotage universitaire. Sur ces deux points, nous analysons que la construction de ces outils est encore limitée à la participation des services communs et généraux de la Présidence (II.1). Par ailleurs, l'utilisation des informations produites paraît aussi encore trop centralisée (II.2).

II.1 Une production des outils de pilotage limitée à la participation des services généraux de la Présidence

Dans la perspective d'analyser la participation des acteurs universitaires à la mise en place d'outils de pilotage, nous prenons en compte le premier critère de la partie « Acteurs » de notre grille de lecture, soit celui portant sur les acteurs internes qui participent à la production des outils de prévision et/ou de suivi vus précédemment (voir Extrait 2.1 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (II.1.a), les réponses des universités sur ces variables (II.1.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (II.1.c).

Extrait 2.1 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Acteurs	Acteurs internes qui participent à la production des outils de prévision et/ou de suivi vus précédemment	Services Communs/Généraux	X	X	X	X
		Services des Composantes			X	X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

II.1.a Variables retenues pour tester le modèle

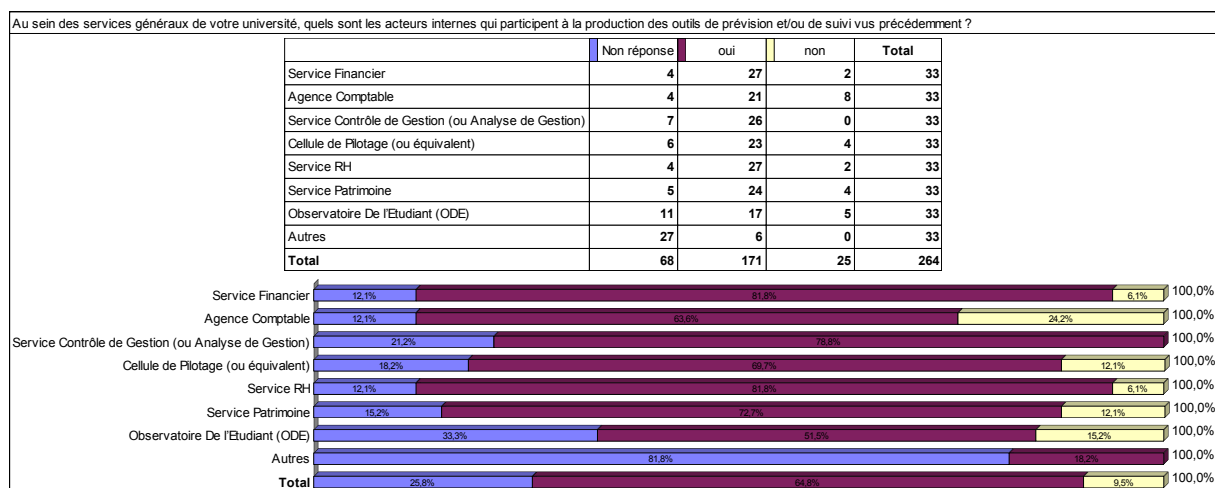
Afin de définir les acteurs internes pouvant participer à la production des outils de prévision et suivi, deux types de structures sont pris en compte. D'une part, nous distinguons les services généraux rattachés à la Présidence, avec le service financier, l'agence comptable, le service de contrôle de gestion (ou d'analyse de gestion), la cellule de pilotage (ou équivalent), le service des ressources humaines, le service patrimoine, ou l'Observatoire De l'Etudiant (ODE). D'autre part, nous considérons aussi les services des composantes, au sens des unités de formation et de recherche, à savoir le service financier/comptable, le service de contrôle de gestion (ou d'analyse de gestion)/cellule de pilotage (ou équivalent) ou la direction.

La différenciation de ces deux types d'acteur, en terme de production d'informations et d'outils de pilotage, semble importante. En effet, l'appropriation des outils de pilotage par les différents acteurs apparaît tenir à leur capacité d'intervention dans leur construction ou leur remaniement, afin de disposer d'instruments adaptés à leur propre situation. Comme Grimand (2006) l'évoque, aucun outil ne peut prédéterminer l'usage qui en sera fait. Seuls les acteurs peuvent projeter au travers des outils produits des « formes de perception et de connaissance qui s'inscrivent dans une variété de registres : rationnel, social, politique, identitaire, symbolique... ».

II.1.b Description des réponses des universités sur ces variables

Notre questionnaire détermine, dans un premier temps, l'importance et la nature des services généraux des universités qui participent à la production des outils de prévision et de suivi précédemment analysés (sur les plans financiers, des ressources humaines et/ou patrimoniaux).

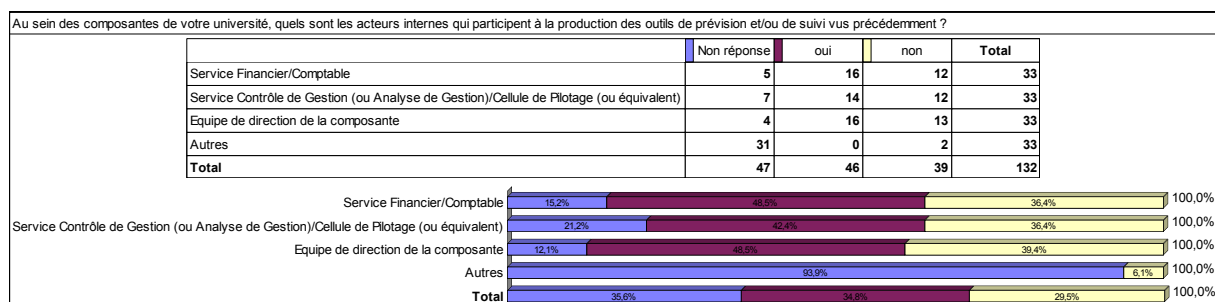
Tableau 20 : Acteurs internes des services généraux participant à la production des outils de prévision et/ou suivi



Nous pouvons noter, et ce de manière globale, que l'ensemble des services généraux participe à la production des outils de prévision et suivi du pilotage universitaire. En effet, pour tout d'abord une très large majorité, ce sont le Service Financier et celui des Ressources Humaines (82%) qui y contribuent le plus, avec celui de Contrôle de Gestion (ou Analyse de Gestion) (79%). Puis, pour une part toujours importante, mais moindre, ce sont le Service Patrimoine (73%) et la Cellule Pilotage (ou équivalent) (70%). Et enfin, pour plus de la moitié des universités ayant répondu, ce sont l'Agence Comptable (64%) et l'ODE (51%). Dès lors, nous pouvons déjà conclure qu'une grande part des services généraux universitaires participe à la production des différents outils de pilotage.

Dans un second temps, notre questionnaire aborde l'importance et la nature de l'implication des services des composantes à la production des outils de prévision et de suivi précédemment analysés (sur les plans financiers, des ressources humaines et/ou patrimoniaux).

Tableau 21 : Acteurs internes au sein des composantes participant à la production des outils de prévision et/ou suivi



Très vite, nous remarquons que les proportions concernant les composantes ne sont pas au même niveau que celles concernant les services généraux. En effet, quelque soit l'acteur concerné, le niveau d'implication des acteurs « locaux » dans la production des outils de pilotage varie entre 42% et 48%. La centralisation de la production d'informations de pilotage est donc visible, même si les acteurs « locaux » peuvent avoir un rôle dans cette dernière.

Ces derniers résultats sont complétés par une analyse du besoin en la matière pour les universités dont les composantes ne sont pas impliquées à la production des outils de pilotage (voir Tableau 22). A l'analyse des réponses, il apparaît que les universités répondent plutôt de manière négative à ce besoin. En effet, beaucoup d'entre elles ne répondent pas à cette question, alors qu'elles répondent à la question précédente. Ensuite, pour celles qui répondent, la majorité d'entre-elles sont « Plutôt pas d'accord » ou « Pas du tout d'accord » à la question : « en ressentez-vous le besoin ? ».

Tableau 22 : Besoin, au sein des composantes, d'acteurs internes participant à la production des outils de prévision et/ou suivi

Si non, en ressentez-vous le besoin ? (--- : Pas du tout d'accord ; - : Plutôt pas d'accord ; -/+ : Ni d'accord, ni pas d'accord ; + : Plutôt d'accord ; ++ : Tout à fait d'accord)								
	Non réponse	---	-	-/+	+	++	Total	
Service Financier/Comptable	26	1	3	2	0	1	33	
Service Contrôle de Gestion (ou Analyse de Gestion)/Cellule de Pilotage (ou équivalent)	26	1	4	0	0	2	33	
Equipe de direction de la composante	25	0	4	1	3	0	33	
Autres	31	1	1	0	0	0	33	
Total	108	3	12	3	3	3	132	

Composante	Non réponse	---	-	%
Service Financier/Comptable	26	1	3	78.8%
Service Contrôle de Gestion (ou Analyse de Gestion)/Cellule de Pilotage (ou équivalent)	26	1	4	78.8%
Equipe de direction de la composante	25	0	4	78.8%
Autres	31	1	1	93.9%
Total	108	3	12	81.8%

II.1.c Analyse des réponses au regard du modèle

Ces derniers résultats mettent en évidence l'importante implication des services généraux ou centraux à la production des informations du pilotage universitaire, au contraire des composantes qui semblent moins mobilisées. Cette centralisation du pilotage universitaire complète notre conclusion antérieure sur un dialogue de gestion interne que nous avons qualifié de réduit. En effet, l'implication et l'appropriation des acteurs locaux étant nécessaires, le dialogue de gestion interne, en s'appuyant sur des informations et outils produits principalement par les services centraux, s'en trouve mécaniquement limité à un simple transfert d'informations, un monologue plus qu'un dialogue, sans que les acteurs locaux puissent réellement être en situation de rendre plus lisible et contingente la nature des informations produites.

Au regard de notre modèle d'analyse, nous remarquons que la majorité des services communs/généraux participent à la production des outils de prévision et de suivi vus précédemment (65%), alors que pour seulement un tiers des établissements, les services au sein des composantes y contribuent. Ainsi, d'après notre grille d'analyse, les universités se placent ainsi dans des modèles administratifs de niveaux 1 et 2, où les producteurs d'informations sont centraux, alors que les modèles politiques mobilisent, eux, des acteurs à la fois locaux et globaux.

II.2 Une communication et une utilisation encore trop centralisées des informations de pilotage

En complément de la question de la production des informations et outils du pilotage universitaire, nous abordons ici aussi leur communication et utilisation internes. Afin de déterminer les éléments caractérisant ces derniers, nous utilisons le deuxième critère de la partie « Acteurs », à savoir celui reposant sur la communication et l'utilisation des données en interne (voir Extrait 2.2 Figure 2). Nous en distinguons ici

les variables retenues pour tester le modèle (II.2.a), les réponses des universités sur ces variables (II.2.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (II.2.c).

Extrait 2.2 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Acteurs	Communication et utilisation des données en interne	CA			X	X
		Conseils de Composantes			X	X
		CS		X	X	X
		CEVU		X	X	X
		Equipe de direction	X	X	X	X
		Bureau		X	X	X
		Responsables des différents services communs/généraux	X	X	X	X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

II.2.a Variables retenues pour tester le modèle

Pour tester ce modèle, nous avons référencé les principaux acteurs universitaires, par l'intermédiaire des diverses instances de décisions. Il s'agit, tout d'abord, du Conseil d'Administration (CA) et de l'équipe de direction, qui proposent, actent et mettent en action la politique de l'établissement, puis, du conseil des composantes, qui représente l'instance de décision principale de la composante, et délibère sur tous les sujets intéressant celle-ci. Aussi, il s'agit du Conseil Scientifique (CS), qui est consulté sur les différentes orientations des politiques de recherche, par exemple financière ou documentaire, et du Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire (CEVU) qui, quant à lui, est consulté sur les orientations concernant la formation initiale et continue, l'évaluation des enseignements, ainsi que sur le développement de nouvelles filières. Enfin, il peut s'agir du bureau, qui est associé à la mise en œuvre de la politique définie pour l'établissement, tout comme les responsables des différents services communs/généraux sur leurs domaines respectifs.

