

EFFICACITÉ DU SYSTÈME D'ÉVALUATION PUBLIC : LE CAS DES UNIVERSITÉS

Guillaume BIOT-PAQUEROT

Professeur Assistant

Groupe Sup de Co La Rochelle – CEREGE (EA 1722)

102 rue de Coureilles, 17024 La Rochelle cedex 1

Tél : 05 46 51 77 00

biotg@esc-larochelle.fr

L'attribution de moyens supplémentaires dans les universités dépend quasi exclusivement du maintien ou de la création de nouvelles filières de formation. Le recours à la cogestion peut à cet égard entraîner un certain nombre de dysfonctionnements. Les décisions émergent généralement des disciplines, et sont contrôlées au niveau des conseils des établissements par des représentants de ces disciplines, puis au niveau de la tutelle par un expert de la discipline. Ce qui implique que certaines parties prenantes sont à même d'utiliser les informations qu'elles détiennent par rapport à ces projets d'investissement afin de s'aménager un budget discrétionnaire, entraînant alors de potentiels conflits d'intérêts entre les membres de la coalition.

Cet article nous permettra d'éclairer, au travers de la mise à l'épreuve de la théorie de l'architecture organisationnelle par le biais d'une étude de cas, la nécessité du renforcement de la fonction d'évaluation au sein des universités, afin de remplir les objectifs fixés lors de la Conférence de Bologne sur l'Enseignement supérieur européen.

Mots clés : Gouvernance des universités, management public, création de valeur, études de cas

Classification JEL : H44, L25, M49

Contrairement à la théorie économique standard qui considère le système de droits de propriété des firmes comme donné, les approches contractuelles, basées sur la théorie des droits de propriété, ont contribué à trouver une justification aux différentes formes organisationnelles qui résultent d'arrangements entre les acteurs opérant à l'intérieur de la coalition. Le champ de la gouvernance, initié par les travaux de Berle et Means (1932), a largement évolué au cours du temps. L'idée développée par les auteurs est alors de sécuriser l'investissement des actionnaires par rapport à l'opportunisme du dirigeant. À l'origine centrés sur les relations actionnaires-dirigeants, et par conséquent sur les sociétés cotées, ces travaux ont connu de nombreux enrichissements. L'élargissement du cadre théorique permit alors d'intégrer à la fois la latitude décisionnelle des dirigeants vis-à-vis des actionnaires, mais également un certain nombre de parties prenantes. Dans ce cadre, le conseil d'administration apparaît comme un mécanisme particulier censé permettre de limiter l'opportunisme managérial, et d'accroître la création de valeur. L'élargissement du cadre conceptuel à d'autres parties prenantes autorise la transposition de la réflexion théorique à des organisations non cotées, voire publiques. En retour, l'étude des institutions publiques peut permettre de mieux appréhender le fonctionnement des organisations classiques, en basant les analyses sur d'autres arguments que la valeur actionnariale. Nous appliquons cette démarche au cadre des universités en France, à l'instar de la réflexion initiée par Fama et Jensen (1983a et 1983b) sur les droits de propriété appliquée à différentes formes organisationnelles.

La production d'éducation, en particulier dans l'enseignement supérieur, revêt des caractéristiques particulières qui la distinguent des autres productions de biens et de services. Et les universités représentent un cadre pour le moins intéressant en vue de mettre à l'épreuve le cadre théorique de la théorie de l'architecture organisationnelle. En effet, la simple transposition du cadre théorique de l'agence, dans sa vision normative, ne permet pas d'expliquer la création de valeur de façon satisfaisante. Les administrateurs sont des membres élus, majoritairement des pairs membres des personnels et des usagers. La théorie classique de l'agence ne semble pas s'adapter au cadre de la cogestion en vigueur dans les établissements d'enseignement supérieur en France. En revanche, Charreaux (2000) développe une théorie du conseil d'administration, basée sur la théorie positive de l'agence, qui semble offrir un cadre de référence satisfaisant pour expliciter la démarche de création de valeur au sein des universités. De même, Winston (1997) identifie les différences fondamentales qui existent entre les universités et les entreprises privées, afin d'éclairer le fonctionnement de ces organisations publiques à l'aune des théories de la firme. Pour ce faire, il base son analyse sur l'approche développée par Hansmann (1980), qui définit les universités à partir de la contrainte de non distribution, selon laquelle les organisations à but non lucratif peuvent réaliser des profits mais ne peuvent les distribuer à ceux qui les contrôlent, ces organisations n'ayant pas de propriétaires en tant que tels.

La théorie de l'architecture organisationnelle peut être présentée comme une théorie de l'allocation des droits de décision. Elle suggère un examen des effets de la structure des droits de propriété sur le processus décisionnel dans ces différentes dimensions interdépendantes (répartition des droits décisionnels et caractéristiques des systèmes de coordination et de contrôle), permettant la prise en considération des différentes parties prenantes. Jensen et Meckling (1976 et 1992), Fama et Jensen (1983a et b), Brickley et al. (2000) justifient l'existence des mécanismes de contrôle à partir de l'étude de ces droits décisionnels et de leur caractère aliénable, qui les conduisent à définir l'architecture organisationnelle d'une firme à travers trois dimensions, recouvrant les variables centrales de la TPA : la répartition des droits

décisionnels, le système d'évaluation de la performance ou système de contrôle, et le système incitatif ou de coordination. L'efficacité organisationnelle est garantie par la cohérence de ces trois fonctions essentielles. Les systèmes de coordination et de contrôle dépendent de la diffusion des fonctions de ratification et de surveillance par lesquelles s'exercent les droits de contrôle. L'émergence des organisations à but non lucratif est expliquée par la présence de coûts de transaction et de contrôle élevés (Fama et Jensen, 1983). La fonction de contrôle est dès lors confiée à des assemblées (principalement le conseil d'administration, le conseil scientifique et le CEVU), constituées majoritairement par les pourvoyeurs de ressources. Brown (1997) pose la question de la répartition des droits décisionnels dans les universités et propose une vision alternative de la créance résiduelle. Il en découle que ce n'est pas parce que la contrainte de non distribution limite le risque de recherche de lucre de la part des membres de l'organisation qu'il n'est pas nécessaire de mettre en place des procédures de contrôle. Il convient d'analyser la manière dont la structure de propriété, en générant un système de gouvernance hybride, entre la bureaucratie et la technocratie, permet de d'identifier les différents mécanismes de diffusion de ces fonctions.

1. Création de valeur et système de coordination public

La propriété publique semble particulièrement démembrée, tant en termes de répartition des gains résiduels que des fonctions décisionnelles. Le niveau de délégation résulte de l'arbitrage entre les coûts de transfert et de traitement de l'information spécifique, qui croissent avec le degré de centralisation, et les coûts d'agence, qui augmentent avec le degré de décentralisation (Jensen et Meckling, 1992). On peut d'ailleurs ajouter que les décisions stratégiques engendrent des conflits d'intérêt, « les principales décisions stratégiques ou financières étant habituellement subordonnées aux orientations de politique économique définies par les Pouvoirs publics ainsi qu'aux contraintes budgétaires » (Charreaux, 1997). La solution optimale au problème organisationnel consiste donc à trouver les moyens les moins coûteux pour mettre la connaissance pertinente à la disposition des décideurs. La théorie positive de l'agence énonce ainsi que la survie de l'organisation dépend de sa capacité à allouer de façon optimale les droits décisionnels, afin de maximiser la création de valeur en exploitant les connaissances nécessaires à la décision d'investissement. Les décisions stratégiques émergent de la connaissance des capacités organisationnelles et financières de l'établissement. En théorie donc, seuls les dirigeants sont à même de prendre les décisions d'investissement puisqu'ils bénéficient d'une vision globale de l'organisation. Et le conseil d'administration représente le lieu privilégié de confrontation des intérêts des différentes parties prenantes, et plus particulièrement du dirigeant et des créanciers résiduels.

Les conflits potentiels trouvant leur origine dans l'allocation des décisions régissant le processus de création de valeur, ou dans l'appropriation de la valeur créée (Charreaux, 1999), le conseil d'administration représente un mécanisme de résolution des conflits inhérents au processus de décision. Dans les établissements universitaires, les discussions vont donc émerger autour du processus de création de valeur, qui passe essentiellement par la création d'une offre de formation. Bien que les formations nouvellement habilitées doivent

généralement fonctionner à budget constant pour leur première année d'existence¹, l'ouverture de formations nouvelles permet d'obtenir davantage de ressources auprès de l'administration centrale. La création d'une offre de formation fait alors intervenir plusieurs acteurs avec des intérêts potentiellement divergents.

1.1 Processus de ratification et projets d'investissement

Fama et Jensen (1983a) définissent les organisations complexes comme des organisations au sein desquelles les connaissances spécifiques sont diffusées. L'optimisation du processus décisionnel conduit à diffuser la fonction de gestion des décisions. Et la recherche d'efficacité se traduit alors par une séparation fonctionnelle de la décision et du contrôle, la fonction de gestion de la décision étant déléguée au dirigeant et la fonction de contrôle étant exercée par les actionnaires.

La théorie de l'architecture organisationnelle stipule que la localisation de l'information spécifique influence l'allocation des droits décisionnels. L'autonomie des universités favorise la décentralisation du processus décisionnel par l'abandon de tout ou partie des fonctions de contrôle décisionnel et d'évaluation qu'exercent habituellement les Pouvoirs publics. Le principe de co-gestion, mis en œuvre dans la loi de 1968 relative à l'enseignement supérieur, définit les modalités d'administration des universités ainsi que la représentation de leurs membres au sein des conseils. La cogestion s'organise alors entre enseignants, chercheurs, personnels administratifs et étudiants. En ce sens, la propriété publique répond au principe d'efficacité, les fonctions décisionnelles étant co-localisées au niveau des individus susceptibles de les exercer le plus pertinemment possible.

Dès lors, la structure des droits de propriété des universités implique une décentralisation de l'initiative des décisions d'investissement au profit des porteurs de projets, détenteurs de la connaissance spécifique. Les besoins opérationnels émergent donc de ce niveau organisationnel. Il en découle une asymétrie informationnelle forte due au niveau de délégation important, qui augmente en même temps que les coûts d'agence liés à la décentralisation (Jensen et Meckling, 1992). Les modifications de l'environnement, induites par les différentes réformes, et plus particulièrement par le processus de Bologne, impliquent également un fort degré d'incertitude pour les différents acteurs. L'instabilité qui en découle nécessite une forte capacité de réactivité, et par conséquent, une décentralisation d'une partie des droits décisionnels vers les niveaux intermédiaires et vers les niveaux opérationnels encore plus importante (Noda et Bower, 1996 ; Brickley et *al.*, 2001) afin d'optimiser leur processus de décision.

Milgrom et Roberts (1997) développent la notion de coûts d'influence pour caractériser l'activisme de certaines parties prenantes, en insistant sur le fait que l'énergie dépensée et l'activisme qui en découle sont essentiellement centrés sur un transfert de richesse (la répartition de valeur) et non sur la création de valeur. Ils assimilent cet activisme à un coût d'opportunité pour l'organisation, qui évolue en fonction de la taille de l'organisation. Dans notre cadre d'analyse, les individus cherchent à capter de la rente qui découle de l'ouverture et de la gestion des diplômes, ou du maintien d'une formation existante. La participation au processus décisionnel, notamment par l'implication des administrateurs dans les conseils,

¹ Ceci est notamment dû aux exercices budgétaires et justifie l'existence de budgets discrétionnaires au niveau des composantes, qui permettent de financer sur réserves ou sur fonds propres des projets stratégiques pour les UFR.

illustre le propos de Milgrom et Roberts (*op. cité*, p. 350-355) selon lequel les agents sont prêts à engager un certain nombre de ressources (notamment du temps, et par conséquent à supporter les coûts d'opportunité) pour s'attribuer une partie de la valeur créée. Selon Williamson (1987), la décentralisation totale de la gestion des investissements au profit des unités avec un contrôle ex-post semble très risquée bien que le responsable d'unité soit le plus apte à détenir la connaissance spécifique. En effet, chaque responsable d'unité décide de sa politique d'investissement sans connaître ni le montant des ressources financières que possède l'organisation ni les projets des autres composantes. Un processus décentralisé pose non seulement d'importants problèmes de coordination mais engendre également des comportements opportunistes de la part des unités. Pour que la délégation par la Direction d'une partie de son autorité ne conduise pas à une perte de contrôle dont les coûts excéderaient l'économie des coûts de traitement et de transfert l'information spécifique, la Direction doit mettre en place un système de contrôle approprié. Une architecture organisationnelle est considérée comme efficace dès lors qu'elle permet l'émergence de projets d'investissements de la part des unités (c'est-à-dire faire remonter la connaissance spécifique locale), en mettant en place un système de contrôle (évaluation/ incitation) encourageant les individus et les unités à diffuser cette connaissance nécessaire à une prise de décision efficace, en évitant toute profusion d'initiatives locales.

Le système de contrôle est donc au centre du système de création de valeur. L'un des mécanismes à la disposition des dirigeants pour limiter les conflits d'intérêts entre les parties prenantes peut résider dans le fait de « rémunérer » l'activisme des membres des conseils en favorisant les projets qui leur permettent d'accroître leur utilité. Ce qui renforce l'idée de Milgrom et Roberts (*op. cité*, p.358), selon laquelle « les activités d'influence ne sont possibles que s'il existe une autorité centrale qui a le pouvoir de décider des modalités de répartition des coûts et des avantages entre les individus ou les unités de l'organisation ». C'est notamment le cas à l'Université, où le CA, essentiellement constitué de représentants de l'institution (dans le cadre de la surveillance mutuelle), arbitre entre les différentes propositions de répartition des ressources. Cependant, l'objectif poursuivi par la mise en place de l'architecture organisationnelle réside notamment dans la limitation des activités d'influence. Brickley et *al.* (2001) rappellent que la concurrence entre des intérêts divergents conduit en moyenne à un accroissement de valeur pour l'organisation dans le cadre de la recherche de l'optimum social. Ils voient dans l'accroissement des coûts d'influence, dû à l'augmentation de la valeur à redistribuer, la possibilité de renforcer la participation des individus au processus de décision. En limitant l'accès à l'information pertinente, l'activisme de certaines parties prenantes est réduit, ce qui a pour effet d'accroître les coûts de revendication qu'elles supportent et de restreindre mécaniquement leur capacité de négociation. Dans cette optique, et en se basant sur les hypothèses comportementales de Jensen, les porteurs de projets étant considérés comme rationnels, ils n'auront donc pas intérêt à révéler l'ensemble des informations relatives à leur projet, notamment en termes d'insertion professionnelle, de coûts de formation, etc. aux autres membres de la coalition. D'où la proposition 1 :

« *L'information des administrateurs relativement à l'identification des objectifs de projets de formation est faible.* » (Proposition 1)

1.2 Dilution de la responsabilité des administrateurs et système d'évaluation

L'organisation, dans la vision partenariale (Alchian et Demsetz, 1972), figure un système de transactions complexes, différant de simples échanges marchands régis par un système de prix. Elles permettent des relations de coopération de longue durée. Dans ce contexte, la création de valeur dépend de compétences particulières détenues par certains individus et la firme peut alors être représentée comme une combinaison durable de ressources (Aoki, 1984). Et l'équilibre organisationnel peut représenter une certaine forme d'efficacité. On peut alors penser que les discussions autour des projets de création seraient limitées car elles risqueraient de remettre en question les équilibres de long terme entre les membres de la coalition². Il existe donc un lien entre la structure des droits de propriété publique et le processus décisionnel, qui permet de décentraliser la fonction de décision aux partenaires détenant la connaissance spécifique. Les entreprises managériales ont recours à des mécanismes internes de contrôle du comportement des agents fondés sur l'incitation à la performance, permettant notamment de valoriser les investissements en capital humain consentis par les individus. Mais nous avons vu que le contexte public limitait ce type de valorisation, et que les individus cherchent alors à valoriser leur utilité propre, et qu'il est particulièrement difficile d'identifier et de contrôler la production de ce type d'organisation à partir du schéma Alchian-Demsetz (1972), notamment en raison du caractère intangible du produit. L'évaluation de la production est d'autant plus difficile à mettre en place, à la fois par rapport aux caractéristiques de la structure des droits de propriété publics et aux caractéristiques du produit en tant que tels.

Les décisions de gestion pouvant avoir un impact sur le déroulement de la carrière des enseignants-chercheurs (avancement, accès à la première classe...), à partir des opportunités d'enseignement et des responsabilités administratives qu'ils peuvent endosser, il est probable qu'ils agissent avec opportunisme lors des choix d'investissement ou des décisions inhérentes à l'organisation administrative de l'université. Se positionnant comme les principaux créanciers résiduels de l'Université, ils contrôlent les décisions du Président et de l'administration, notamment parce qu'ils cherchent à préserver leur investissement en capital humain. En mettant leur capital humain à la disposition de l'université, ils agissent en tant qu'apporteurs de ressources et génèrent une créance vis-à-vis de l'institution. C'est dans le recouvrement de cette créance que réside le risque d'opportunisme et de *free-riding*³. D'ailleurs, pour Hansmann (1996, p.238), une organisation à but non lucratif dont le conseil d'administration est exclusivement constitué de membres élus issus de l'institution qu'ils gèrent représente le degré ultime de la séparation entre propriété et contrôle. Les décideurs sont alors à même d'agir sans aucune supervision d'un groupe ou d'individus étant intéressés à l'utilisation des revenus résiduels, et on peut ici s'attendre à ce que les coûts d'agence soient maximaux⁴. Dans ce cadre, les projets de formation sont caractérisés par une asymétrie informationnelle relativement forte, notamment due à la spécificité des produits liés à

² En revanche, en raison de la rareté des ressources, les enjeux porteront davantage sur la répartition que sur la création de valeur, du moins jusqu'à maintenant, les orientations budgétaires et les projets annuels de performances (PAP) déplaçant aujourd'hui l'objet des débats.