Leur implication plus ou moins forte dans la communication des informations et outils du pilotage universitaire nous permet de caractériser leur appartenance à des modèles de nature administrative ou politique. Pour les premiers, les acteurs centraux, à savoir l'équipe de direction, les responsables des services communs/généraux seront

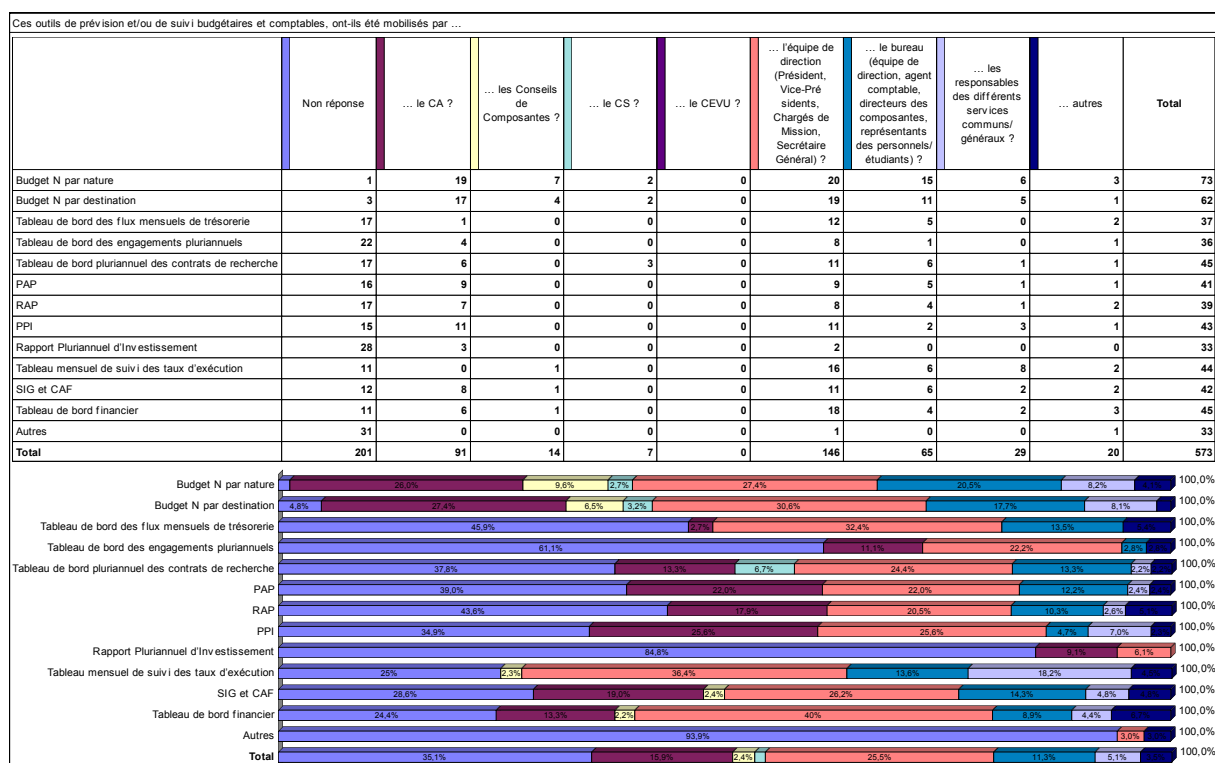
privilegiés. Pour les derniers, les acteurs locaux, comme les conseils de composantes seront aussi associés.

II.2.b Description des réponses des universités sur ces variables

Afin d'analyser la communication et l'utilisation des outils de gestion et pilotage universitaires, différentes questions ont été posées en différenciant la nature des outils concernés. Nous nous sommes concentrés, tout d'abord, sur ceux de nature budgétaire et comptable, puis, humaine, patrimoniale, touchant ensuite les indicateurs d'activité et/ou de performance, et enfin, concernant le dialogue de gestion interne. Il pourrait, en effet, exister différentes politiques de communication et d'association des acteurs en fonction de la nature des outils du pilotage universitaire concerné.

Premièrement, il nous faut connaître les pratiques de communication des universités quant à l'exploitation des outils du pilotage budgétaire et comptable. A la lecture du tableau n° 23, nous constatons, tout d'abord, que les taux de réponse sont importants seulement pour les outils élémentaires, liés en particulier au budget et au compte administratif. Pour les autres, les taux de réponse sont faibles, liés soit à l'inexistence des outils dits complémentaires, comme nous l'avons analysé infra, soit à une impossibilité du répondant à nous éclairer sur les modes de communication interne de ces outils.

Tableau 23 : Mobilisation des outils du pilotage budgétaire et comptable



Néanmoins, il apparaît que les outils du pilotage budgétaire et comptable sont en priorité utilisés par l'équipe de direction, puis par le CA, et enfin par le bureau. Nous pouvons noter que le CEVU, le CS, ainsi que les Conseils de Composantes n'utilisent que rarement, si ce n'est jamais, ces outils. En outre, parmi les réponses obtenues, le budget par nature ou celui par destination sont les outils les plus exploités par les instances décisionnaires au sein des établissements.

Deuxièmement, concernant la communication des outils du pilotage des ressources humaines, il apparaît, tout d'abord, à la lecture du tableau n°24, un taux de non-réponses important. Nous pouvons ensuite retenir que le bilan social constitue l'outil le plus communiqué dans les universités et le plus exploité par les instances de décision, en particulier par le CA et l'équipe de direction, et, dans une moindre mesure, par le bureau et les autres comités de direction. Les autres outils de gestion et pilotage des ressources humaines sont généralement exploités pour une large majorité par l'équipe de direction, puis dans une très faible mesure par le bureau, les responsables des services communs/généraux et le CA. Ainsi, le CEVU, le CS, ainsi que les Conseils de Composantes ne sont pas déclarés comme utilisateurs de ces informations pour affecter leur prise de décision.

Tableau 24 : Mobilisation des outils du pilotage des ressources humaines

Ces outils de prévision et/ou de suivi des ressources humaines, ont-ils été mobilisés par ...										
	Non réponse	... le CA ?	... les Conseils de Composantes ?	... le CS ?	... le CEVU ?	... l'équipe de direction (Président, Vice-Présidents, Chargés de Mission, Secrétaire Général) ?	... le bureau (équipe de direction, agent comptable, directeurs des composantes, représentants des personnels/ étudiants) ?	... les responsables des différents services communs/généraux ?	... autres	Total
Outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences	20	2	0	0	0	9	3	1	2	37
Tableau de bord mensuel de l'évolution de la masse salariale de l'année N, mise en perspective avec l'année N-1	9	0	0	0	0	18	2	3	3	35
Tableau de bord expliquant les différents écarts constatés au niveau de la masse salariale (primes, remplacements, etc.)	13	0	0	0	0	15	2	3	2	35
Tableau de bord détaillé des plafonds de masse salariale et d'emploi (par type de rémunération, de population, etc.)	8	6	0	0	0	17	4	5	2	42
Outil de simulation d'enveloppe, permettant de déterminer les grandes tendances à 3 ans de la masse salariale	27	0	0	0	0	6	1	0	1	35
Bilan social (état des lieux de la situation des personnels)	3	20	2	1	1	18	11	9	8	73
Autres	28	0	0	0	0	1	0	0	4	33
Total	108	28	2	1	1	84	23	21	22	290

Outil	l'équipe de direction	le bureau	les responsables des différents services communs/généraux	le CA	les Conseils de Composantes	le CS	le CEVU
Outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences	24.3%	8.1%	8.1%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Tableau de bord mensuel de l'évolution de la masse salariale de l'année N, mise en perspective avec l'année N-1	51.4%	5.7%	5.7%	8.6%	0.0%	0.0%	0.0%
Tableau de bord expliquant les différents écarts constatés au niveau de la masse salariale (primes, remplacements, etc.)	42.9%	5.7%	5.7%	8.6%	0.0%	0.0%	0.0%
Tableau de bord détaillé des plafonds de masse salariale et d'emploi (par type de rémunération, de population, etc.)	40.5%	9.5%	9.5%	11.9%	0.0%	0.0%	0.0%
Outil de simulation d'enveloppe, permettant de déterminer les grandes tendances à 3 ans de la masse salariale	17.1%	2.9%	2.9%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Bilan social (état des lieux de la situation des personnels)	24.7%	15.1%	12.3%	12.3%	2.7%	1.4%	1.4%
Autres	3.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%
Total	37.2%	6.7%	6.7%	7.2%	0.0%	0.0%	0.0%

Troisièmement, concernant la communication des outils du pilotage patrimonial, il apparaît, tout d'abord, à la lecture du tableau n°25, que l'équipe de direction, puis les responsables des différents services communs/généraux constituent les destinataires principaux. Nous pouvons, ensuite, noter qu'ils sont très peu utilisés par le CA et le bureau, rarement par les Conseils de Composantes et aucunement par le CS et le CEVU.

Tableau 25 : Mobilisation des outils du pilotage patrimonial

Ces outils de prévision et/ou de suivi patrimoniaux ont-ils été mobilisés par ...										
	Non réponse	... le CA ?	... les Conseils de Composantes ?	... le CS ?	... le CEVU ?	... l'équipe de direction (Président, Vice-Présidents, Chargés de Mission, Secrétaire Général) ?	... le bureau (équipe de direction, agent comptable, directeurs des composantes, représentants des personnels/étudiants) ?	... les responsables des différents services communs/généraux ?	... autres	Total
Tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.)	11	1	0	0	0	12	1	10	3	38
Tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.)	12	2	0	0	0	11	1	10	2	38
Tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.)	11	5	1	0	0	16	2	7	1	43
Tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement	14	4	1	0	0	13	2	7	1	42
Outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux	23	0	0	0	0	6	1	3	1	34
Tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement	25	0	0	0	0	2	1	4	1	33
Autres	31	0	0	0	0	1	0	0	1	33
Total	127	12	2	0	0	61	8	41	10	261

Tableau de bord des dépenses de gestion courante (entretien, maintenance, fonctionnement, etc.) des bâtiments et espaces extérieurs (espaces verts, voirie, etc.)	28,2%	8,3%	0,0%	0,0%	0,0%	31,6%	2,6%	26,3%	7,7%	100,0%
Tableau de bord des dépenses liées à la sécurité et l'accessibilité (vérification des différents dispositifs de sécurité, etc.)	31,6%	5,3%	0,0%	0,0%	0,0%	28,9%	2,6%	26,3%	1,6%	100,0%
Tableau de bord annuel lié aux subventions et ressources d'investissement (plan de relance, opération campus, grand emprunt, Contrats de Projets Etat-Région, etc.)	25,9%	15,6%	3,8%	0,0%	0,0%	37,2%	4,6%	19,3%	1,6%	100,0%
Tableau de bord annuel lié aux dépenses d'investissement	33,3%	9,5%	2,6%	0,0%	0,0%	31,0%	4,6%	15,7%	1,6%	100,0%
Outil de reporting permettant une visibilité pluriannuelle sur l'état d'avancement des différents projets patrimoniaux	67,6%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	17,6%	2,6%	3,8%	1,6%	100,0%
Tableau de bord pluriannuel des amortissements et des reprises de subventions d'investissement	75,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	6,1%	3,0%	12,1%	1,6%	100,0%
Autres	93,9%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100,0%
Total	48,7%	10,8%	2,6%	0,0%	0,0%	29,4%	4,6%	19,7%	5,7%	100,0%

Quatrièmement, concernant la communication des indicateurs d'activité/de performance, il apparaît, tout d'abord, à la lecture du tableau n°26, que les équipes de direction représentent, ici aussi, l'instance de décision la plus utilisatrice de ces indicateurs, et ce, quelle que soit la nature de la fonction concernée. Ensuite, de manière plus spécifique, nous pouvons remarquer que le CEVU exploite de façon tout aussi importante que les équipes de direction les indicateurs concernant la formation. Le CS, quant à lui, utilise de manière plus importante les indicateurs en matière de recherche. Enfin, le CEVU est également très souvent cité comme utilisateur des indicateurs concernant la vie étudiante.

Enfin, cinquièmement, concernant la communication des informations liées au dialogue de gestion interne, il apparaît, tout d'abord, à la lecture du tableau n°27, que ces dernières sont mobilisés de manière plus importante par l'équipe de direction et le CA. Ensuite, dans une moindre mesure, elles sont communiquées aux responsables des différents services communs/généraux et le bureau. Enfin, nous pouvons observer qu'ils le sont très peu par le CS, les Conseils de Composantes et le CEVU.