³ Chaque membre de la coalition espère que les autres membres s'attachent à créer de la valeur pour l'organisation afin de se l'approprier. Ainsi, ces individus tirent pleinement parti de la création de valeur mais ne supportent qu'une partie des coûts inhérents à la production au niveau individuel.

⁴ On peut d'ailleurs noter que les coûts d'agence existent dans les organisations à but lucratif et dans les NPO de la même façon.

l'enseignement et à la recherche⁵. Le système de contrôle peut être considéré comme sous optimal en raison de l'hypothèse d'asymétrie informationnelle (Brickley et *al.*, p380). Et les administrateurs seront d'autant moins incités à réduire cette asymétrie que la multiplication des projets de formation tend à accroître la part de valeur créée par l'université (on peut cependant penser que ce dernier point sera remis en question avec la mise en place des PAP, rattachés au programme Enseignement supérieur et Recherche), mais également à accroître les coûts de dédouanement et les coûts de traitement de l'information. Le montant des coûts de dédouanement, ajouté à l'absence de sanction liée aux décisions des administrateurs, ne pousse pas ces derniers à contraindre les porteurs de projet à réduire l'asymétrie informationnelle. D'où la proposition suivante :

La décentralisation des droits de décision et l'accroissement des coûts de traitement de l'information dû au nombre de projets présentés impliquent qu'il n'y a pas de contrôle a posteriori sur les projets.

(Proposition 2)

Le financement des formations, indépendamment du marché des financeurs (collectivités territoriales, entreprises, Union européenne...), peut être envisagé comme un marché interne aux établissements. Dans le contexte actuel, les universités sont limitées par rapport à leur budget, et doivent opérer des arbitrages par rapport à l'ouverture de formations et au financement de structures internes, tels que les UFR, les laboratoires⁶... Les différentes composantes d'une université sont donc théoriquement à même de s'opposer à un projet, afin de capter un maximum de valeur aux dépens des autres divisions, induisant des coûts de coordination importants. En tant que telles, les composantes dont les projets d'investissement ne permettent pas de dégager de valeur sont non seulement coûteuses pour l'ensemble de l'organisation (ne serait-ce que par l'existence de coûts d'opportunité) mais elles contribuent à disperser la valeur. Rajan et *al.* (2000) concluent alors que la diversité a un coût qu'il faut prendre en considération dans l'évaluation des investissements et des dotations des structures divisionnelles. Ils situent leur analyse dans un environnement complexe, où les décisions d'allocation de la rente prennent le pas sur les arbitrages liés aux projets d'investissement. Ainsi, la création et la répartition de la valeur ne peuvent pas être dissociées. Les divisions qui ne contribuent pas à la création de valeur vont chercher à accaparer des rentes, notamment sous la forme de budget de fonctionnement et de postes (enseignants et IATOS). Rajan et *al.* intègrent ainsi l'effet de la diversification des organisations dans le processus de répartition de la valeur. L'objectif des composantes (ou de leurs représentants) étant de capter des rentes alors qu'elles ne participent pas ou peu au processus de création de valeur, on peut s'attendre à ce que les arguments mobilisés pour demander des dotations (budgétaires et personnels) ne soient pas fondés sur des critères objectifs, mais tiennent davantage à une argumentation plus subjective (historique des décisions, coutume, principe de réciprocité, etc.). Brickley et *al.* (*op. cit.*, p.403) rappellent que de mauvaises mesures de la performance entraînent un risque d'opportunisme de la part des membres de la coalition. Ce mécanisme est donc accentué par l'inefficience du système d'évaluation de la performance.

On peut donc en conclure que la performance n'est pas rémunérée, car elle est difficilement mesurable (les coûts de contrôle étant trop élevés en raison de l'aléa moral⁷). On peut ainsi

⁵ Et plus particulièrement en ce qui concerne la recherche pour les projets de masters ou de doctorats.

⁶ On peut d'ailleurs penser que ces contraintes seront croissantes avec la mise en place de la LOLF.

⁷ On retrouve ici de manière sous-jacente un problème informationnel, relatif au coût de l'information et à son évaluation. L'immatérialité de la production dans l'enseignement supérieur ne permet pas de produire de mesure rapide et simple de l'efficacité. En tant que tels, les coûts de contrôle peuvent alors devenir prohibitifs, voire supérieurs aux gains issus du processus de production.

penser que les porteurs de projets, s'ils ne tirent pas de rémunération directe de leur activité, trouvent néanmoins quelques incitations à monter des projets de diplômes. Et l'allocation de postes supplémentaires représente un moyen pour les responsables d'unités (UFR, laboratoires, instituts...) d'accroître leur utilité, notamment en accroissant la taille de leur équipe de recherche, la taille de leur composante, la représentation de celle-ci au sein de l'université, le renforcement de leur positionnement. Elle contribue également à modifier les équilibres à long terme et par conséquent à assurer une stratégie de développement. Dans une certaine mesure, l'obtention de postes peut représenter une forme de rétribution. La sensibilité à la performance étant faible, on peut s'attendre à ce que les décisions d'allocation de postes ne soient alors pas envisagées par rapport à des contraintes d'encadrement (H/E), mais davantage par rapport à des critères institutionnels, d'ordre historique, stratégique voire corporatiste. D'où la proposition suivante :

Les décisions d'allocation des postes ne dépendent pas des taux d'encadrement des filières.

(Proposition 3)

2. MÉTHODOLOGIE ET RÉSULTATS

Si le recours à une étude quantitative à partir d'une compilation de données secondaires⁸, nous permettrait de mettre en évidence les effets macro-économiques de la variation de ressources des établissements sur les variables retenues⁹, la complexité des relations liant l'architecture organisationnelle à l'offre de formation rend la confrontation de notre grille théorique à la réalité particulièrement délicate. Ces méthodes, comme le rappelle Charreaux dans la préface de l'ouvrage de Wirtz (2002, p.9), supposent la stabilité des relations au sein du modèle, et sont généralement « inaptés à évaluer des modèles dynamiques complexes qui font intervenir des phénomènes de feed-back ». D'ailleurs un certain nombre de comportements ou de faits sociaux sont fondés sur des observations difficilement quantifiables qui contraignent alors fortement les choix de collecte.

Par ailleurs, Zingales (2000), ainsi que Charreaux (2002), rappellent la faiblesse des relations entre les théories et les *proxies* empiriques utilisées dans un certain nombre d'études. L'étude de cas semble particulièrement adaptée dans le cadre d'une recherche dont les frontières entre un phénomène et son contexte ne sont pas clairement établies, et permet de produire des mesures plus complètes qu'un échantillonnage statistique, notamment en permettant l'identification des processus sous jacents au phénomène étudié. Comme le rappelle Wirtz (*op. cit.*, p.177), « il apparaît que la finance organisationnelle est susceptible de profiter de la prise en compte de données qualitatives, non pas pour remplacer, mais pour compléter le travail scientifique fait sur les données quantitatives disponibles ». Jensen (1983) souligne d'ailleurs les limites inhérentes à l'étude de données contractuelles à partir des données comptables ou financières, ainsi que celles des modélisations économétriques qui en découlent. Il préconise alors le recours à des études cliniques permettant de fournir des analyses approfondies des phénomènes étudiés. L'étude de cas est ainsi une stratégie de recherche adaptée lorsque le phénomène et son contexte sont difficilement séparables.

⁸ Part des ressources liée à la formation continue, part du financement des collectivités territoriales, nombre de créations de nouveaux diplômes...

⁹ Rendements des établissements, nombre de formations...

2.1 Validité du construit de recherche et étude de cas

L'articulation entre le cadre théorique et la démarche empirique nécessite alors de sélectionner le(s) cas idoine(s) avec le plus grand soin. Huberman et Miles¹⁰ (1991) rappellent que la sélection des cas n'obéit pas à des critères de représentativité statistique, mais davantage à des critères conceptuels et de faisabilité (en termes d'observation et d'analyse). Notre démarche est donc basée sur une approche qualitative, qui nous permet de prendre en considération la complexité des relations liant l'architecture organisationnelle à l'offre de formation. Elle se décompose en deux temps, à l'instar de celle proposée par Lovas et Ghoshal (2000)¹¹.

Nous avons constitué, dans un premier temps, une base de données qualitatives, fondée sur l'étude des procès-verbaux de conseils d'administration et de conseils des études et de la vie étudiante de quatre établissements pluridisciplinaires¹², sur une durée de deux ans. L'ensemble de ces données a fait l'objet d'une analyse de contenu formatée (Wirtz, *op. cit.*, p.131), codifiée selon une grille d'analyse découlant de notre cadre théorique. Nous avons ainsi relevé et codé les décisions concernant la création de valeur dans les universités, basée sur la proposition de projets de formation aux conseils, et les décisions liées aux demandes de postes (processus de répartition de valeur).

Nous avons mené, dans un second temps, une série d'entretiens semi-directifs, afin de comprendre la dynamique du processus décisionnel par rapport à notre cadre théorique. Les thèmes abordés étaient liés au processus de décision et d'élaboration des projets de formation¹³, l'intégration des différentes parties prenantes à la décision (notamment le rôle des collectivités territoriales, des entreprises du bassin de formation, des syndicats...), l'évaluation par la tutelle et le rôle de l'administration centrale en tant que contrôleur. Ces entretiens ont été menés auprès d'élus, représentants syndicaux au CNESER, et de représentants de composantes universitaires (vice-président du CEVU de l'université de Lille

¹⁰ On peut noter qu'à l'instar du rapport Coleman de 1966 qui permit la généralisation des approches coûts-bénéfices à la problématique éducative, c'est en cherchant à mesurer la répartition des ressources et leur effet sur l'éducation qu'Huberman et Miles se sont penchés sur les problèmes liés à l'utilisation d'études de terrain. Cette réflexion a débouché sur la rédaction de leur recueil d'analyses qualitatives.

¹¹ Les auteurs ont recours à des sources d'informations primaires, par le biais d'entretiens semi-directifs menés auprès d'acteurs de l'organisation (dirigeants, consultants, salariés...), et des sources d'informations secondaires, plus habituelles, par le biais des comptes annuels, de documentation interne, etc. La restitution de leurs résultats permet alors de tester un modèle théorique général.

¹² Le choix des établissements est relativement central dans la démarche empirique. Notre préférence s'est portée sur des établissements pluridisciplinaires, en cherchant à contrôler l'effet de la taille des universités, voire de leur âge. Nous avons donc choisi quatre établissements, deux universités de faible taille (l'université d'Avignon et des Pays du Vaucluse-UAPV, et l'université de La Rochelle-ULR), et deux établissements de taille plus importante (l'université de Bourgogne-UB, et l'université de Franche-Comté-UFC). En effet, nous pouvons penser que ces établissements, de tailles différentes, constituent des équilibres organisationnels différents entre les différentes composantes de leur architecture organisationnelle. Ainsi, les structures de décision, l'allocation des droits décisionnels entre les différents partenaires, semblent différer d'un établissement à l'autre. En revanche, en nous basant notamment sur la taille des conseils d'administration, ou sur la répartition des effectifs étudiants, représentatifs d'une plus ou moins grande diversité de formation, nous pouvons penser que les universités de Franche-Comté et de Bourgogne présentent certaines similitudes (elles disposent notamment de sites délocalisés). Parallèlement, les universités d'Avignon-Pays du Vaucluse et de La Rochelle présentent certains points communs. Elles sont notamment passées au schéma LMD en 2004 pour l'ensemble de leur offre pédagogique.

¹³ Notre démarche s'inscrit dans la mouvance des travaux initiés par Bower (1970), qui analyse le déroulement de différentes décisions d'investissement dans une organisation, travaux repris par Burgelman (1983).

2, directeur de l'Ecole Supérieure des Affaires de Lille 2¹⁴) Nous avons ensuite complété ces sources par différentes sources documentaires (rapports de la Cour des comptes, rapports parlementaires, rapports du CNE, rapports du CNU, comptes rendus d'experts...) afin d'assurer la triangulation des données. Nous avons alors pu tester les différentes propositions qui découlent de notre cadre théorique à l'aune de ces différentes données empiriques, ce qui nous a permis de tendre vers une généralisation analytique.

Les variables liées à l'offre de formation représentent une dimension de l'investissement des établissements. Elles concernent les opportunités de création de l'offre de formations pour les universités, et non pas le renouvellement de cette offre ; elle relève de la stratégie même des établissements. Nous avons ainsi cherché à appréhender la capacité des établissements à créer et à renouveler leur portefeuille de formations¹⁵. Les projets présentés en CEVU ont tous fait l'objet d'une analyse qualitative. 37 demandes d'habilitation ont ainsi été analysées sur les quatre établissements que nous avons retenus. Par ailleurs, nous nous sommes intéressés en dernier lieu aux décisions basées sur d'éventuels bilans dans les établissements, et notamment sur les décisions de fermeture de formation ou de réallocation de ressources. La fermeture d'une formation n'a été relevée que dans un seul établissement, l'université de Bourgogne. Il nous a semblé intéressant d'étudier les arguments mobilisés par les différentes parties prenantes lors de cette décision. Les décisions de redéploiement de postes sont plus nombreuses. Nous avons ainsi pu en identifier 8, sur 3 universités. Nous avons cherché à identifier si ces décisions étaient basées sur une évaluation préalable, et notamment sur la base des taux d'encadrement utilisée par l'administration centrale pour allouer les postes dans les établissements.

2.2 *Dynamique du processus de création de valeur dans les universités*

Nous avons caractérisé le processus de création de valeur par rapport aux différentes dimensions caractéristiques de l'architecture organisationnelle. Nous allons maintenant nous attacher à tester les composantes de notre modèle théorique, et plus particulièrement le système d'évaluation de la performance, largement influencé par la structure des droits de propriété, et la répartition des droits décisionnels.

2.2.1 *Évaluation des projets et information des administrateurs*

L'identification des objectifs des formations, et notamment des objectifs liés à l'insertion professionnelle, qui fait aujourd'hui partie intégrante des missions des universités, semble être un élément déterminant de la stratégie d'enseignement supérieur des États européens. Cependant la faiblesse des capacités d'action inhérentes aux universités est, pour une large part, due à une règle d'évaluation implicite qui veut que l'on ne porte pas ouvertement de

¹⁴ Le cas de l'université de Lille 2 nous semblait particulièrement intéressant, notamment parce qu'elle a été établissement pilote pour la mise en œuvre de la réforme LMD. Par ailleurs, l'ESA constituait un cas intéressant par rapport à notre problématique de recherche. En effet, cette institution, émanation d'un IUP de gestion, a construit au cours de ces dernières années une offre de formations spécialisée.

¹⁵ Nous n'avons donc pas étudié les demandes de renouvellement d'habilitation auprès de l'administration centrale, notamment par rapport à l'inertie forte qui peut exister sur les demandes de ré-habilitation. On peut ainsi noter que seuls 0,6 % (17 sur 2 723 en 2000) des demandes de renouvellement d'habilitation sont refusées, et 6,2 % sont soumises à un nouvel examen du CNESER. La mesure de l'offre de formation et de la volonté d'investissement ne réside donc pas dans les demandes de renouvellement des habilitations des diplômés existants, mais bien dans les demandes d'habilitations de formations nouvellement créées.

jugement sur le travail des autres (Musselin et Friedberg, 1989). « Les instances universitaires n'ont en elles-mêmes que des capacités de décisions et d'arbitrage très faibles dans la mesure où la règle implicite de fonctionnement en est l'égalité entre collègues et la non évaluation interne des activités. » Cette règle implicite renforce par conséquent le phénomène de réseau et les activités d'influence de type syndical. En effet, les évaluations des projets ne pouvant être menées par rapport à des critères objectifs non partagés, mais également par manque de temps pour la préparation des commissions et des conseils, les décisions sont tributaires des activités des réseaux de façon non négligeable. Ainsi, tous les syndicats présents à l'université disposent de leurs propres canaux d'information (sites internes, lettres d'information...) et offrent à leurs membres une information qui n'est pas toujours disponible par ailleurs, mais défendent généralement des intérêts catégoriels. On évitera alors d'évaluer la performance d'une formation, notamment sur des critères liés à l'évolution des effectifs étudiants, qui pourrait laisser que l'on cherche à aller à l'encontre du principe d'égalité entre les collègues. Nous avons donc analysé les différentes demandes d'habilitation des établissements de notre échantillon à l'aune de l'explicitation ou de la présentation des objectifs des projets de formations au conseil d'administration (Tableau 1).

	UB	UFC	UAPV	ULR
Projets relevant du critère	10	5	6	5
Nombre total de projets	14	9	7	7
Modalités				
Accueil de publics identifiés	9	5	6	2
Laboratoire(s) rattaché(s)	1	0	0	2
Domaine de recherche	2	0	0	2
Insertion et débouchés des formations	1	0	0	0
Relations avec les branches professionnelles	4	4	2	4

Tableau 1 : Mentions des objectifs des projets d'habilitation aux élus du CA

Nous voyons ainsi que 26 demandes sur 37 présentent une information explicite des objectifs des projets, soit par l'intermédiaire des dossiers ou annexes remis aux administrateurs, soit par l'intermédiaire des porteurs de projet lors des débats. On peut cependant noter que les arguments présentés concernent majoritairement l'identification des publics accueillis dans la formation. En revanche, les éléments liés aux débouchés des formations, notamment pour les formations professionnelles (licences et masters professionnels), ne sont généralement ni mentionnés dans les dossiers d'habilitation, ni abordés par les membres du CA. D'ailleurs, ces dossiers ne sont pas toujours présentés aux élus. Nous avons ainsi relevé le cas de projets dont les informations « sont consultables au Service de la Scolarité », et ne sont ni transmis aux membres des conseils, ni présentés en séance (Avignon¹⁶, CA du 30/09/03, p.6). On le voit, il s'agit davantage d'un manque d'information des élus que d'une absence d'identification des objectifs des formations.