Tableau 26 : Mobilisation des indicateurs d'activité et/ou de performance

Ces indicateurs d'activité et/ou de performance, ont-ils été mobilisés par ...										
	Non réponse	... le CA ?	... les Conseils de Composantes ?	... le CS ?	... le CEVU ?	... l'équipe de direction (Président, Vice-Présidents, Chargés de Mission, Secrétaire Général) ?	... le bureau (équipe de direction, agent comptable, directeurs des composantes, représentants des personnels/étudiants) ?	... les responsables des différents services communs/général ?	... autres	Total
Indicateurs concernant la mission « formation » des universités	4	6	5	1	16	18	4	4	0	58
Indicateurs concernant la mission « gouvernance » des universités	6	5	1	0	1	20	7	5	1	46
Indicateurs concernant la mission « partenariats nationaux et internationaux » des universités	9	5	1	0	1	15	5	6	1	44
Indicateurs concernant la mission « recherche » des universités	5	8	2	19	0	16	5	5	1	61
Indicateurs concernant la mission « vie étudiante » des universités	4	7	1	0	17	14	3	6	1	53
Total	28	31	10	0	21	83	24	26	4	262

Indicateurs concernant la mission « formation » des universités	6,9%	10,3%	8,6%	27,4%	31,0%	31,0%	6,9%	6,9%	100,0%
Indicateurs concernant la mission « gouvernance » des universités	13,0%	10,9%	2,2%	0%	43,5%	43,5%	15,2%	10,9%	100,0%
Indicateurs concernant la mission « partenariats nationaux et internationaux » des universités	20,5%	11,4%	2,3%	0%	34,1%	34,1%	11,4%	13,6%	100,0%
Indicateurs concernant la mission « recherche » des universités	8,2%	13,1%	3,3%	31,1%	26,2%	26,2%	8,2%	8,2%	100,0%
Indicateurs concernant la mission « vie étudiante » des universités	7,5%	13,2%	1,9%	32,1%	26,4%	26,4%	5,7%	11,3%	100,0%
Total	10,7%	11,8%	3,8%	8,0%	13,4%	31,7%	9,2%	9,9%	100,0%

Tableau 27 : Mobilisation des outils de prévision et/ou de suivi concernant le dialogue de gestion interne

Ces outils de prévision et/ou de suivi ont-ils été mobilisés par ...										
	Non réponse	... le CA ?	... les Conseils de Composantes ?	... le CS ?	... le CEVU ?	... l'équipe de direction (Président, Vice-Présidents, Chargés de Mission, Secrétaire Général) ?	... le bureau (équipe de direction, agent comptable, directeurs des composantes, représentants des personnels/étudiants) ?	... les responsables des différents services communs/général ?	... autres	Total
Convention d'objectifs et de moyens financiers (déclinaison du projet d'établissement)	20	7	3	1	2	10	4	3	0	50
Convention d'objectifs et de moyens financiers, humains, patrimoniaux, etc. (déclinaison du projet d'établissement)	22	5	1	0	1	7	3	2	0	41
Un système d'allocation des moyens internes intégrant des critères d'activité et de performance	16	7	2	4	1	11	5	4	1	51
Un système d'allocation des moyens internes intégrant des critères de besoins	10	11	5	5	1	17	5	8	2	64
Un système d'allocation des moyens internes intégrant des appels à projets	5	11	4	6	4	20	5	7	2	64
Autres	31	1	0	0	0	1	0	0	0	33
Total	104	42	15	16	9	66	22	24	5	303

Convention d'objectifs et de moyens financiers (déclinaison du projet d'établissement)	40%	17%	6%	2%	4%	20%	8%	6%	100,0%
Convention d'objectifs et de moyens financiers, humains, patrimoniaux, etc. (déclinaison du projet d'établissement)	53,7%	12,2%	2,4%	0%	2,4%	17,1%	7,3%	4,9%	100,0%
Un système d'allocation des moyens internes intégrant des critères d'activité et de performance	31,4%	13,7%	4%	7,8%	2%	21,6%	9,8%	7,8%	100,0%
Un système d'allocation des moyens internes intégrant des critères de besoins	15,6%	17,2%	6,3%	3,1%	1,1%	26,6%	7,8%	12,5%	100,0%
Un système d'allocation des moyens internes intégrant des appels à projets	7,8%	17,2%	6,3%	9,4%	4,8%	31,2%	7,8%	15,9%	100,0%
Autres	93,9%	3%	0%	0%	0%	21,8%	0%	7,9%	100,0%
Total	34,3%	14,8%	3,9%	9,3%	3,6%	21,8%	7,3%	7,9%	100,0%

II.2.c Analyse des réponses au regard du modèle

Globalement, nous nous apercevons que les principaux utilisateurs des outils du pilotage universitaire sont, tout d'abord, l'équipe de direction, puis, le CA, et enfin, les responsables des différents services communs/généraux. Des institutions plus larges et moins centrales, comme le bureau ou les conseils des composantes, ne semblent mobiliser, elles, que trop peu ces outils. Dans certains cas spécifiques, c'est à dire pour des informations particulières à leurs domaines d'activité, les CS et CEVU peuvent aussi être des utilisateurs potentiels.

Au regard de notre modèle, ces pratiques de communication des informations et outils du pilotage universitaire sont caractérisées par modèle administratif de niveau 1. Plus précisément, en s'appuyant sur les travaux de Bouckaert et Halligan (2006), les universités sont donc définies sur ce point, non seulement, par un niveau d'incorporation statique de leurs outils, mais aussi par degré de communication déconnecté et isolé. La hiérarchie haute et centrale semble ainsi seule concernée par la communication des informations et outils du pilotage universitaire.

* * *

Au final, sur cette seconde partie, nous pouvons observer que les outils du pilotage universitaire, ainsi que les informations en émanant, sont, d'une part, produites principalement par les services généraux, et, d'autre part, restent diffusés de manière trop restreinte au niveau central. Le modèle caractérisant le pilotage universitaire de ce point de vue apparaît être donc essentiellement de nature administrative.

Afin de finaliser cette spécification, il reste à traiter une troisième partie qui aborde les enjeux et usages du pilotage universitaire.

III. Des enjeux/usages à faibles apprentissages du pilotage universitaire

La troisième phase de cette analyse repose sur la dernière partie de notre modèle de recherche, portant sur les enjeux et usages liés du pilotage universitaire (voir Extrait 3 Figure 2).

Extrait 3 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy		Modèles administratifs		Modèles politiques		
		Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	
Enjeux et usages	Enjeux et usages des outils de pilotage	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X
	Types d'apprentissage organisationnel	Adaptation des moyens et ressources	X	X	X	X
		Orientation des objectifs et actions				X
		Développement d'une culture commune de résultat		X	X	X
		Adaptation de la structure et de l'organisation	X	X	X	X
		Aide à la prise de décisions politiques (équipe de direction, conseils de l'établissement et de composantes)			X	X
		Aide à la prise de décisions administratives (Présidence et composantes)	X	X	X	X
	Dimensions couvertes par les apprentissages organisationnels	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

Au-delà de ces premières constatations, focalisées sur les outils, pratiques et acteurs intervenant dans le pilotage d'un établissement, et dans la perspective d'en connaître les finalités, il semble également important de s'intéresser aux différents apprentissages organisationnels qu'ils génèrent. En effet, le passage des universités françaises aux RCE implique pour celles-ci d'être dotées d'outils de contrôle apprenants, c'est à dire d'outils d'aide à la décision et créateurs de valeur ajoutée, du fait notamment de leur capacité à mobiliser, produire et diffuser des connaissances. Ces outils constituent ainsi « *un processus collectif d'acquisition et d'élaboration de connaissances et de pratiques participant au remodelage permanent de l'organisation* » (De La Ville, 1998). A cette fin, nous distinguons ici, d'une part, les enjeux et usages des outils du pilotage universitaire (III.1), d'autre part, les types d'apprentissages organisationnels générés(III.2), et, enfin, les dimensions couvertes pas les apprentissages organisationnels (III.3).

III.1 Des outils du pilotage universitaire aux enjeux et usages économique-légaux

Afin d'analyser les différents enjeux et usages des outils de pilotage, nous utilisons le premier critère de la partie « *Enjeux et usages* » (voir Extrait 3.1 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (III.1.a), les réponses des universités sur ces variables (III.1.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (III.1.c).

Extrait 3.1 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Enjeux et usages	Enjeux et usages des outils de pilotage	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X

	<div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: yellow; border: 1px solid black;"></div> Non couvert par B&H <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: white; border: 1px solid black;"></div> Couvert par B&H </div>
--	--

III.1.a Variables retenues pour tester le modèle

Afin de déterminer les enjeux et usages des outils du pilotage universitaire, nous avons analysé, sous un autre angle que précédemment, les questions portant sur l'utilisation des indicateurs de performance mis en place dans les établissements d'enseignement supérieur. En effet, nous avons établi précédemment une distinction de ceux-ci en fonction support et métiers. Ici, nous les étudions au travers des cinq dimensions de la performance.

Concernant la dimension de base, celle économique-légale, elle est représentée dans ce questionnaire par les indicateurs qui suivent : le coût d'un étudiant et/ou d'une formation, le coût des locaux, le coût des partenariats, le niveau du budget consacré à la recherche, et le niveau du budget consacré à la vie étudiante.

Concernant la dimension du capital humain, les indicateurs choisis sont : le niveau de recours à des intervenants professionnels ou universitaires, le niveau de compétences des agents aux outils du management, le niveau de formation des agents en charge de partenariats nationaux et internationaux, le niveau de formation du personnel à la gestion des contrats/conventions de recherche et le niveau de formation du personnel des services dédiés à la vie étudiante.

Concernant la dimension managériale, ont été retenus : le niveau d'utilisation du portail informatique, le niveau d'utilisation des logiciels du système d'information de l'établissement, le niveau de formalisation des partenariats, le niveau de développement des procédures de gestion des contrats de recherche et le niveau d'utilisation des services dédiés à la vie étudiante.

Concernant la dimension portant sur la qualité du service public rendu, nous avons opté pour les exemples d'indicateurs suivants : le niveau de satisfaction des étudiants concernant leur formation, le niveau de satisfaction de la direction quant aux outils de pilotage existants, le niveau de satisfaction des étudiants concernant leur stages ou échanges, le niveau de qualité des publications de recherche et des laboratoires et le niveau de satisfaction des étudiants concernant la vie sur le campus.

Enfin, concernant la dimension politico-territoriale, les exemples indicateurs proposés dans notre questionnaire sont les suivants : le niveau de l'insertion professionnelle, le niveau de diffusion de l'information sur le pilotage de l'établissement aux administrateurs et aux autres parties prenantes, le niveau d'accords passés à l'échelle nationale et internationale, le niveau de conventions de recherche/brevets avec

des entreprises/collectivités et le niveau de projets étudiants développés avec les divers acteurs du territoire.

Nous estimons, comme le font Carassus et Gardey (2010) qu'un modèle administratif caractérise l'utilisation des seules dimensions centrées sur les moyens, c'est à dire celles économique-légale, de capital humain et managériale. Le modèle politique caractérise, lui, l'utilisation combinée de ces premières dimensions avec les autres de qualité de service et politico-environnementale.

III.1.b Description des réponses des universités sur ces variables

Selon les tableaux 7 à 16 vus précédemment, nous pouvons observer qu'une grande majorité des universités ont mis en place des outils répondant aux enjeux et usages de la dimension économique-légale (un peu plus de 60%). Nous remarquons ensuite, qu'un peu moins de la moitié des établissements répondants (environ 45%) ont développés des instruments entrant dans les dimensions politico-territoriale, concernant la qualité du service public rendu et managériale. Enfin, ces mêmes établissements ne sont que pour un quart dotés d'outils caractérisés par des enjeux et usages à dimension de capital humain.

En privilégiant ici un angle de lecture différent, nous arrivons donc aux mêmes conclusions de précédemment.

III.1.c Analyse des réponses au regard du modèle

Au regard de ces résultats, et de notre modèle, comme nous l'avons déjà évoqué, les universités se situent donc principalement sur un modèle administratif de niveau 1.

III.2 Des apprentissages organisationnels ne prenant pas assez en compte les problématiques structurelles et organisationnelles

Après avoir étudié les enjeux et usages des outils de pilotage, intéressons-nous maintenant aux différents types d'apprentissage organisationnel en découlant. Leur connaissance est cruciale dans la perspective de savoir si les outils du pilotage universitaire répondent aux évolutions rapides de l'environnement dans lequel elles se trouvent, et si elles conservent la maîtrise de leurs activités. Dans ce sens, Kloot (1997) démontre que l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter l'apprentissage organisationnel, nécessaire durant les périodes de changement.

Afin d'étudier les différents types d'apprentissages organisationnels découlant des outils de pilotage universitaires, nous prenons ici en compte le deuxième critère de la partie « *Enjeux et usages* » (voir Extrait 3.2 Figure 2). Nous en distinguons ici les variables retenues pour tester le modèle (III.2.a), les réponses des universités sur ces variables (III.2.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (III.2.c).

Extrait 3.2 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Enjeux et usages	Types d'apprentissage organisationnel	Adaptation des moyens et ressources	X	X	X	X
		Orientation des objectifs et actions				X
		Développement d'une culture commune de résultat		X	X	X
		Adaptation de la structure et de l'organisation	X	X	X	X
		Aide à la prise de décisions politiques (équipe de direction, conseils de l'établissement et de composantes)			X	X
		Aide à la prise de décisions administratives (Présidence et composantes)	X	X	X	X

	<div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: yellow; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> Non couvert par B&H </div> <div style="display: flex; align-items: center;"> <div style="width: 20px; height: 10px; background-color: white; border: 1px solid black; margin-right: 5px;"></div> Couvert par B&H </div>
--	--

III.2.a Variables retenues pour tester le modèle

Le contrôle organisationnel fait l'objet d'un grand intérêt dans la littérature traitant des organisations et des moyens d'améliorer leurs performances. Depuis Tannenbaum (1968) évoquant un processus par lequel une personne (un groupe ou une organisation de personnes) affecte ou influence intentionnellement les comportements d'une autre (ou groupe ou organisation) et Olsen (1978) préconisant un moyen d'assurer que les membres d'une organisation s'efforcent d'atteindre les objectifs de celle-ci, l'environnement s'est transformé et les organisations complexifiées en intégrant diverses évolutions économiques et technologiques. Dans ce contexte, les dirigeants se doivent de garder le souci d'une maîtrise optimale de leur organisation. En l'occurrence, le contrôle organisationnel représente l'ensemble des références préconisées par les managers pour orienter les processus reliant et organisant les décisions, les actions et les résultats affectant l'organisation. Cependant, de nouveaux enjeux apparaissent, notamment celui de la recherche d'un contrôle formalisé mais également suffisamment souple pour s'adapter aux divers changements environnementaux. Nous constatons ainsi qu'en complément d'un contrôle formel, fondé sur la mesure et l'évaluation d'éléments « visibles » dans l'organisation, d'autres arguments pesant sur les actions des personnes doivent être pris en considération tels la culture, la formation ou les compétences et savoir-faire. L'organisation, amnésique jusqu'alors, devient alors apprenante.