Pour Mignot-Gérard et Musselin (1999, p.64), les projets présentés en CA découlent d'un long travail de préparation des décisions et de consultation qui ont pour but de sélectionner les seuls projets viables, en vue de leur inscription à l'ordre du jour du CA. Et cela dans le but de contenir les débats en réunion plénière grâce à une concertation aussi large que possible. Il semble donc cohérent que ces éléments ne soient pas nécessairement débattus en conseil. Cependant, si l'on s'en réfère au rapport de l'Assemblée nationale de 2005, il n'y aurait pas

¹⁶ La décision concernant concernait une année spéciale au DUT « Génie du Conditionnement et de l'Emballage » et a débouché sur un vote à l'unanimité.

de débat (du moins pas suffisamment de débats) autour de la question de l’insertion professionnelle dans les universités. Nous avons pu vérifier cet élément sur les cas que nous avons étudiés ; seul un projet mentionne un objectif en termes d’insertion. La démarche de rationalisation de l’offre de formation, rappelée par le ministère, par la Cour des comptes et par l’Assemblée nationale (Jego et Dumont, 2005, p.46) pousse les universités à réfléchir aux critères d’acceptation des projets d’habilitation et à leur portefeuille de formations. En 2003, la Cour des comptes avait demandé à ce que les établissements engagent « des démarches prospectives sur le choix des étudiants, ainsi que sur le contenu et la localisation des formations - afin de mettre à la disposition des établissements les repères indispensables à l’élaboration de leurs projets et d’éviter de coûteuses redondances de formations » Afin de pallier ces défaillances, le Projet annuel de Performance des Programmes relatif au projet de loi de finance 2005 (p.21) prévoit que « la formation des diplômés doit leur permettre de s’insérer rapidement dans un emploi stable, bien rémunéré, correspondant à leur niveau de qualification. » À cette fin, des enquêtes d’insertion seront réalisées pour mesurer l’effet des formations.

Nous voyons ici que l’information des élus relativement aux projets qui leur sont présentés est limitée. La Proposition 1 semble donc corroborée. Nous pouvons clairement y voir une défaillance du système d’information. Dans cette logique, et en cohérence avec les préconisations du CNE (2004), Jego et *al.* (2005) recommandent la mise en œuvre de structures d’analyse des coûts et d’évaluation interne et externe.

2.2.2 Efficacité du système d’évaluation

Les résultats des évaluations des projets habilités par les élus au CA sont rarement débattus en séance. Le Tableau 2 montre que les établissements de notre échantillon débattent peu des bilans des filières en conseil. Ainsi, on ne relève qu’une seule délibération relative à la question de l’évaluation interne d’une formation, en termes d’évolution des effectifs¹⁷. Néanmoins, l’évaluation ne porte que sur la baisse des effectifs, et vient justifier la demande de fermeture d’un site. Nous n’avons d’ailleurs pu relever dans notre échantillon d’établissements aucune allusion autour des questions de l’insertion professionnelle (y compris pour les filières professionnalisées), ni aucun bilan en termes de coût de fonctionnement des différentes formations de l’établissement.

	UB	UFC	UAPV	ULR
Projets relevant du critère	1	0	0	0
Nombre total de projets	1	0	0	0
Modalités				
Bilan relatif à l’insertion des diplômés	0	0	0	0
Bilan relatif aux coûts des formations	0	0	0	0
Bilan relatif à l’évolution des effectifs	1	0	0	0

Tableau 2 : Présentation des résultats des évaluations des formations aux membres du CA

L’habilitation des cursus débouchant sur des diplômes nationaux représente depuis de nombreuses années le pivot de la relation entre l’administration centrale et les établissements universitaires, par ailleurs autonomes. Et cette procédure a des répercussions certaines sur la fixation du budget et des postes pour les universités, et rappelle les limites de cette autonomie (Musselin et Brisset, 1989). On peut alors s’étonner que les membres du CA ne soient pas

¹⁷ Le Creusot, CA du 14/12/04, Université de Bourgogne, p.15.

destinataires de ces informations, par ailleurs traitées en partie par les établissements eux-mêmes et par des institutions externes (DPD, CEREQ, INSEE...).

Bien plus que le processus d'évaluation des projets, ce sont les critères retenus qui sont principalement remis en cause par les acteurs. On peut ainsi y voir une source d'asymétrie informationnelle forte. Mathiot s'interroge ainsi sur le critère des effectifs retenu par SAN REMO et par les experts du ministère, qui semblent générateur de coûts d'agence aussi bien explicites qu'implicites¹⁸. Et ces règles d'évaluation sont d'ailleurs également remises en cause par les instances d'évaluation nationales : « le Conseil national de l'Évaluation, instance indépendante du ministère de l'Éducation nationale, a souligné dans un rapport l'inaptitude des établissements français à s'évaluer. « Les universités françaises ne sont pas habituées à faire des bilans. Or, au moment où s'ouvre la compétition et où des systèmes d'évaluation européens vont se mettre en place, comment une université française peut-elle se vendre quand elle ne sait ni combien elle a d'étudiants et d'enseignants, ni de mètres carrés, ni de thèses en cours ? », remarque Gilles Bertrand, président du Conseil¹⁹ national d'Évaluation. A l'heure actuelle, les établissements d'enseignement supérieur doivent être évalués tous les quatre ans, au moment de la signature des contrats avec l'État. Mais cette durée est selon le CNE trop courte pour qu'ils arrivent à réaliser leurs objectifs et à en dresser le bilan. »

Afin de limiter les défaillances du système d'évaluation, les établissements eux-mêmes cherchent à évaluer leurs propres formations différemment, et n'hésitent pas à faire appel à des organismes certificateurs pour mesurer et évaluer leur activité. C'est notamment le cas de l'ESA (Lille 2) qui fait appel à une certification ISO 9000 pour certifier ses processus et avoir recours à une évaluation externe. De même, les IAE, via leur association nationale (ANIAE), se sont engagés dans la création d'un label qualité. « Principaux critères retenus : le nombre d'enseignants-chercheurs, la place de la recherche et de l'interdisciplinarité, une sélection des candidats homogène entre les différents instituts, les relations avec les entreprises... » (Les Échos, 2002). Dans cette dynamique, la stratégie des universités se situe alors au-delà de l'évaluation locale de ses projets et intègre une dimension inter-établissements, qui sous-tend la logique du congrès de Bologne (selon laquelle les établissements doivent tendre vers une reconnaissance internationale) et précédant la mise en place des Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur.

Le problème de l'évaluation, tel qu'il a été soulevé par ces élus, reste d'ailleurs central dans le pilotage des institutions et dans l'explication de l'inertie du système d'offre de formation. Il repose essentiellement sur l'absence ou l'inefficacité du système d'information²⁰. Le rapport Fréville (2001, p.105-107) met en exergue le déficit d'évaluation dans les établissements universitaires et l'absence de mécanismes de confrontation des objectifs aux résultats et de mesure de la performance. Bien que l'évaluation des formations soit prévue par les textes²¹, elle n'est pas ou peu utilisée. Cette problématique est d'autant plus présente au cœur de la réflexion actuellement menée par les établissements qu'elle est accentuée par les discussions autour de la mise en œuvre de la LOLF, qui prévoit la mesure de la performance des

¹⁸ Les coûts d'agence représentent les coûts liés à l'exécution des termes du contrat. Les coûts explicites sont liés à la mise en place de mécanismes de surveillance et de révélation d'information (dédouanement) par les partenaires de la coalition. Les coûts implicites sont relatifs à l'imperfection de ces mécanismes dans leur rôle d'alignement des intérêts de chacun.

¹⁹ Lisez « Comité ».

²⁰ Voir Harpège et Nabucco.

²¹ L'article 23 de l'arrêté du 9 avril 1997 dispose que « pour chaque cursus est organisée une procédure d'évaluation des enseignements et de la formation ».

différents opérateurs et le financement d'objectifs clairement identifiés et mesurables. L'ambition de la LOLF est de faire passer l'État et l'ensemble des services publics d'une logique de moyens à une logique de résultats. Et en tant que tel, le système d'évaluation est au cœur de la démarche.