Kloot (1997) confirme la similarité des objectifs dans la définition des systèmes de contrôle et de l'apprentissage organisationnel : les deux concernent le changement ou l'adaptation d'une organisation afin de maintenir l'adéquation avec son environnement. Dans la même lignée, Hopwood (1987) et Dent (1990) soutiennent que les systèmes de contrôle peuvent être dynamiques dans la gestion des changements organisationnels en suggérant de nouvelles possibilités. Lorsqu'un écart est perçu entre les objectifs et les actions, des mécanismes d'apprentissage apparaissent. Des niveaux d'apprentissage sont alors distingués (Senge, 1990 ; Argyris, Schön, 1978, 1996). Un premier niveau (adaptatif ou simple boucle) consisterait à produire des changements de comportements de nature adaptative mais ne conduisant pas à des changements de valeur importante, les objectifs restant inchangés. Un degré plus élevé d'apprentissage (génératif ou double boucle) est celui par lequel l'organisation révisé ses critères et ses objectifs au travers desquels sont définies ses performances. De manière plus pragmatique, par apprentissage adaptatif, on entend l'apprentissage d'une personne, qui à moins qu'il ne soit communiqué, ne profite qu'à celle-ci et ne pourra jamais être intégré aux pratiques de l'entreprise. Génératif signifie que la personne partage son

apprentissage avec l'organisation et au profit de celle-ci. Il est alors plus aisé de comprendre la relation contrôle/apprentissage dans la boucle du contrôle de gestion.

L'interrogation qui nous guide dans la construction d'un modèle théorique concerne plus particulièrement la manière dont les systèmes de contrôle contribuent à l'apprentissage organisationnel. Elle s'appuie sur la façon dont le contrôle produit et diffuse les connaissances, parfois elles-mêmes issues de processus d'apprentissage. Il s'agit alors d'identifier en quoi le contrôle limite l'autonomie de la base, et donc la capacité d'adaptation des services opérationnels, ou bien comment il favorise l'innovation à tous les niveaux de l'organisation.

Dans ce sens, Batac et Carassus (2009) démontrent comment l'utilisation d'un système de contrôle approprié peut faciliter la génération d'informations apprenantes, nécessaires durant les périodes de changement organisationnel. Dans ce sens, ces auteurs développent une grille d'analyse mettant en relation les différents systèmes de contrôle interne d'une collectivité locale avec les apprentissages cognitifs potentiellement générés, sur la base de trois critères : la phase, le niveau et la localisation de l'apprentissage.

Néanmoins, bien que l'analyse existante des vecteurs et enjeux des apprentissages cognitifs paraisse essentielle dans la compréhension des systèmes innovants de contrôle, celle-ci demeure limitée et insuffisante dans le contexte des universités. En effet, cette analyse semble limitée au regard des caractéristiques organisationnelles du secteur public universitaire et impose la prise en compte d'autres types d'apprentissages de nature différenciée. Ainsi, les universités sont marquées culturellement par l'influence de rationalités sociales et politiques sur la prise de décision, plus que par une simple ascendance d'une seule rationalité managériale. Par conséquent, afin d'appréhender la richesse et la complexité de ces spécificités, il convient de dépasser l'approche restreinte à un niveau cognitif des études antérieures en étudiant l'influence du contrôle sur d'autres types d'apprentissages culturel et structurel. Notre analyse de l'apprentissage organisationnel, influencée par les spécificités politico-organisationnelles des universités, s'appuie ainsi sur les travaux de De La Ville (1998), proposant une mise en perspective théorique de ce concept en considérant l'organisation selon des approches respectivement cognitive (§1), culturelle (§2), et structurelle (§3). Pour cet auteur, les apprentissages organisationnels correspondent à des adaptations stratégiques de l'organisation à son environnement, par une modification de ses pratiques, émanant de la génération d'informations apprenantes, mais également de sa culture et de sa structure.

Dans la perspective « cognitive », l'apprentissage est déclenché par la perception d'un dysfonctionnement. Il se traduit par une modification des représentations de l'action. En effet, sur le plan intraorganisationnel, il conditionne tout particulièrement le développement de connaissances (Brown, Starkey, 2000 ; Chrysostome, Su, 2001), en étant appréhendé comme un processus réfléchi et délibéré de détection et de correction des erreurs (Zollo et Winter, 2002). Il peut alors connaître divers degrés, de la simple correction à une remise en question plus complète des cadres d'action et de pensée. Selon De La Ville (1998), l'approche cognitive de l'apprentissage organisationnel prône une connaissance produite, diffusée, mémorisée, et utilisée comme gage d'adaptation stratégique à l'environnement. Ainsi, il paraît exister un processus d'apprentissage cognitif faisant passer une information du statut de connaissance à celui de décision impactant les pratiques de l'organisation. Dans ce sens, Koenig (1994), définit

l'apprentissage organisationnel comme un « *phénomène collectif d'acquisition et d'élaboration de compétences, qui plus ou moins profondément, plus ou moins durablement, modifient la gestion des situations et les situations elles-mêmes* ». Il correspond ainsi à une opportunité informationnelle dans le processus décisionnel.

Au-delà des apprentissages cognitifs, l'introduction de systèmes de contrôle et d'information au sein des universités, paraît impacter leur culture organisationnelle. En effet, les organisations construisent et organisent leurs connaissances en fonction de leur action, mais aussi de leurs caractéristiques culturelles (Dogson, 1993). Les théories sur l'apprentissage culturel soutiennent ainsi la possibilité de génération d'une culture synergique commune, partageant un certain nombre de règles, de valeurs, et de comportements, gages d'adaptation à l'environnement. Selon Soulier (2004), l'apprentissage peut alors être considéré comme un processus d'acculturation des individus à leur milieu. Dans ce sens, Ansiou (2007) souligne l'importance des compétences dites "douces" dans le domaine du management et de la performance au travail (en comparaison des compétences dites « dures » telles que les connaissances factuelles et techniques davantage liées à l'intelligence logique et au quotient intellectuel). La performance au travail n'est alors pas seulement dépendante de la connaissance et des compétences directement liées à l'activité de travail, mais aussi des habiletés dédiées à la gestion des émotions intra et inter-individuelles.

Enfin, les systèmes de contrôle et d'information peuvent avoir une influence sur la structure des universités. Ainsi, nous abordons l'approche évolutionniste de l'apprentissage organisationnel. Celle-ci paraît se légitimer par les travaux de Chandler (1962), Ansoff (1968) et Miles et Snow (1981), pour lesquels les firmes peuvent adopter des structures et des stratégies qui encouragent l'apprentissage, la stratégie jouant le rôle de filtre entre la structure et l'environnement. Dans ce cadre, l'apprentissage évolutionniste, dans sa composante structurelle, provient d'une adaptation rationnelle de l'organisation à ses moyens, activités et objectifs. L'intégration de ces apprentissages structurels dans une analyse d'opportunité de l'introduction de systèmes de contrôle et d'information, paraît essentielle dans le contexte particulier des universités. En effet, le cloisonnement des fonctions et la hiérarchie comme principe fondamental de régulation s'imposent de moins en moins comme facilitant la réactivité face à des environnements complexes et incertains. Selon Bouquin (1997), « *une représentation nouvelle établissant le lien entre stratégie et pilotage tend à émerger. La planification de l'entreprise taylorienne a laissé la place à des outils de comptabilité et de management fondés sur les activités et les processus. Ainsi, émerge le fait de s'appuyer plus sur les capacités d'initiative des individus* ». La modélisation de la structure de l'organisation serait alors susceptible de déterminer le déploiement et le succès des stratégies, autant celles prévues que celles émergentes. La performance d'une organisation, semblerait donc pouvoir reposer sur la mise en place de nouveaux schémas organisationnels, réduisant au passage les effets d'une organisation cloisonnée de ses fonctions, de ses activités ou de ses procès.

Afin d'utiliser cette grille d'analyse, nous avons retenu ici les éléments suivants :

- dans une perspective cognitive, l'adaptation des moyens et ressources (en tant qu'apprentissage en simple boucle), l'orientation des objectifs et actions (en tant qu'apprentissage en double boucle), et l'aide à la prise de décisions politiques (équipe de direction, conseils de l'établissement et de composantes), puis administratives (services de la présidence et des composantes) ;

- dans une perspective culturelle, le développement d'une culture commune de résultat ;
- dans une perspective structurelle, l'adaptation de la structure et de l'organisation.

A chacun de ces types d'apprentissages, nous avons associé les différentes dimensions de la performance publique de Carassus et Gardey (2010). En effet, nous pouvons supposer que les types d'apprentissages organisationnels sont variables en fonction de ces dimensions. Les variables retenues pour mesurer les dimensions de la performance publique sont les suivantes :

- pour la dimension économique-légale, la maîtrise des dépenses et au respect des lois et réglementations ;
- pour la dimension capital humain, la réponse aux aspirations de bien-être et de développement personnel des agents ;
- pour la dimension managériale, la pertinence de l'allocation des moyens humains, financiers et techniques aux politiques universitaires ;
- pour la dimension qualité de service public, l'atteinte de la qualité escomptée en matière de formation et de recherche, ainsi que l'atteinte des objectifs d'offre en matière de formation et de recherche ;
- pour la dimension politico-environnementale, la réponse aux valeurs et finalités d'un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, aux besoins et degrés de satisfaction des usagers de l'université, et, la communication fiable et cohérente sur les actions engagées vis à vis des différentes parties prenantes.

Au total, notre grille de lecture distingue plusieurs types de modèle, en suivant la structure de Bouckaert et Halligan (2006). Le premier, le plus simple, de nature administrative, prend en compte des apprentissages élémentaires, cognitif en simple boucle, structurel, et d'aide à la décision des acteurs administratifs. Le quatrième, le plus complexe, de nature politique, prend aussi en considération des apprentissages de type culturel, cognitif en double boucle et d'aide à la décision des acteurs politiques.

III.2.b Description des réponses des universités sur ces variables

Concernant l'apprentissage cognitif en simple boucle, mesuré par l'adaptation des moyens et ressources, les établissements répondant déclarent, à l'analyse du tableau n°28, qu'ils sont « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord », au global, sur le fait que leurs pratiques actuelles de pilotage permettent d'améliorer l'adaptation des moyens et ressources pour près de 60 % d'entre elles.

Concernant maintenant l'apprentissage cognitif en double boucle, mesuré par l'orientation des objectifs et actions, les réponses obtenues dévoilent, à l'analyse du tableau n°29, sans entrer dans le détail des dimensions de la performance couvertes, que les pratiques actuelles du pilotage universitaire permettent d'améliorer l'orientation de leurs objectifs et actions pour plus de 55 % d'entre elles.

Tableau 28 : Degré d'amélioration de l'adaptation des moyens et ressources par les pratiques actuelles du pilotage universitaire

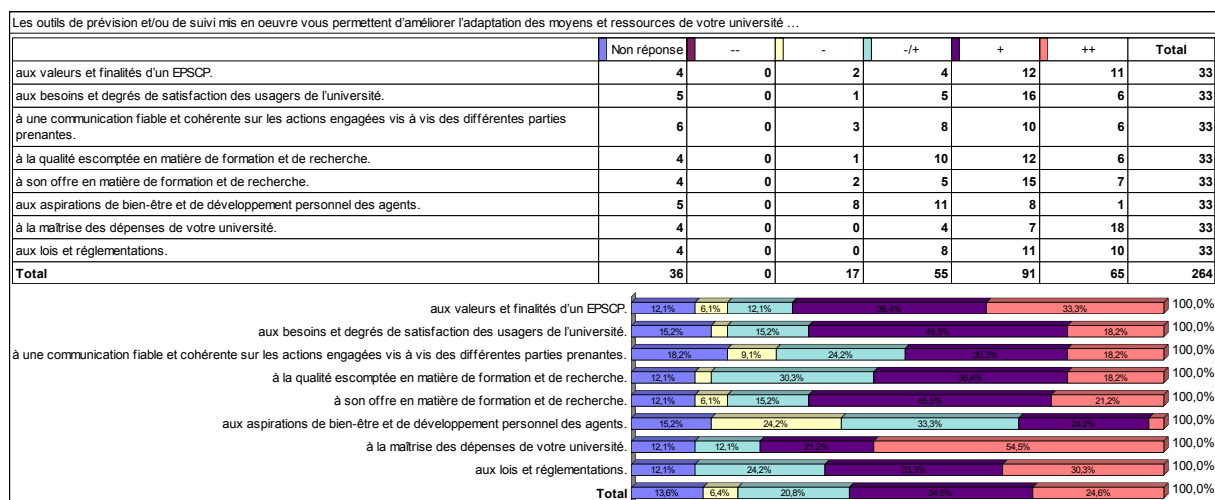
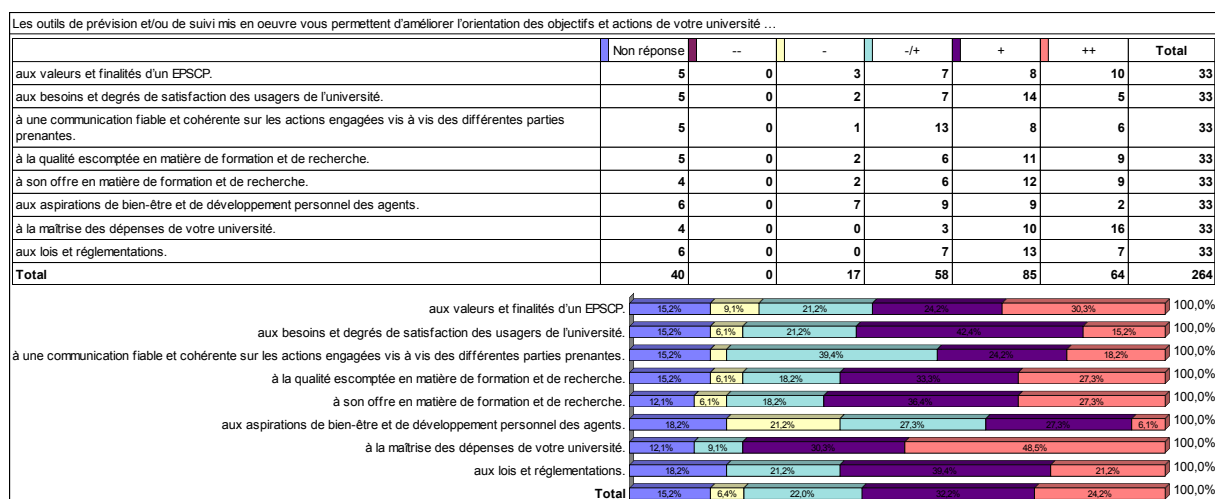


Tableau 29 : Degré d'amélioration de l'orientation des objectifs et actions par les pratiques actuelles du pilotage universitaire



Concernant l'apprentissage culturel, les établissements répondant déclarent, à l'analyse du tableau n°30, qu'ils sont « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord », au global, sur le fait que leurs pratiques actuelles de pilotage permettent le développement d'une culture commune de résultat pour plus de 55 % d'entre elles.

Concernant l'apprentissage structurel, les réponses obtenues mettent en évidence, à l'analyse du tableau n°31, et de manière globale, que les pratiques actuelles du pilotage universitaire permettent l'adaptation de la structure de leur organisation pour près de 45 % d'entre elles.

Concernant enfin la localisation de l'apprentissage structurel, mesuré par la nature administrative ou politique des aides à la décision, les établissements répondant déclarent, à l'analyse du tableau n°32, qu'ils sont « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord », au global, sur le fait que leurs pratiques actuelles de pilotage permettent d'aider à la décision des acteurs politiques pour près de 68 % d'entre elles. Pour les acteurs administratifs, l'influence des outils de pilotage sur leur prise de décision se

situé, comme le met en évidence le tableau n°33, au même niveau, avec 66 % des universités « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord », au global.

Tableau 30 : Degré de développement d'une culture commune de résultat par les pratiques actuelles du pilotage universitaire

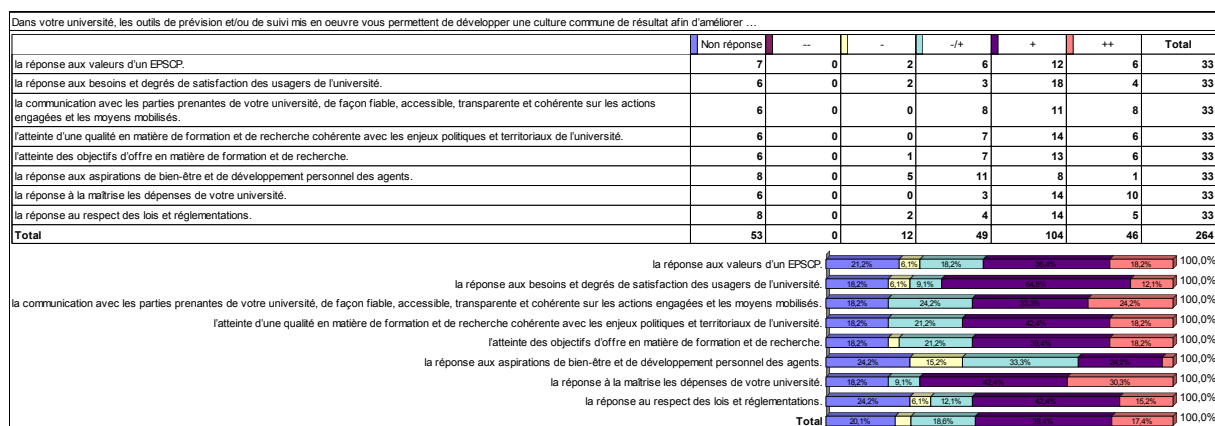


Tableau 31 : Degré d'adaptation de la structure et de l'organisation par les pratiques actuelles du pilotage universitaire

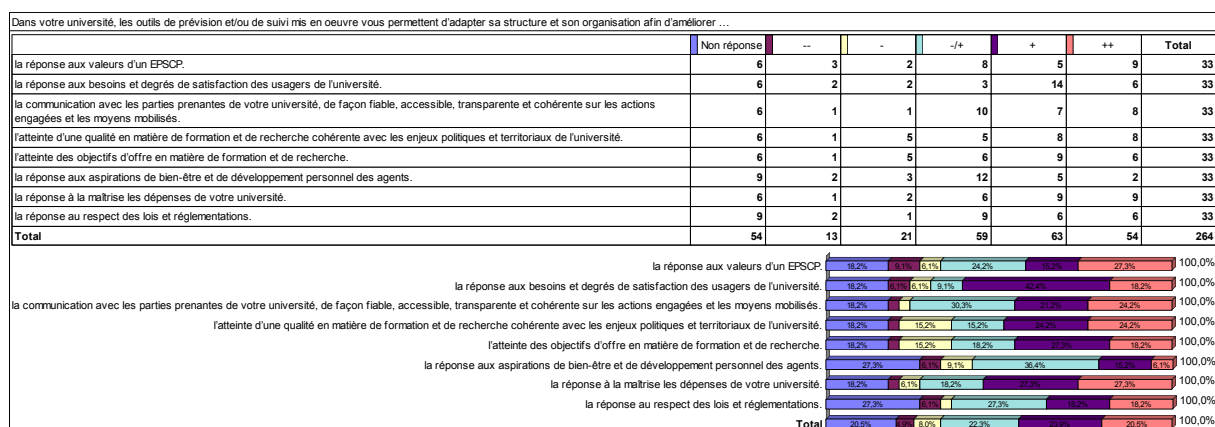


Tableau 32 : Degré d'aide dans la prise de décisions des élus par les pratiques actuelles du pilotage universitaire

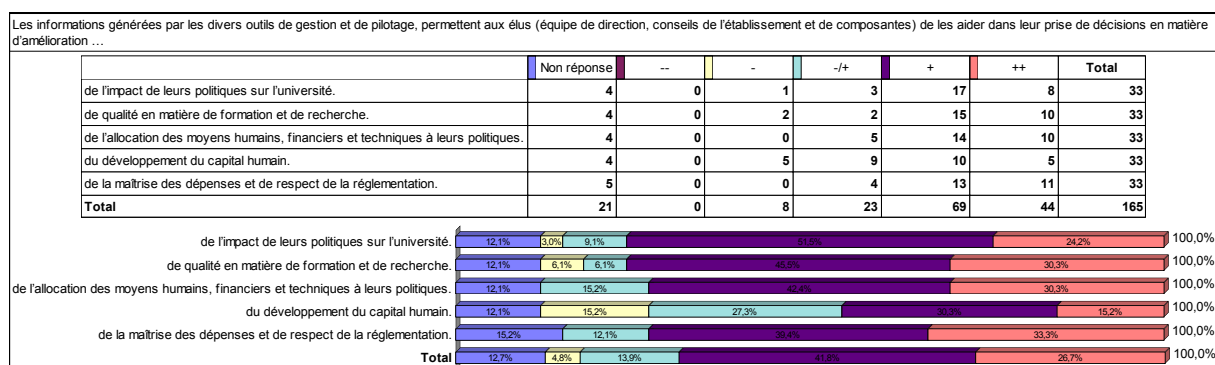
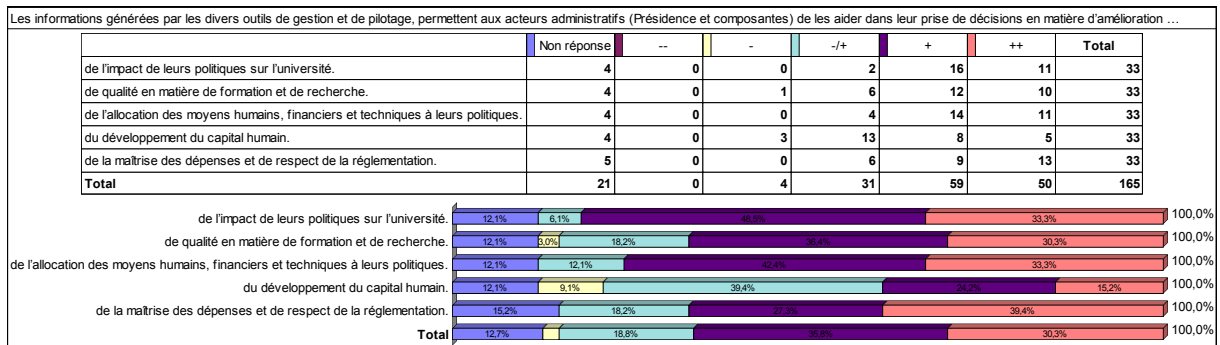


Tableau 33 : Degré d'aide dans la prise de décisions des acteurs administratifs par les pratiques actuelles du pilotage universitaire



III.2.c Analyse des réponses au regard du modèle

Au regard de notre grille de lecture, il apparaît que les pratiques actuelles du pilotage universitaire génèrent des apprentissages cognitifs importants, plus forts que les apprentissages culturels et structurels. Ces résultats ne sont pas surprenants dans la mesure où ces derniers se situent sur des échelles temporelles plus longues car fonction non seulement de la capacité des individus à changer et à s'adapter, mais aussi de la faculté des organisations à se restructurer. Un apprentissage cognitif, fondé sur une prise de décision, partiellement ou totalement influencée par le pilotage universitaire, paraît, lui, plus simple à mettre en œuvre de manière rapide.

Ces résultats permettent aussi de caractériser les universités par un modèle de nature administrative pour deux raisons. La première tient à la nature des apprentissages privilégiés, les apprentissages cognitifs en simple boucle étant les plus simples à activer. La seconde tient à l'incomplétude des apprentissages qui se doivent d'être englobant dans une vision politique. Or, les résultats montrent que les apprentissages culturels et structurels ne sont pas encore mobilisés par un grand nombre d'universités. L'apprentissage cognitif, à la fois des acteurs administratifs et politiques, nous permet de plus de classer les universités sur un modèle administratif de niveau 2.

III.3 Des apprentissages organisationnels n'intégrant que peu la dimension de capital humain

Au-delà de cette première lecture de l'apprentissage organisationnel généré par les pratiques actuelles du pilotage universitaire, il est aussi possible d'utiliser les différentes dimensions de la performance, afin de savoir si types d'apprentissages décrits dans le point précédent connaissent des réalités différentes. Nous cherchons donc ici à déterminer les différentes dimensions couvertes par les divers types d'apprentissage organisationnel.

Dans cette perspective, nous utilisons alors le troisième et dernier critère de la partie « *Enjeux et usages* », à savoir celui concernant les dimensions couvertes par les apprentissages organisationnels (voir Extrait 3.3 Figure 2). Nous en distinguons ici les

variables retenues pour tester le modèle (III.3.a), les réponses des universités sur ces variables (III.3.b) et les analyses de ces réponses au regard de ce modèle (III.3.c).

Extrait 3.3 Figure 2

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy			Modèles administratifs		Modèles politiques	
			Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Enjeux et usages	Dimensions couvertes par les apprentissages organisationnels	Politico-territorial				X
		Qualité du Service Public rendu			X	X
		Managérial		X	X	X
		Capital humain		X	X	X
		Economico-légal	X	X	X	X

	Non couvert par B&H
	Couvert par B&H

III.3.a Variables retenues pour tester le modèle

Les variables retenues sont identiques au point précédent. La seule différence tient à l'angle de lecture. Dans le point antérieur, nous avons privilégié une lecture par type d'apprentissage, cognitif, structurel ou culturel. Ici, nous privilégions une lecture par dimension de la performance publique concernée.

III.3.b Description des réponses des universités sur ces variables

Comme le montre le tableau n° 34, synthèse des tableaux n°28 à 33 utilisés précédemment, les dimensions de performance couvertes par les apprentissages organisationnels sont, de manière majoritaire, pour 3 des 4 types, de nature économique-légale. Ce résultat semble cohérent avec la nature élémentaire des outils du pilotage mis en œuvre par les universités.