Les carences en termes d'évaluation et de pilotage ne semblent pas être limitées aux seules universités que nous avons choisies d'étudier. Le CNE (2003, p.34) relève ainsi concernant l'Université de Bretagne du Sud une inertie certaine dans l'offre de formations. Or, « faute d'indicateurs et de tableau de bord sur lesquels s'appuyer pour éclairer les prises de décision, la méthode qui consiste à hiérarchiser les solutions possibles en fonction de critères explicites et à procéder à des arbitrages en fonction de priorités n'est pas pratiquée. D'où une forme de fuite en avant, d'autant qu'à notre connaissance aucune fermeture de formation n'a été prononcée dans la décennie qui vient de s'écouler. »

Ces différents éléments tendent à corroborer la (Proposition 2, selon laquelle il n'y aurait pas d'évaluation des formations *a posteriori*, en termes de coût, d'insertion ou d'évolution des effectifs. Nous pouvons donc conclure à l'inefficacité du système d'évaluation, qui entraîne une inertie forte de l'offre de formations dans les universités, et contraint fortement la négociation entre les composantes et leurs représentants. Dans la logique de la théorie de l'architecture organisationnelle, on peut conclure que l'absence, ou la faiblesse de la dimension incitative rend inefficace l'évaluation de la performance. Et l'évaluation de la performance est d'autant plus problématique que l'administration centrale évalue de façon relativement indifférenciée la performance des universités, des formations, des personnels. On alors en conclure à une incohérence entre les dimensions de l'architecture organisationnelle des universités, qui tendrait à expliquer leur inefficience. Dès lors, le système de promotion indiciaire semble plus efficient, limitant les coûts politiques liés à la discussion et aux arbitrages ne reposant pas sur des évaluations et des données objectives. Mais on peut également voir dans la défaillance de système d'évaluation et de la fonction de surveillance une limite à la mise en application de la LOLF.

2.2.3 Critères d'allocation de ressources

La justification du classement des postes et des demandes reste un élément déterminant du développement des institutions. Le marché interne aux établissements du financement des formations implique que les universités soient contraintes à des arbitrages par rapport au financement de leurs composantes, ce qui a pour effet de limiter leur latitude. Celles-ci sont donc théoriquement à même de s'opposer à un projet, par le biais de leurs représentants, afin de capter un maximum de valeur aux dépens des autres divisions. En reprenant l'argument de Rajan, Servaes et Zingales (2000), selon lequel la diversité a un coût qu'il faut prendre en considération dans l'évaluation des investissements et des dotations des structures divisionnelles, nous nous sommes intéressés aux critères d'attribution des ressources, et notamment des demandes de personnels. On peut alors s'attendre à ce que les composantes demandent des dotations supplémentaires indépendamment de leur niveau d'activité. Nous pouvons ainsi nous attendre à ce que les critères invoqués ne relèvent ni des taux d'encadrement des filières ou du volume des heures complémentaires, ni de la création d'une nouvelle filière ou d'un nouveau diplôme, mais davantage de critères historiques, ou de décisions basées sur un principe de réciprocité.

Les individus vont donc chercher un mode de rétribution qui tient davantage de la rétribution symbolique, liée à la satisfaction et à des facteurs d'utilité non monétaires. Ainsi,

l'accroissement des effectifs rattachés à un service ou une composante de l'université (UFR) peut représenter un facteur de satisfaction, et par conséquent une forme d'incitation²². La recherche d'autonomie est relativement centrale dans la fonction d'utilité des enseignants-chercheurs, et n'est pas uniquement liée à l'opportunisme des acteurs. Elle permet d'expliquer en partie le processus de création de l'offre de formation. En effet, la fonction d'utilité des enseignants-chercheurs intègre relativement peu la notion de hiérarchie formelle, et les personnels sont relativement libres d'organiser leur temps en dehors de leur service de cours. Parallèlement, le choix de leurs thématiques de recherche n'est en aucun cas imposé par la tutelle ou par leur établissement de rattachement. Ceux-ci pourront tout au plus inciter les enseignants à s'inscrire et à se regrouper autour d'axes plus ou moins stratégiques par le biais du financement de matériels ou d'actions particulières. Une étude menée conjointement au rapport Fréville (2001), sur une population de 865 enseignants-chercheurs²³, a révélé que les jeunes enseignants-chercheurs aspiraient à un accroissement de leur autonomie, en particulier sur les critères liés à leur domaine de recherche. La lettre ouverte à la présidence de l'université de Lyon 2²⁴ illustre également ce propos, en montrant l'importance de l'autonomie (des individus et des composantes auxquelles ils sont rattachés) dans le discours des enseignants-chercheurs.

Les porteurs de projet s'intègrent dans une logique particulière par rapport à leur tâche « habituelle ». Comme le rappelle Fréville (2001, p.83), « ils partagent avec l'ensemble de la fonction publique le manque de souplesse des dispositions statutaires et financières qui s'appliquent au corps de fonctionnaires ; mais à la différence des autres agents de l'État, ils ne sont soumis ni au pouvoir hiérarchique d'un chef de service, ni à un système d'inspection, les règles de l'avancement et l'organisation des tâches reposant également sur le jugement des pairs. Par certains de ses aspects, la profession universitaire demeure assez proche d'une profession libérale et c'est cette liberté - liberté pour l'universitaire de choix de ses thèmes de recherche, voire de ses cours et de l'organisation même de sa journée de travail - qui la rend attrayante et qui constitue une incitation puissante à s'impliquer dans le bon fonctionnement d'une institution dont on se sent membre et responsable. » Dès lors, l'implication des porteurs de projets est particulière, ceux-ci étant prêts à supporter les risques et les coûts inhérents à la gestion d'un projet dans un premier temps, et d'un diplôme dans un second temps si leur projet est ratifié par les différentes instances consultatives et la tutelle.

²² On peut voir dans l'accroissement des effectifs deux sources de satisfaction différentes en fonction des parties prenantes auxquelles on s'intéresse. Dans le cas des enseignants, la promotion n'est pas dépendante du nombre de subordonnés (on n'évalue pas directement la capacité de gestion des services des enseignants), mais le fait de se voir attribuer des personnels enseignants et/ou administratifs supplémentaires leur permet d'alléger leur charge de travail. Dans les cas des responsables administratifs, l'allègement de la charge de travail peut également être évoqué, mais la gestion d'un service important (en termes d'effectifs) apporte également une source de prestige supplémentaire.

²³ 4 000 universitaires ont été contactés, 1 000 réponses qui ont débouché sur l'exploitation de 865 questionnaires (Syntec Études Marketing et Opinion).

²⁴ Lettre au président de l'université de Lyon 2, http://lesla.univ-lyon2.fr/article.php?id_article=615

	UB	UFC	UAPV	ULR
Projets relevant du critère	7	15	5	1
Nombre total de projets	8	18	5	1
Modalités				
Justifications stratégiques du classement	7	15	5	1
Taux d'encadrement	0	15	2	1
Volume d'heures complémentaires	0	1	0	1
Croissance des besoins d'enseignement	1	0	0	0
Croissance des effectifs	0	0	0	1
Création d'une nouvelle filière/formation	0	1	0	0

Tableau 3 : Critères d'allocations de ressources

Sur 32 demandes de postes, 28 sont justifiées en CA, dont 5 demandes concernant des emplois sur ressources propres de l'établissement. Le Tableau 3 présente les événements que nous avons repérés dans les PV de conseils d'administration de notre échantillon. Nous pouvons ainsi voir qu'en moyenne les demandes de postes sont argumentées dans la majorité des cas. En dehors de l'université de Bourgogne, l'argument du taux d'encadrement est avancé dans la majorité des cas, notamment car il est utilisé par l'administration centrale pour doter les établissements. Si cet argument est largement avancé par les porteurs de projet, il est régulièrement débattu par les administrateurs. Nous avons ainsi trouvé de nombreux cas où le critère même du taux d'encadrement était discuté par les élus au cours des séances du conseil d'administration (Encadré 1 à l'Encadré 3).

M. Rondot : Ce que je peux vous rappeler, ce sont les règles de répartition du Ministère, notre taux d'encadrement est de 89 % et il y a eu une création de poste.

M. André : Oui, ça on le sait.

M. Rondot : Mais je le dis, parce qu'il ne faut pas se tromper d'adversaire.

M. André : Nous sommes d'accord, mais les calculs mathématiques...

M. Rondot : Ce sont des calculs au sujet desquels je ne peux rien, c'est comme cela qu'ils sont attribués, et je pense qu'effectivement les calculs sont très défavorables à la composante SLHS. (...) Je veux bien que l'on raisonne à taux d'encadrement global sur l'UFR, c'est un indicateur comme un autre, mais là, on touche à des disciplines qui sont particulièrement sous encadrées à l'intérieur. On travaille sur des moyennes, je veux bien, mais en espagnol, nous avons assuré un effort important du côté des langues pour non spécialistes dans le cadre du LMD et ce sont les deux sections sur lesquelles nous avons de gros problèmes avec le LMD parce qu'il y a plus de cours qu'il n'y en avait avant.

Encadré 1 : Discussion des critères de répartition, Université de Franche-Comté, CA du 20/9/04

Le processus d'investissement influence le système de décision à l'Université, les individus orientant leur activisme vers les centres qui leur permettent de s'accaparer une partie de la rente créée, en faisant appel à différents réseaux pour appuyer leurs projets. Le processus de création de valeur est au centre des processus de répartition. Kletz et Pallez (2001) montrent comment les enseignants cherchent à s'attribuer une partie de la rente dégagée par la constitution de l'offre de formation dans les universités, en faisant notamment ressortir l'aspect réputationnel attaché au diplôme, qui sert alors à un enseignant à « délimiter les frontières de sa responsabilité et de ses compétences, à trouver une place dans la carte des diplômes. » Parallèlement, c'est offrir le moyen aux individus de s'aménager leur service d'enseignement dans leur spécialité, et d'accroître ainsi les éventuelles économies d'échelle²⁵ qu'ils peuvent réaliser dans l'exercice de leur fonction d'enseignement. À la marge, c'est également leur permettre d'accroître leurs revenus (Espéret, 2001, p.13). Les auteurs

²⁵ Notamment en dupliquant des cours qu'ils peuvent faire ou avoir faits par ailleurs.

expliquent ainsi une partie de l'inflation des créations de diplômes dans les établissements d'enseignement supérieur, notamment par la valorisation, et donc par les économies d'échelle réalisées par les enseignants d'une part, mais également par le goût naturel des individus qui les portera à intégrer plus facilement les résultats de leurs travaux dans ces enseignements, notamment en troisième cycle (et plus particulièrement en DEA). Concomitamment, l'inertie de l'offre de formation est renforcée par le fait que les individus sont peu disposés à remettre en cause la création d'une formation à laquelle ils ont participé, voire dont ils sont responsables. « *D'autant que la nécessité de 'faire son service', déjà évoquée, risque dans ce cas de faire éclater encore davantage cet équilibre en le forçant à accepter un enseignement peut-être plus éloigné de ses centres d'intérêt personnels.* » (Kletz et Pallez, *op. cité*)

Dans ce contexte, le recours à des critères objectifs permet de discriminer les demandes. Or, on peut ainsi noter un certain nombre de dysfonctionnements quant aux tableaux de bord fournis par les services centraux des établissements, notamment par rapport à l'évaluation des taux d'encadrement des différentes composantes. De fait, ces critères sont régulièrement discutés par les administrateurs.

S. BECUWE souhaite attirer l'attention du conseil sur le fort déficit en sciences économiques, tel qu'il ressort du travail statistique effectué par l'administration : 6 enseignants-chercheurs de sciences économiques assurent en 2002-2003 1 449 heures d'enseignement dans les différentes filières, 326 heures sont assurées par des enseignants de l'établissement « non économistes », 547 heures sont assurées par des intervenants extérieurs. De son point de vue, l'économie est plus mal lotie que le droit privé. Il souhaite que le poste de MCF en économie classé n°8 devienne le n°2.

Le secrétaire général tient à nuancer l'interprétation des statistiques telle que présentée par M.BECUWE. Ces statistiques constituent une photographie, non corrigée, des informations contenues dans la base de données renseignée par les UFR, toutes ces informations ne sont pas pertinentes et doivent donc être maniées avec beaucoup de précautions. Qualification disciplinaire parfois approximative, heures d'encadrement de suivi de stage décomptées, voire heures faites dans des « disciplines » périphériques (communication), ...

Le Vice-président du CA précise que le classement des postes en économie n'a pas été fait par l'UFR Sciences juridique, politique, économique & de gestion. L.GRYNBAUM, doyen de l'UFR Sciences juridiques, politique, économique et de gestion, explique que le conseil d'UFR a refusé de classer l'économie car il n'avait pas les éléments suffisants pour le faire. L'UFR Droit n'est pas la principale UFR consommateur d'« économie » ; cette discipline doit plus être regardée comme une discipline transversale que comme l'une des disciplines majeures de l'UFR, d'où, la présentation des besoins en économie, en marge des postes de droit et de gestion (IUP commerce). De son point de vue, il est temps que le statut de cette discipline soit repensé (département transversal ?).

Encadré 2 : Discussion autour du critère du taux d'encadrement, Université de La Rochelle, PV du CA du 24/09/03

On voit ainsi qu'en tant que critère objectif, le taux d'encadrement ne peut pas toujours être discuté par les administrateurs. En revanche, le principe d'allocation des ressources peut alors être remis en cause. Dans l'exemple de La Rochelle, les membres du conseil d'UFR cherchent à imputer la demande de poste des économistes, notamment pour des raisons d'équilibre des forces à long terme au sein de la composante, à une autre composante. Un second argument est alors mobilisé pour casser la décision du CA en utilisant un critère central dans la logique mise en œuvre dans le cadre du LMD, à savoir la recherche. En s'appuyant sur les critères scientifiques, l'UFR demande la révision de la décision du conseil d'administration (Encadré 3).

Le Conseil de la Faculté de droit et de sciences politiques, économique et de gestion réuni ce jour, en urgence, adopte à l'unanimité la résolution suivante qu'il souhaite voir lue devant le Conseil d'administration de l'Université :

- il est rappelé que le Conseil d'UFR du 15 septembre 2003, qui s'est tenu après que les sections et départements se soient réunis, ont classé, après débat, les demandes de postes : 1 MCF droit privé, 2 MCF Gestion, 3 MCF droit public ; il a été estimé que l'économie serait à classer par l'Université dès lors que cette discipline est enseignée dans toutes les composantes et très minoritairement au sein de l'UFR droit, sciences politiques, économiques et de gestion ;

- le présent Conseil rappelle que l'UFR droit, sciences politiques, économique et de gestion comprend 1 400 étudiants, répartis sur 12 diplômes, et cinquante enseignants-chercheurs ; qu'elle comporte deux équipes de recherche reconnues et a demandé quatre habilitations d'équipes dans le prochain contrat ;

- le Conseil de la Faculté de droit et de sciences politique économique et de gestion proteste donc contre le vote d'un « amendement » en Conseil d'administration de l'Université visant à intervertir le classement des postes proposés par le Bureau de l'Université afin de rétrograder le poste de Maître de conférences en droit privé au 8ème rang, et demande une justification de ce vote au regard des critères retenus par l'ULR26 en matière d'enseignements et de recherche : perspectives des disciplines dans le L/M/D, centre de recherche et lieu d'affectation du futur poste (IUT, Sciences, FLASH, Droit ?).

Encadré 3 : Droit de réponse du conseil d'UFR Droit, Sciences politiques, Économique et de Gestion au CA du 24/09/03, Université de La Rochelle (6/10/03)

L'argument de la création d'une filière semblait également être opposable à la demande de classement de postes. Or, les projets, s'ils sont habilités, sont en décalage par rapport à la mise en œuvre des critères alimentant le modèle d'allocation des ressources SAN REMO. Ceci revient à dire que les formations sont ouvertes à *budget constant* pour les composantes, qui doivent trouver le moyen de financer le service des enseignants alloués à la formation, notamment en utilisant le volant d'heures complémentaires qui leur est alloué. On peut donc s'attendre à ce que les demandes d'allocation de postes concernant l'exercice suivant l'année d'ouverture d'une formation soient argumentées sur la base de la création et du sous encadrement de ces filières. Nous n'avons relevé dans les comptes-rendus de conseils d'administration qu'une seule demande argumentée sur la création d'une nouvelle filière, à l'Université de Franche-Comté (CA du 20/09/04, p.22). Cette demande concerne un poste d'ingénieur de recherche, relatif à l'ouverture d'un département d'IUT. De même, l'argument de la création d'une formation aurait pu être retrouvé l'année suivant son habilitation pour justifier auprès des élus au conseil d'administration le classement d'un poste, mais nous n'avons jamais rencontré de tel cas dans notre échantillon. Ces différents éléments ne nous permettent donc pas de corroborer la (Proposition 3, selon laquelle les décisions d'allocation de postes ne dépendent pas des taux d'encadrement des filières.

CONCLUSION

La compréhension des mécanismes qui conduisent au contrôle des décisions d'investissement dans les organisations publiques est à l'origine de cette recherche. L'intégration des parties prenantes au processus de décision permet d'ouvrir considérablement le champ traditionnel de la finance. Partant de l'hypothèse que les organisations publiques revêtent les mêmes caractéristiques que les autres formes organisationnelles, il nous a paru intéressant d'étudier

²⁶ Université de La Rochelle (ULR).

les processus de décisions qui conduisent à la création de l'offre de formations dans les établissements universitaires. Le cadre de la théorie des droits de propriété permet d'intégrer les contraintes liées à l'ouverture de la boîte noire organisationnelle des universités. Et le fait d'aborder cette question par une approche juridico-financière permet de s'intéresser à l'impact de la structure des droits de propriété sur le processus décisionnel, et de comprendre comment les décisions d'investissement émergent dans les organisations publiques. Ce qui revient à s'intéresser par-là même aux effets de la structure de propriété sur le processus de création et de répartition de la valeur au sein de ces organisations. La théorie de l'architecture organisationnelle permet d'analyser le processus décisionnel, notamment à l'aune de la structure d'incitations des organisations. Mais l'un des problèmes essentiels lié à la structure des incitations découle du choix du mode de rétribution des agents. Classiquement, la principale base de résolution de la créance résiduelle dans les organisations réside dans la rétribution de la performance. Mais celle-ci ne peut être rétribuée à sa juste valeur que dans le seul cas où elle est mesurable. Les universités ont dû développer des modes de contrôle internes alternatifs afin de minimiser les coûts d'agence. Mais elles sont considérablement contraintes par rapport à leur capacité à inciter leurs personnels, aussi bien académiques qu'administratifs, à la production. Il leur est alors particulièrement difficile de proposer et d'orienter les projets stratégiques, et de mobiliser les porteurs de projets. Ainsi, en l'absence de mesure objective, l'information des acheteurs d'un service ou d'un bien est imparfaite, et le vendeur a toute la latitude pour exercer son opportunisme. Afin de pallier l'opportunisme des vendeurs dans le cadre des universités, et devant la difficulté à produire une mesure complète du produit créé, les enseignants sont rétribués de façon catégorielle et non en fonction de leur performance²⁷. Ce système de rétribution permet d'éviter les risques d'opportunisme des enseignants quant à la qualité du produit fourni, mais s'avère assez peu incitatif. Ce phénomène est accentué par les modalités de gestion de carrières des universitaires, dont l'avancement dépend quasi exclusivement de la recherche et de l'ancienneté et très peu de l'enseignement²⁸.