Tableau 34 : Mise en relation des types d'apprentissages organisationnels et des dimensions de la performance publique

% sommés entre « Plutôt d'accord » et « Tout à fait d'accord »	adaptation des moyens et ressources	orientation des objectifs et actions	développement d'une culture commune de résultat	adaptation de la structure
Respect des lois et réglementations	67%	61%	58%	36%
Maîtrise des dépenses	76%	79%	73%	55%
Bien être du capital humain	27 %	33%	27%	21%
Amélioration de l'offre de service public	68%	64%	58%	45%
Amélioration de la qualité du service public	55%	61%	61%	48%
Amélioration de la communication externe	48%	42%	57%	45%
Réponse aux besoins des usagers	67%	58%	67%	61%
Réponse aux valeurs du service public	70%	54%	55%	42%

Ensuite, et toujours de manière cohérente avec les résultats antérieurs, la dimension politico-territoriale est citée comme second objet d'apprentissages. Par exemple, 70 % des répondants indiquent être « Plutôt d'accord » ou « Tout à fait d'accord » avec le fait que leurs pratiques actuelles de pilotage permettent d'adapter leurs moyens et ressources aux valeurs du service public universitaire.

Enfin, nous pouvons constater que les dimensions de la performance publique les moins mobilisées concernent, par ordre d'importance décroissante, l'amélioration de l'offre et de la qualité du service public, le respect des lois et réglementations, et enfin, le capital humain.

III.3.c Analyse des réponses au regard du modèle

Au regard de notre grille de lecture, comme nous l'avons évoqué antérieurement, pour l'analyse des dimensions privilégiées par les indicateurs de performance utilisés, les universités peuvent être caractérisées, sur ce thème aussi, par un modèle de nature administratif. En effet, elles se focalisent tout d'abord sur des apprentissages mettant en jeu la dimension économique-légale de manière prioritaire. Ensuite, en apprenant aussi, de manière moins forte, sur une dimension politico-territoriale, elles tendent ainsi à intégrer des logiques sociétales, mais sans en remplir encore toutes les conditions, notamment de mise en cohérence et de mise en relation avec les autres dimensions de la performance.

Comme indiqué aussi antérieurement, les outils de pilotage ne semblent pas avoir d'influence sur le fonctionnement de la collectivité. En effet, en se focalisant sur les seules dimensions financière, des moyens mis en œuvre, et politico-territoriale, des effets dégagés par les politiques réalisées, l'université peut, ici, aussi être appréhendée, à travers ses outils mobilisés, comme une « boîte noire », sans analyse et apprentissage sur les autres dimensions pourtant importantes, à savoir celles liés à l'organisation, aux ressources humaines et au service rendu.

* * *

IV. Conclusion et prolongements

Cette première étude avait pour finalité de caractériser les pratiques universitaires actuelles en matière de pilotage. Nous en présentons ici une synthèse (IV.1), avant d'évoquer des prolongements (IV.2) et des pistes instrumentales d'évolution (IV.3) qu'il sera nécessaire de développer dans le cadre d'une future étude.

IV.1 Synthèse des résultats de l'étude

De manière synthétique, le tableau ci-dessous reprend les principaux résultats obtenus sur la base de notre grille de lecture³.

Tableau final 1 : Niveau de développement du pilotage universitaire

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy		Part des universités	
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Mise en œuvre d'outils de prévision et suivi de gestion budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimoniales au sein de la Présidence et/ou des composantes	Outils élémentaires de surveillance	75%
		Outils complémentaires de maîtrise	50%
	Définition d'indicateurs d'activité et/ou de performance	Indicateurs Fonction Support (Gouvernance)	25%
		Indicateurs Métiers (Formation, Partenariats nationaux et internationaux, Recherche, Vie étudiante)	40%
	Dimensions de la performance couvertes par les outils de pilotage	Politico-territorial	90%
		Qualité du Service Public rendu	25%
		Managérial	40%
		Capital humain	25%
	Modalités du dialogue de gestion interne	Economico-légal	75%
		Aucun / Incomplet	64%
COM Fi / SAMI Besoins		3%	
COM Fi, RH, Pat / SAMI Projets		12%	
Acteurs	Acteurs internes qui participent à la production des outils de prévision et/ou de suivi vus précédemment	COM Fi, RH, Pat / SAMI Activités et Performance	21%
		Services Communs / Généraux	65%
	Communication et utilisation des données en interne	Services des Composantes	35%
		CA	10%
		Conseils de Composantes	2%
		CS	2,50%
		CEVU	3%
		Equipe de direction	25%
		Bureau	4%
		Responsables des différents services communs/généraux	9%
Enjeux et usages	Enjeux et usages des outils de pilotage	Politico-territorial	45%
		Qualité du Service Public rendu	45%
		Managérial	45%
		Capital humain	20%
	Types d'apprentissage organisationnel	Economico-légal	60%
		Adaptation des moyens et ressources	55%
		Orientation des objectifs et actions	55%
		Développement d'une culture commune de résultat	55%
		Adaptation de la structure et de l'organisation	45%
		Aide à la prise de décisions politiques (équipe de direction, conseils de l'établissement et de composantes)	55%
	Dimensions couvertes par les apprentissages organisationnels	Aide à la prise de décisions administratives (Présidence et composantes)	55%
		Politico-territorial	60%
		Qualité du Service Public rendu	60%
		Managérial	60%
		Capital humain	30%
		Economico-légal	60%

	Caractéristiques dominantes
	Caractéristiques secondaires

³ Afin de mieux la comprendre, nous pouvons, par exemple, observer que 75% des universités mettent en œuvre des outils élémentaires de surveillance, et que 50% d'entre elles sont dotés d'outils complémentaires de maîtrise.

A l'analyse de ce tableau synthétique, il apparaît que les perspectives de développement du pilotage universitaire semblent importantes pour plusieurs raisons, en particulier au regard des nouveaux enjeux managériaux et politiques appelés par le contexte actuel (Baradat, Carassus, Dupuy, 2010).

Tout d'abord, les outils semblent se focaliser sur des logiques qui apparaissent majoritairement guidés par la surveillance et non la maîtrise de l'activité. De plus, les dimensions privilégiées par ces outils sont principalement caractérisées par une logique économique-légale, sans vision globale de l'établissement. Aussi, les pratiques de dialogue de gestion interne y apparaissent encore limitées, ne permettant pas de mise en relation entre perspectives stratégiques et actions opérationnelles. Ensuite, ces mêmes outils, sont, d'une part, produits principalement par les services généraux, et, d'autre part, restent diffusés de manière trop restreinte au niveau central. Les acteurs du pilotage universitaire sont ainsi principalement administratifs et centraux, isolant les acteurs politiques et locaux, en particulier ceux des unités de recherche et de formation. En complément, le pilotage universitaire peut être caractérisé par des apprentissages de nature économique-légale et cognitive. Pourtant, la performance universitaire apparaît être plus englobante, en intégrant des dimensions humaines et de service rendu. De plus, les outils de pilotage pourraient aussi engendrer des apprentissages structurels et culturels. Enfin, les perspectives de développement semblent importantes dans la mesure où les pourcentages de mise en œuvre par les universités apparaissent modérés, à l'analyse des pratiques proposées de manière normative comme constitutive du pilotage des organisations publiques.

Au regard de notre modèle de recherche, nous avons aussi constaté que les universités françaises peuvent être caractérisées, au global, par des modèles de pilotage de nature administrative. Comme le montre le tableau synthétique ci-dessous, il apparaît en effet que la majorité des universités se situent sur des niveaux 1 ou 2 administratifs, quels que soient les éléments de caractérisation choisis.

Tableau final 2 : Répartition des universités dans les différents modèles de caractérisation du pilotage en contexte public

Caractéristiques de la gestion par la performance universitaire selon Baradat, Carassus et Dupuy		Modèles administratifs		Modèles politiques	
		Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé	Niveau 1 = faible	Niveau 2 = élevé
Outils et pratiques de pilotage de la performance	Mise en œuvre d'outils de prévision et suivi de gestion budgétaire et comptable, des ressources humaines et patrimoniale au sein de la Présidence et/ou des composantes	61%	30%	9%	0%
	Définition d'indicateurs d'activité et/ou de performance	64%	33%	3%	0%
	Dimensions de la performance couvertes par les outils de pilotage	91%	0%	0%	9%
	Modalités du dialogue de gestion interne	64%	3%	12%	21%
Acteurs	Acteurs internes qui participent à la production des outils de prévision et/ou de suivi vus précédemment	12%	52%	21%	15%
	Communication et utilisation des données en interne	88%	12%	0%	0%
Enjeux et usages	Enjeux et usages des outils de pilotage	9%	79%	12%	0%
	Types d'apprentissage organisationnel	45%	12%	12%	30%
	Dimensions couvertes par les apprentissages organisationnels	12%	52%	24%	12%



Les deux modèles administratifs sur lesquels semblent se positionner actuellement les universités peuvent être qualifiés de « *modèles élémentaires de pilotage* ». En effet, ces types de pratiques favorisent des outils « *sommaires* », souvent focalisés sur des dimensions strictement financières et « *court-termistes* », généralement sur l'échelle annuelle. La démarche est ainsi dépourvue d'une approche managériale et/ou politique. Les données émanant des instruments mis en œuvre ne sont alors aucunement liées à la stratégie des établissements, avec deux seules visées, technique et fonctionnelle. Au regard des acteurs mobilisés, en terme de production ou de diffusion, seuls les personnels administratifs sont concernés par ce type de pratique. Les outils mis en œuvre répondent alors souvent à des objectifs isolés et détachés des problématiques politiques, qui fournissent des informations peu pertinentes, d'une part, et n'intègrent pas la globalité de l'activité universitaire, d'autre part. Enfin, quant aux enjeux et usages des universités découlant d'un pilotage administratif, ils ne permettent que de faibles apprentissages organisationnels, dans la mesure où ils sont faiblement reliés aux mécanismes de prise de décision, souvent de nature politique.

Cette caractérisation, développée en détail dans le corps de cette étude, laisse entrevoir autant de pistes d'évolution des pratiques actuelles du pilotage universitaire.

IV.2 Prolongements de l'étude : vers un modèle politique du pilotage universitaire

Au regard des récentes mutations intervenues dans le paysage français, les universités françaises semblent devoir privilégier des modèles plus politiques de pilotage. En effet, le pilotage, défini comme un ensemble d'activités permettant de concevoir et de mettre en œuvre les objectifs stratégiques d'une institution, ainsi que de contrôler et corriger ses activités, d'analyser et améliorer son fonctionnement, doit permettre à la fois de répondre à des enjeux internes de nature managériale, mais aussi des enjeux externes de nature informationnelle, démocratique et politique (Baradat, Carassus, Dupuy, 2010).

Tout d'abord, concernant les enjeux managériaux, avec la mise en place d'un budget global intégrant la masse salariale, ainsi que la possibilité de la dévolution du patrimoine, les universités sont désormais confrontées à la gestion de nouveaux risques. Pour en assurer le pilotage, ces établissements doivent alors exploiter les ressources internes et externes dont ils disposent, afin d'ajuster leurs pratiques, non seulement en termes d'outils, en particulier en privilégiant une vision globale, pluridimensionnelle et pluriannuelle de leurs activités, et en termes de modes d'organisation, en se concentrant sur l'adaptation de leurs structures et de leurs interrelations.

Cet enjeu managérial interne intéresse, au premier titre, l'équipe dirigeante universitaire, en particulier dans la prise de décisions basées sur des informations de nature financière, constituées notamment des perspectives de développement, de l'organisation administrative et comptable, ou encore de la conception et du fonctionnement des systèmes des universités. Avec des pratiques de pilotage répondant à ces nouveaux besoins, l'équipe dirigeante doit alors disposer d'informations précises, afin de l'aider à prendre les bonnes décisions, écartant, par là-même, tout risque de choix inadaptés.

Ensuite, concernant les enjeux politiques, avec le passage à l'autonomie, les universités voient leurs responsabilités s'accroître, en même temps que leurs obligations en matière de transparence. Aux contrôles externes de l'IGAENR, de la CRC, ou de l'Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AERES), est venu s'ajouter celui des commissaires aux comptes, à travers la mise en œuvre de la certification des comptes universitaires (Carassus, 2009). De nouveaux modes de relation se révèlent donc nécessaires, non seulement dans ce cadre, mais également entre les universités et leurs divers partenaires, comme les entreprises, les banques, les collectivités locales ou les fondations, devenus plus nombreux avec les réformes engagées.

Face à ces nouveaux enjeux, un pilotage administratif universitaire semble connaître de nombreuses insuffisances que nous avons relevées ici. Or, une évolution vers un modèle politique pourrait répondre à ces deux types d'enjeux. En effet, ces outils y privilégient une analyse multidimensionnelle de la performance publique. De plus, ils favorisent la prise en compte d'informations qualitatives, au-delà des données strictement financières, d'informations à périmètre temporel élargi, de l'infra-annuel au pluriannuel, et d'informations de type stratégique. Ensuite, tous les acteurs internes, qu'ils soient politiques ou administratifs, y trouvent leur place, que cela soit en terme de production ou de communication. Enfin, les outils de pilotage y sont conçus pour aider à la décision et donc générer des apprentissages permettant une adaptation à l'environnement, que cela soit sur les plans cognitif, culturel ou structurel.