Nous proposons ici un cadre conceptuel permettant de comprendre l'opportunisme individuel dans les organisations publiques (et plus particulièrement les universités) dans le cadre de la mise en œuvre d'une importante réforme à la fois budgétaire et organisationnelle (processus de Bologne –LMD) à travers l'Europe. L'exemple des universités semblent particulièrement intéressant quant à leur propension à gérer des intérêts catégoriels différents et parfois incompatibles, et à articuler les demandes et les objectifs de l'ensemble des stakeholders, parmi lesquels bon nombre d'organisations publiques soumises à un environnement légal contraignant (ministères ou collectivités territoriales). Plus largement, cet article permet de tester le cadre de la théorie de l'architecture organisationnelle à la fois sur des organisations habituellement délaissées par le cadre de la finance « standard », et par un effet de rétroaction, de mieux comprendre les processus décisionnels au sein des organisations non publiques, qui font également appel à des logiques d'acteurs et à la maximisation des critères d'utilité. Ces analyses nécessitent alors d'investir les champs empiriques par des modes différents. De Bodt et Bouquin (2001, p.132), dans leur article sur le contrôle de l'investissement, reprennent la

²⁷ Il est ainsi plus aisé de mesurer l'activité de recherche d'un enseignant à partir d'indicateurs objectifs (nombre de publications...) que la qualité des enseignements, qui entraînerait des coûts d'influence importants.

²⁸ En théorie, le CNU étudie (même à la marge) la répartition des cours entre les cycles pour les dossiers de promotion. On peut cependant noter un certain nombre d'initiatives destinées à remettre en question ce mode de gestion de la rémunération des enseignants à l'université (Esperet, 2001).

réflexion de Jensen (1993, p.51) à leur compte, selon laquelle « la littérature contient peu d'études systématiques de la manière dont les décisions d'investissement sont réellement prises en pratique »²⁹. Le recours à l'étude de cas pour la mise à l'épreuve du cadre théorique semble dès lors particulièrement pertinent. Cependant, l'analyse des comptes-rendus de conseils d'administration pose un certain nombre de problèmes, notamment par rapport à leur formalisation³⁰. Ainsi, à l'instar des conclusions de Allouche, Huault et Schmidt (2004) sur le *reporting* social dans les entreprises cotées, on peut penser que les procès-verbaux des conseils d'université proposent une vision parfois décalée des décisions de création et de répartition de valeur. Il conviendrait alors sans doute de compléter notre analyse par une étude longitudinale au sein d'un établissement, qui permettrait notamment de prendre en considération le travail préparatoire effectué en amont, au sein des CEVU et des conseils d'UFR.

BIBLIOGRAPHIE

Alchian A., Demsetz H. (1972) "Production, Information Costs and Economic Organization", *American Economic Review*, vol. 62, n°5, pp.211-221.

Allouche J., Huault I., Schmidt G. (2004) « Responsabilité sociale des entreprises : la mesure détournée ? », *XVème Congrès de l'AGRH*, Montréal.

Aoki M. (1984) *The Co-operative Game Theory of the Firm*, Clarendon Press.

Berle A., Means G. (1932) *The Modern Corporation and Private Property*, Macmillan.

Brickley J., Smith Jr C., Zimmerman J. (2001) *Managerial Economics and Organizational Architecture*, 2nd edition, McGraw-Hill.

Brown W. O. (1997) "University governance and academic tenure: a property rights explanation", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 153, n°3, pp. 441-461.

Burgelman R.A. (1983) "A Process Model of Internal Corporate Venturing in the Diversified Major Firm", *Administrative Science Quarterly*, 28, pp. 223-244.

Charreaux G. (1999) « Lecture et relectures de la théorie de l'agence », in Koenig G. (éd.), *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise du XIXème siècle*, Économica, coll. Gestion.

Charreaux G. (2000) « Le conseil d'administration dans les théories de la gouvernance », *Cahier du FARGO*, Dijon.

Coleman J.S. (1966) *Equality of Educational Opportunity*, U.S. Government Printing Office.

Comité National d'Évaluation (2004), *Nouveaux espaces pour l'Université*, Rapport au Président de la République.

Comité National d'Évaluation (2003), *L'Université de Bretagne occidentale*, Rapport d'évaluation.

²⁹ "The finance profession has concentrated on how capital investment decisions should be made, with little systematic study of how they actually are made in practice."

³⁰ Nous avons d'ailleurs dû écarter un certain nombre d'établissements en raison du caractère inexploitable des comptes-rendus de CA (forme, synthèse, fréquence...).

De Bodt E., Bouquin H. (2001) « Le contrôle de l'investissement », in Charreaux G. (éd.), *Images de l'investissement*, Vuibert FNEGE, pp.115-166.

Espéret E. (2001), Nouvelle définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur français, *Rapport au Ministre de l'éducation Nationale*.

Fama E., M. Jensen (1983a) "Agency problems and residual claims", *Journal of Law and Economics*, vol.26, pp. 327-350.

Fama E., M. Jensen (1983b) "Separation of ownership and control", *Journal of Law and Economics*, vol.26, pp.301-326.

Fréville Y. (2001), La politique de recrutement et la gestion des universitaires et des chercheurs, Rapport d'Information fait au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, n°54, Sénat.

Hansmann H. (1980) "The Rationale for Exempting Nonprofit Organizations from Corporate Income Taxation", *Yale Law Journal*, November, 91, pp. 54-100.

Hansmann H. (1996) *The ownership of enterprise*, The Belknap Press of Harvard University Press.

Huberman A.M., Miles M.B. (1991) Analyse des données quantitatives : Recueil de nouvelles méthodes, DeBœck, coll. Méthodologie de la recherche.

Jego Y., Dumont J.-L. (2005) Rapport d'information, Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'Évaluation et de Contrôle, n°2298, Assemblée Nationale.

Jensen M. (1993), "The Modern Industrial Revolution, Exit, and the Failure of Internal Control Systems", *Journal of Finance*, vol. 48, p. 831-880.

Jensen M. (1983) "Organization Theory and Methodology", *Accounting Review*, vol. 58, pp.319-339.

Jensen M., W. Meckling (1992) "Specific and General Knowledge, and Organizational Structure" in L. Werin et H. Wijkander (eds.), *Contract Economics*, Blackwell.

Jensen M., W. Meckling (1976) "The theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure", *Journal of Financial Economics* 18, pp. 305-360.

Kletz F., Pallez F. (2001), L'offre de formation des universités : création de diplômes et stratégie d'établissements, Centre de Gestion Scientifique, École des Mines.

Les Échos (2002), « Les nouvelles ambitions des IAE », n°18736, 10 septembre.

Lovas B., Ghoshal S. (2000) "Strategy as Guided Evolution", *Strategic Management Journal*, 21, pp. 875-896.

Mignot-Gérard S., Musselin C. (1999) Comparaison des modes de gouvernement de quatre universités françaises, Rapport d'enquête, CAFI-CSO et Agence de modernisation des universités.

Milgrom P., J. Roberts (1997) *Economics, Organization and Management*, traduction française, Économie, Organisation et Management, De Boeck Université, coll. Ouvertures économiques-Balises, 829 pages.

Musselin C., Friedberg E. (1989), En quête d'universités : étude comparée des universités en France et en RFA, L'Harmattan, coll. Logiques Sociales.

Noda T., Bower J. (1996), « Strategy Making as Iterated Processes of Resource Allocation », *Strategic Management Journal*, vol. 17(2), p. 115-192.

Rajan R., Zingales L. (2001), "The Firm as a Dedicated Hierarchy: A Theory of the Origins and Growth of Firms", *Quarterly Journal of Economics*.

Williamson O. (1987) *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press.

Winston G.C. (1997) "Why Can't a College Be More Like A Firm?", *Change* September-October, pp. 32-38.

Wirtz P. (2002) *Politique de financement et gouvernement d'entreprise*, *Economica*.

Zingales L. (2000) «In Search of New Foundations», *Journal of Finance*, vol. 55(4), August, pp. 1623-1653.