L'intérêt primaire d'un tel mode de pilotage est traduit par les propos de Kaplan et Norton (1992). « *On ne gère que ce que l'on mesure* », avancent-ils. En effet, même si cela semble d'emblée tautologique, il apparaît difficile de gérer une organisation sans outils de projection et de suivi adaptés. Dans ce sens, Gibert (2000) soutient lui que l' « *on peut faire beaucoup de choses sans instruments de mesure : de la politique, de la morale, de l'idéologie, ..., mais pas de la gestion* ».

Au-delà de ce premier intérêt où le système de pilotage constitue une condition préalable à l'existence d'un mode de management dans l'organisation, ce dernier peut être appréhendé, dans le même sens qu'Atkinson et al. (1997), à la fois comme un système de coordination, de suivi et de diagnostic, ces trois dimensions connaissant dans certains cas des interrelations.

Tout d'abord, les outils de pilotage, dans un modèle qualifié de politique, peuvent être considérés comme un système de coordination de l'activité. En effet, ces outils permettent d'aider l'organisation à évaluer sa capacité à donner à chacun de ses partenaires ce dont il a besoin pour continuer à contribuer à son activité. Le niveau de performance étant considéré comme global, tous les acteurs de l'organisation sont alors pris en considération. Les financeurs, par exemple, peuvent alors agir sur l'organisation en impactant leurs besoins et visions de l'activité de l'organisation. Le système de pilotage permet, ainsi, d'informer tous les acteurs de l'organisation, y compris au niveau opérationnel, des actions à engager en fonction des objectifs stratégiques définis en amont. Les besoins des usagers sont aussi appréhendés afin de définir des modes d'activités les plus proches des besoins.

Ensuite, les outils d'un pilotage politique peuvent être appréhendés comme un système de suivi et d'information. En effet, les objectifs stratégiques définis préalablement sont observés en pratique par la mesure de leur niveau d'atteinte. Dans

une optique partenariale, ces outils aident alors l'organisation à évaluer si elle reçoit la contribution attendue de ses fournisseurs et des ses employés, ainsi que le retour attendu de ses usagers. Ils permettent aussi de guider la définition et le développement des processus opérationnels de l'organisation. En comparant les performances de ces systèmes avec les objectifs de production, par exemple, le système de mesure de la performance identifie les insuffisances du processus concerné. Au-delà de cette mesure et de cette comparaison à des normes fixées préalablement, l'existence de ces systèmes permet aussi l'information des responsables concernés sur le niveau de performance atteint. Une fois les actions engagées et les mesures effectuées, les financeurs peuvent être informés sur la performance organisationnelle, en terme d'atteinte des objectifs (Bourguignon, 1995).

Enfin, les outils d'un pilotage politique peuvent être analysés comme un système de diagnostic. En effet, en permettant la compréhension des relations entre performances locales et performance globale, ils aident l'organisation à évaluer la contribution des résultats de ses différents processus et activités, notamment au niveau opérationnel, sur sa performance globale.

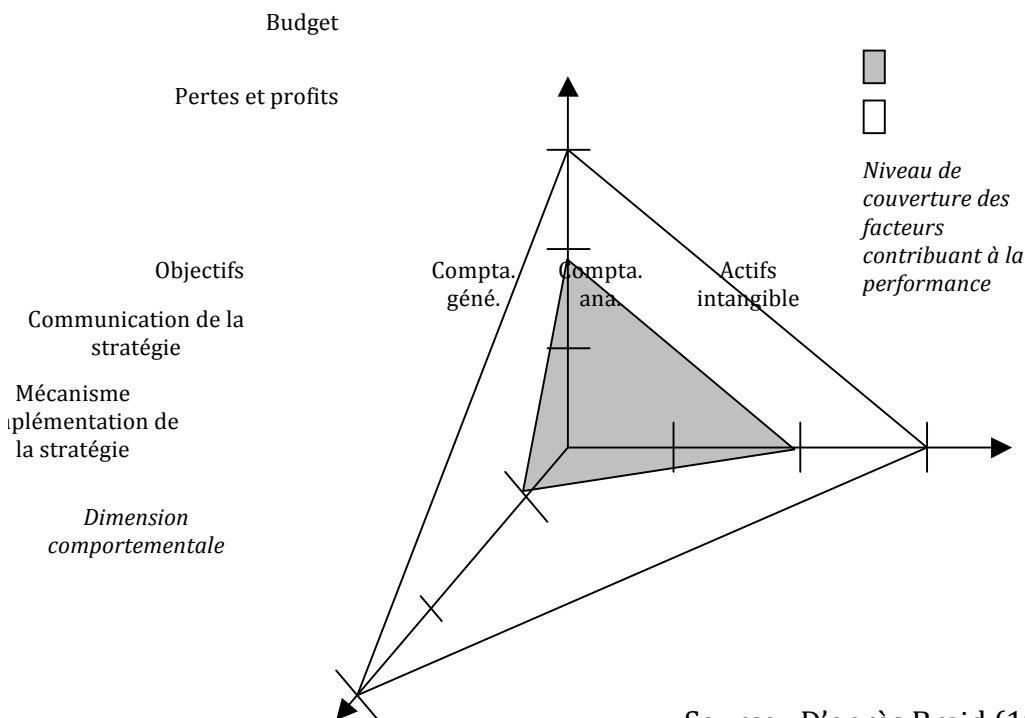
IV.3 Pistes instrumentales d'évolution : les tableaux de bord décisionnels équilibrés et les tableaux financiers de prévision et de suivi de l'activité

Ce type de prolongement du pilotage universitaire vers un modèle politique plus adapté aux enjeux du contexte actuel peut aussi trouver des pistes d'évolution, et donc d'études à venir, sur le plan instrumental. Avant de les décrire, nous en précisons toutefois les principaux éléments constitutifs.

Il semble en effet que les outils d'un pilotage politique universitaire ne doivent pas se structurer sur les seules mesures comptables et financières qui appréhenderont avec difficulté la complexité de l'organisation. De plus, les informations de nature comptable et financière ne semblent pas permettre de communiquer en interne une mesure de l'activité pertinente pour la prise de décision. Le fait est que les instruments de mesure strictement financiers n'ont ni la précision, ni la robustesse nécessaire au management d'une entreprise (Atkinson et al., 1997). Ainsi, plusieurs critiques sont avancées dans ce sens. D'après Breid (1994), ces insuffisances sont expliquées par trois facteurs : l'horizon temporel, le niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance et la dimension comportementale.

Tout d'abord, il apparaît que les mesures comptables et financières, compte tenu de leur horizon temporel, ne décrivent que l'histoire récente de l'organisation. Celles-ci ne peuvent ainsi participer à l'exercice nécessaire de la prédiction dans la mesure où ses principes constitutifs, notamment la prééminence des coûts historiques, mettent en avant le calcul de la valeur patrimoniale de l'organisation et de son résultat. Dans la mesure où ces notions se focalisent sur des indicateurs « *court-termistes* », la capacité future de l'organisation à maîtriser son activité ne peut être évaluée. De plus, toujours en se rapportant au facteur temps, il s'avère que ces mesures constituent des indicateurs trop tardifs, lorsqu'ils sont produits, pour influencer la décision de l'équipe dirigeante. Au total, l'horizon temporel étant réduit, ce type d'indicateur n'indique donc pas si la performance comptable et financière dégagée est en cohérence avec les stratégies et les objectifs de l'organisation.

Figure 3 : Les insuffisances des mesures comptables et financières en terme d'évaluation de la performance organisationnelle



Source : D'après Breid (1994) cité par Lohri (2000)

Ensuite, ces mesures ne prennent pas non plus en considération, compte tenu de leur niveau de couverture des facteurs contribuant à la performance, l'influence des actifs immatériels. Il apparaît en effet que ce type d'information ignore d'importants facteurs clés de succès pour l'organisation publique, tel que la satisfaction des usagers, ou la qualité des prestations réalisées, des services rendus. Notamment dans une activité de service, comme pour l'université, il apparaît en effet primordial d'intégrer des mesures qualitatives de la performance organisationnelle. Gervais et Thenet (2004) soulignent dans ce sens que la productivité d'une organisation de service ne doit pas strictement se mesurer en rapportant le temps passé à la production obtenue. Lorsque c'est le cas, il apparaît en effet que cette mesure peut nuire à la réalisation des différentes composantes de la prestation attendue par l'utilisateur, telles que l'adaptabilité à ses besoins ou la qualité de la prestation. Van Caillie (1999) précise lui que les indicateurs de nature comptable et financière ne tiennent pas compte de l'aptitude de l'organisation, non seulement, à innover pour rencontrer les attentes des usagers/clients, mais aussi à adapter ses processus de production pour tenir compte rapidement de tout changement dans son environnement.

Enfin, la dimension comportementale constitue un troisième facteur imparfait des indicateurs comptables et financières traditionnels. En effet, l'utilisation de ce seul type d'indicateur peut avoir deux incidences sur le comportement des acteurs de l'organisation. Le premier concerne l'utilisation des outils de management prospectifs, lorsqu'ils existent. Dans ce cas, la prééminence des objectifs financiers ne permet pas d'intégrer des analyses externes ou internes sur le devenir de l'organisation, les projections étant souvent déterminées par extrapolation. Le second intéresse les acteurs de l'organisation eux-mêmes. En effet, les mesures comptables et financières ne fournissent que peu de fondement à l'évaluation de l'efficacité des processus liés au

personnel de l'entreprise (Atkinson et al., 1997). Dans cette logique, l'utilisation de mesures comptables pour motiver le personnel, notamment à travers le calcul de la rémunération, semble connaître de larges insuffisances en terme de création de performance organisationnelle.

Au-delà de ces trois facteurs d'insuffisances, l'utilisation de mesures comptables et financières ne permet pas non plus d'avoir une vision globale de l'organisation, en particulier lorsque celle-ci est composée d'unités différentes. Dans ce cas, l'information comptable et financière concerne principalement une globalité, sans précision et affectation, à moins de réaliser des retraitements importants, sans produire de la connaissance sur la performance globale (Epstein, Manzoni, 1998).

Compte tenu de ces nombreuses limites, plusieurs auteurs suggèrent ainsi la mise en place de systèmes multidimensionnels de pilotage comme outils de management complémentaires aux outils traditionnels (Kaplan, Norton, 1992 ; Otley, 1999). Les mesures axées sur des dimensions comptables et financières, malgré leurs insuffisances, ne sont toutefois pas écartées, mais complétées par des mesures permettant de prendre en considération d'autres dimensions nécessaires à l'appréciation de la performance globale d'une organisation. Dans cette voie, deux outils peuvent être dégagés, qui feront l'objet d'une étude approfondie ultérieure :

- le premier intéresse les tableaux de bord décisionnels équilibrés. Ce type d'outil est développé au début des années 1990 (Kaplan, Norton, 1992) comme une réponse aux limites des outils de management existants. Ces auteurs y privilégient, tout d'abord, une réintroduction de mesures opérationnelles au sein des outils du contrôle de gestion et proposent, ensuite, de relier ces niveaux de performance opérationnelle avec la stratégie de l'organisation. En effet, l'utilisation de ces seuls indicateurs d'activité, axés sur une amélioration locale et à court terme, ne permettrait pas de répondre à l'évolution du contexte économique de plus en plus imprévisible, marqué par la croissance de la complexité des produits et des processus technologiques, mais aussi par l'imprévisibilité de l'environnement. Prenant en considération les limites déjà évoquées infra des mesures de performance largement fondées sur des dimensions financières, mais aussi les insuffisances de mesures strictement opérationnelles, Kaplan et Norton développent ainsi un outil qui ne privilégie aucune dimension au détriment de l'autre. Ce tableau de bord décisionnel est alors considéré comme équilibré.
- le second concerne les tableaux de prévision et de suivi de l'activité. Outil permettant de visualiser et de suivre la stratégie d'une organisation, ces tableaux présentent, de manière chiffrée, les différentes actions et ressources mises en œuvre pendant une période donnée, afin d'atteindre les objectifs fixés. Celui-ci est assimilé aux différentes démarches d'appréhension des risques d'une organisation. Dans ce sens, cet outil doit permettre la mise en exergue des différents paramètres susceptibles d'influencer positivement ou négativement un projet, ainsi que de la détermination « *de la dépendance du projet aux éléments sur lesquels l'investisseur aura une influence* » (Vernimmen, 2010). De manière plus traditionnelle, il est également présenté comme « *un document qui porte à la compréhension, destiné à aider l'organisation dans son analyse du marché et dans la planification d'une stratégie* ». Il formalise la capacité de l'équipe dirigeante à planifier et à gérer une organisation (Lambing, Kuehl, 2003, p. 143). Il se présente

généralement sous la forme d'un « *document synthétique présentant l'activité d'une entreprise et la stratégie de celle-ci lors d'une création, reprise ou croissance d'entreprise* ». Par ailleurs, il « *reprend les éléments essentiels permettant son évaluation* », ayant pour principale finalité « *la présentation de l'état présumé futur du projet, en intégrant tous les aspects : produits ou services, le marché, la concurrence, la politique commerciale, la politique marketing, la politique de communication, les échéances et la planification, les axes de développement, les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires* » (Laguecir, Colas, 2007). Dans ce sens, cet outil constitue un instrument de structuration d'un projet, en constituant une ligne directrice à son développement (Fayolle, 2004 ; Honig, 2004). Il comprend à la fois la présentation générale du projet, de la stratégie et le modèle économique prévisionnel choisi (Lambing, Kuehl 2003; De Thomas, Frendeberger, 1995).

Ces deux outils pourraient constituer des pistes instrumentales d'évolution du pilotage universitaire vers un modèle politique, prolongements qui permettront de répondre non seulement aux nouveaux enjeux du contexte universitaire en mutation, mais aussi aux insuffisances des pratiques actuelles caractérisées par un modèle administratif.

Bibliographie

« Décret n° 2008-618 du 27 juin 2008 relatif au budget et au régime financier des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel bénéficiant des responsabilités et compétences élargies », Journal Officiel de la République Française, No. 150, 28 juin 2008 ;

« Loi n°2007-1199 du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des Universités », Journal Officiel de la République Française, No. 185, 11 août 2007 ;

« Loi Organique n°2001-692 du 1 août 2001 relative aux Lois de Finances », Journal Officiel de la République Française, No. 177, 2 août 2001 ;

AERES, Évaluation des universités de la vague B, Rapport de synthèse, 2008 ;

AGHION P., L'excellence universitaire : leçons des expériences internationales, Rapport d'étape de la mission Aghion à Mme Valérie Pécresse, Ministre de l'enseignement supérieur et de recherche, janvier 2010 ;

ANSIAU D. et al., « Intelligence émotionnelle et processus de décision : une étude exploratoire sur des cadres français », *XVIème Conférence Internationale de Management Stratégique*, 6-9 Juin, Montréal, 2007 ;

ANSOFF H.I., *Corporate Strategy*, Mc Graw-Hill, 1965 ;

ARGYRIS C., SCHÖN D., *Apprentissage organisationnel : théorie, méthode, pratique*, De Boeck Université, 2002 ;

ARGYRIS C., SCHÖN D., *Organizational learning*, Reading Mass: Adisson-Wesley, 1978 ;

ARGYRIS C., SCHÖN D., *Organizational learning II - Theory, Method end Practice*, Addison-Wesley Publishing Company, 1996 ;

BARADAT C., CARASSUS D., DUPUY E., « L'évolution des modes de pilotage des organisations dans un contexte en mutation : le cas des universités françaises », *2ème Congrès Transatlantique de comptabilité, contrôle, audit et gestion des coûts dans la globalisation et la normalisation*, Lyon, 2010 ;

BATAC J., CARASSUS D., « Les interactions contrôle / apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : une étude comparative avec KLOOT (1997) », *Revue Comptabilité Contrôle Audit*, Vol.14, n°2, décembre 2008 ;

BATAC J., CARASSUS D., MAUREL C., « Evolution de la norme du contrôle interne dans le contexte public local », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, Vol.12, issue 1, 2009 ;

BESSIRE D., « Du tableau de bord au pilotage : l'entreprise au risque de se perdre », *Congrès de l'Association française de comptabilité*, Angers, 2000 ;

BILEK A., CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., 2010, « Les modèles de gestion de la performance publique à l'échelle européenne », Congrès de l'Union des Dirigeants Territoriaux de l'Europe, Strasbourg.

BORGONOV E., BROVETTO P.R., « The Concepts Of Bureaucratic And Managerial Control In Public Administration », in A. Kakabadse, P. Brovetto, R. Holzer (Éds.), *Management development and the public sector*, Avebury, 1988 ;

BOUCKAERT G., « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », *Revue Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne 2005 ;

BOUCKAERT G., HALLIGAN J., « A Framework for Comparative Analysis of Performance Management », *Paper presented to Study Group on Productivity and Quality in the Public Sector, Conference of European Group of Public Administration, Università Bocconi, Milan, 6-9 September 2006* ;

BOUQUIN H., *Comptabilité de Gestion*, 2ème édition, Sirey, 1997 ;

BOURGUIGNON A., « Peut-on définir la performance ? », *Revue Française de Comptabilité*, Juillet-Août, 1995 ;

BOURGUIGNON A., MALLERRET V., NØRREKLIT H., « L'irréductible dimension culturelle des instruments de gestion : l'exemple du tableau de bord et du balanced scorecard », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, numéro spécial, mai, 2002, pp. 7-32 ;

BROWN A.D., STARKEY K., « Organizational identity and learning: a psychodynamic perspective », *Academy of Management Review*, 25(1), 2000, p.102-120.

BUSSON-VILLA F., « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 2, n°1, 1999 ;

CAPPELLETTI L., KHOUATRA J., « Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 10, vol. 1, 2004 ;

CARASSUS D., GARDEY D., « Les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le contexte en changement du secteur public local : une lecture renouvelée axée sur l'amélioration de la performance », *Colloque ISEOR*, Lyon, 2010 ;

CARASSUS D., STECKEL M.-C., « Application de la LOLF aux universités : un nouveau mode d'apprentissage organisationnel ? », *Colloque « LOLF et universités : quels apprentissages en vue de leur autonomie renforcée ? »*, Conférence des Présidents d'Universités / UPPA, 2008 ;

CHANDLER A. D., *Strategy and structure, Chapters in History of the industrial Enterprise*, MIT Press, Editions d'Organisation, 1962 ;

CHARREAUX G., *Le gouvernement des entreprises : corporate governance, théories et faits*, Economica, 1997 ;

CHATELAIN-PONROY S., RIVAL M., SPONEM S., TORSET C., « 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*, No. 393, novembre 2006 ;

CHAUDEMANCE B., COHANIER B., « Vers une définition de la punition dans le cadre du processus de contrôle », *Congrès IAAER/AFC*, Paris, 23-24-25 octobre 1997.

CHRYSOSTOME E.V., SU Z., « L'apprentissage stratégique dans les coentreprises internationales : proposition d'un modèle intégrateur », *Xème Conférence de AIMS*, Québec, 2001 ;

COLAS H., LAGUECIR A., « Des modes d'utilisation du business plan », CEREBEM, Centre de REcherche de Bordeaux Ecole de Management, n°119-07, Septembre 2007.

COUR DES COMPTES, *Efficienc e et efficacité des universités : observations récentes et nouvelles approches*, Communication à la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, décembre 2005 ;

COUR DES COMPTES, *La gestion du système éducatif*, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations intéressées, avril 2003 ;

- D'AMBOISE G., « Les perspectives de recherche » In *Le projet de recherche en administration : un guide général à sa préparation*, Faculté des sciences de l'administration, Pavillon Palasis-Prince, Presse de l'Université Laval, 1996, p. 13-75. ;
- DE LA VILLE V.I., « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques, Management et organisation des entreprises », *Cahiers français*, n°287, 1998 ;
- DE THOMAS A., FRENDEBERGER W., *Writing a convincing Business Plan*, Baron's business Library, 1995 ;
- DEMEESTERE R., LORINO P., MOTTIS N., *Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise*, 2ème édition, Éditions Dunod, 2002 ;
- DENT J.F., « Strategy, organization and control: some possibilities for accounting research », *Accounting, Organization and society*, Vol. 15 n° ½, 1990 ;
- DODGSON M., *Organizational learning: A review of some literatures*, *Organization Studies*, 14, 1993, p. 375-394 ;
- DUPONT-MARILLIA F., « Contractualisation, LOLF, «budget global»: des outils au service de véritables politiques universitaires ? », *Université, universités*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2009 ;
- FAVATIER J., Séminaire sur la communication interne et le management, Paris, 19 octobre 2003 ;
- FAYOLLE A., *Entrepreneuriat : Apprendre à entreprendre*, Dunod, 2004 ;
- FRANÇOIS-NOYER V., *La place du contrôle de gestion dans l'évaluation des politiques publiques locales*, Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Lille 1, 1994 ;
- GERVAIS M., THENET G., « Comment évaluer la productivité dans les activités de service ? », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 10, vol. 1, 2004 ;
- GRIMAND A., *L'appropriation des outils de gestion – Vers de nouvelles perspectives théoriques ?*, publication de l'université de Saint-Etienne, Collection gestion, 2006 ;
- GRUENING G., « Origin And Theoretical Basis of New Public Management », *International Public Management journal*, vol. 4, 2001, p. 1-25 ;
- GUTHRIE J., PARKER L., « A Quarter Of A Century Of Performance Auditing In The Australian Federal Public Sector: A Malleable Masque », *ABACUS*, vol. 35, n°3, 1999, p. 302-332 ;
- HALONEN-AKATWIJUKA M., PROPPER C., « Competition And Decentralisation in Government Bureaucracies », *Journal of Economic Behavior & Organization*, n°67, 2008, p. 903-916 ;
- HONIG B., "Entrepreneurship Education: Toward a Contingency-Based Model of Business Planning", *Academy of Management Learning and Education*, Sept., 3(3), 2004, p.258- 273.
- HOOD C., « The 'New Public Management' In The 1980's: Variations On a Theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, n°2/3, p. 93-109, 1995 ;
- HOPWOOD A.G., "The archaeology of accounting systems", *Accounting, Organizations and Society*, vol. 12, n°3, 1987, p.207-234.
- HOQUE Z., MOLL J., « Public Sector Reform: Implications For Accounting, Accountability And Performance Of State-Owned Entities », *International journal of public sector management*, vol.14, n°4, 2001, p. 315-323 ;

HURON D., « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française », *Actes des XIVèmes Journées nationales des IAE*, Nantes, 1998 ;

IGAENR, *La modernisation de la gestion publique : un levier pour l'autonomie des universités*, Rapport n°2009-062 de la mission Aghion à Mme Valérie Pécresse, Ministre de l'enseignement supérieur et de recherche, avril 2009 ;

IGAENR, *La situation de l'université de la Méditerranée (Aix-Marseille II) au regard de la loi LRU*, Rapport n°2008-073 à Mme Valérie Pécresse, Ministre de l'enseignement supérieur et de recherche, juillet 2008 ;

IGAENR, *La situation de l'université Paris Diderot, Paris VII au regard de la loi LRU*, Rapport n°2008-079 à Mme Valérie Pécresse, Ministre de l'enseignement supérieur et de recherche, septembre 2008 ;

IGEN/IGAENR, *Rapport annuel des inspections générales pour 2004*, La documentation française, 2004 ;

IGF/IGAENR, *Cahier des charges établi en vue de l'élargissement des compétences des universités prévu par la loi LRU*, octobre 2007 ;

KAPLAN R.S., NORTON D.P., « The balanced scorecard – Measures that drives performance », *Harvard Business Review*, Vol. 70, n°1 Janvier-février, 1992 ;

KAPLAN R.S., NORTON D.P., *Comment utiliser le tableau de bord prospectif*, Editions d'organisation, Paris, 2001 ;

KLOOT L., « Organizational learning and management control systems : responding to environmental change », *Management Accounting Research*, Vol.8, n°1, mars 1997, p.47-73 ;

KOENIG G., « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux ». *Revue Française de Gestion*, n°97, janvier-février, 1994, pp.76-83

LAMBING P., KUEHL C., *Entrepreneurship*, 4th edition, Pearson, 2003 ;

MILES R.E., SNOW C.C., *Organizational Strategies, Structure and Process*, New-York, MacGraw-Hill Book Co, 1981 ;

MORIN E.M, SAVOIE A., « Représentations de l'efficacité organisationnelle : développements récents », *Revue psychologica*, n°27, Portugal, 2001 ;

NEWBERRY S., PALLOT J., « Freedom or Coercion? NPM Incentives in New Zealand Central Government Departments », *Management Accounting Research*, vol. 15, n°3, 2004, p. 247-266 ;

NIOCHE J.-P., « Management public: à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion*, n° 85, septembre 1991 ;

OLSEN M. E., *The process of social organization*, New York : Holt, Rinehart, and Winston, 1978 ;

OTLEY D., « Performance management : a framework for management control systems research », *Management Accounting Research*, vol. 10, 1999 ;

RIVENBARK W.C., « Benchmarking And Cost Accounting: The North Carolina Approach », *Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, vol. 12, n°1, 2000a, p. 125-137 ;

SANTO V. M., VERRIER P.-É., *Le Management public*, Paris : Presses universitaires de France, Que sais-je ? n° 2724, 1993 ;

SENAT, *Autonomie budgétaire et financière des universités et nouveau Système d'allocation des moyens (sympa) : le chemin de la vertu ?*, Mission de contrôle commune à la commission des finances et à la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, Rapport d'information de MM. Adnot P. et Dupont J.-L., Rapport n°532, 2008-2009.

SENGE P., « The leader's new work : building learning organizations », *Sloan Management review*, vol 32, n°1, 1990, p 7-23 ;

SOULIER E., « Les communautés de pratiques au cœur de l'organisation réelle des entreprises », *Systèmes d'Information et Management*, n°1, vol.9, 2004, p.3-24 ;

TANNENBAUM A., *Control in organization*, New York, Mc Graw Hill, 1968 ;

VERNIMMEN P., *Finance d'entreprise 2011*, Editions DALLOZ, 2010 ;

WATHELET J.C., *Budget, comptabilité et contrôle externe des collectivités territoriales - Essai prospectif*, L'Harmattan, 2000 ;

ZOLLO, M., WINTER S.G., "Deliberate learning and the evolution of dynamic capabilities." *Organization Science*, 13, 2002, p. 339-351.