

Les effets des proximités sur la relation entre le degré de décentralisation et la performance : l'exemple d'une université française

Cyril Verdier, Laurent Mériade, Damien Talbot

▶ **To cite this version:**

Cyril Verdier, Laurent Mériade, Damien Talbot. Les effets des proximités sur la relation entre le degré de décentralisation et la performance : l'exemple d'une université française. Gestion et management public [2012-..], 2022, 10 (1), pp.11-31. 10.3917/gmp.101.0011 . hal-03823446

HAL Id: hal-03823446
https://hal.science/hal-03823446

Submitted on 26 Nov 2022

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.

Les effets des proximités sur la relation entre le degré de décentralisation et la performance : l'exemple d'une université française

The effects of proximities on the relationship between the degree of decentralization and performance: The example of a French university

Cyril VERDIER
Doctorant – IAE School of Management, Université Clermont Auvergne – CleRMa | cyril.verdier@uca.fr

Laurent MÉRIADE
Professeur des Universités – IAE School of Management, Université Clermont Auvergne – CleRMa | laurent.meriade@uca.fr

Damien TALBOT
Professeur des Universités – IAE School of Management, Université Clermont Auvergne – CleRMa | damien.talbot@uca.fr

RÉSUMÉ

En France, de 2009 à 2018, neuf fusions d'universités ont été promulguées, rendant les acteurs potentiellement plus proches. Ces situations inédites de gestion interrogent les dirigeants d'organisation publique sur la manière de coordonner ces acteurs pour améliorer la performance. Le débat porte notamment sur le degré de décentralisation à adopter, que nous mettons en relation dans cet article avec les trois dimensions de la performance inscrites dans la Loi Organique relative aux Lois de Finances (2001) – efficacité socio-économique, qualité de service, efficience de gestion –. L'objectif de cette recherche est alors de circonscrire et de mieux définir les éléments de cette relation à partir des opportunités analytiques offertes par les cinq dimensions de la proximité formalisées par Boschma (2005) – proximité géographique, proximité organisationnelle, proximité institutionnelle, proximité cognitive, proximité sociale –. Ainsi, à travers une étude de cas d'une université française *via* quatorze entretiens semi-directifs, notre recherche exploratoire dessine les contours d'un modèle d'analyse de la relation entre le degré de décentralisation et la performance d'une université à partir de l'heuristique des proximités.

Mots-clés

Proximités ; (dé)centralisation ; Performance ; Université ; Contrôle de gestion

ABSTRACT

In France, from 2009 to 2018, nine university mergers were enacted, potentially bringing the actors closer together. These unprecedented management situations raised questions for the leaders of public organizations about how to coordinate these actors to improve performance. The debate focuses, in particular, on the degree of decentralization to be adopted, which we relate in this article to the three dimensions of performance enshrined in the French law "*Loi Organique relative aux Lois de Finances*"(2001) – socio-economic effectiveness, quality of service and management efficiency –. The objective of this research is then to circumscribe and better define the elements of this relationship

from the analytical opportunities offered by the five dimensions of proximity formalized by Boschma (2005) – geographical proximity, organizational proximity, institutional proximity, cognitive proximity and social proximity –. Thus, through a case study of a French university *via* fourteen semi-directive interviews, our exploratory research draws the contours of a model for analyzing the relationship between the degree of decentralization and the performance of a university based on the heuristic of proximity.

Key-words

Proximity; (De)centralization; Performance; University; Management control

INTRODUCTION

Une dynamique de transformation de l'université…

En France, de 2009 et 2018, neuf fusions d'universités ont été promulguées modifiant significativement les proximités (Boschma, 2005) entre les acteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche sur les territoires. Aujourd'hui, cette dynamique de transformation se poursuit et s'intensifie avec des projets structurants – label IDEX ou I-SITE – ayant pour ambition de stimuler les partenariats avec les collectivités territoriales et les entreprises et, à terme, de regrouper l'ensemble des acteurs locaux de l'enseignement supérieur et de la recherche dans des universités dites cibles.

Au préalable, les politiques publiques formalisées par la LOLF[1], par la LRU[2], et, plus récemment par la LERS[3] ont orienté cette volonté législative de modifier le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche en ce sens afin, notamment, de transférer la problématique de la performance publique à ses opérateurs locaux.

Dès lors, la performance devient un concept central dans les démarches de management des universités qu'il est, par contre, encore délicat de définir avec précision (Mériade, 2019).

… objectivée par la performance publique…

La performance est en effet un mot « valise » qui, ramenée à la sphère publique, trouve un cadre formalisé en trois dimensions dans la LOLF. La première dimension renvoie à l'efficacité socio-économique répondant aux attentes du citoyen en matière sociale, économique, culturelle, environnementale, etc. La deuxième dimension concerne la qualité du service rendu aux usagers soit externes en tant qu'utilisateurs du service public, soit internes en tant qu'utilisateurs d'une fonction support de sa propre administration. La troisième dimension traite de l'efficience de gestion intéressant les financeurs, dont font partie les contribuables, qui restent attentifs aux moyens alloués à la production des activités publiques.

… et reposant sur les modes de coordination de ses acteurs…

L'originalité de ce travail de recherche provient de l'idée selon laquelle cette performance repose en partie sur les modes de coordination mis en place à l'occasion des fusions d'universités. Plusieurs modes de coordination peuvent coexister dans la sphère publique, diversité que nous envisageons comme un continuum. À une

1 Ministère de l'Économie et des Finances, « Loi organique relative aux lois de finances », 1er août 2001, n° 2001-692.

2 Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, « Loi relative aux libertés et responsabilités des universités », 11 août 2007, n° 2007-1199.

3 Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, « Loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche », 22 juillet 2013, n° 2013-660.

extrémité de celui-ci, la centralisation est un mode de coordination où l'exclusivité des compétences et des prises de décisions est située au niveau central. À l'autre extrémité, la décentralisation prend la forme d'un mode de coordination où les compétences et les prises de décisions sont transférées du niveau central au niveau local qui s'administre librement avec une personnalité juridique et morale. Entre ces deux extrêmes, demeurent des nuances de décentralisation assimilables à un degré de décentralisation. Parmi ces nuances, la déconcentration est un corollaire de la décentralisation[4]. Elle est un mode de coordination intermédiaire où certaines compétences restent au niveau central, tandis que d'autres sont déléguées au niveau local, l'ensemble étant piloté par le niveau central. Pour décrire ce continuum, Sloan (1963) parle d'ailleurs de « *centraliser grâce à la décentralisation* » (p. 53, traduit par Bouquin 2005, p. 39).

… inspirés par l'idéal managérial du principe de subsidiarité

Au sein de ce continuum borné par la centralisation et la décentralisation, l'école française du contrôle de gestion socio-économique repère des décentralisations synchronisées (Savall et Zardet, 1995 ; Cappelletti et Leivieux, 2010 ; Cappelletti *et al.*, 2014) représentatifs de divers degrés de décentralisation. En effet, ce continuum nuance d'innombrables manières de coordonner les acteurs d'une organisation, de type université, autour de ses objectifs de performance publique. Comment répartir les compétences et distribuer le pouvoir de décider ou d'agir aux acteurs d'une université dans une perspective de performance ? La subsidiarité, montée au rang de principe, est la réponse apportée par les décideurs. Elle renvoie à un idéal managérial en situant les compétences et le pouvoir de décider ou d'agir au niveau organisationnel (central, intermédiaire, local) garantissant la plus grande latitude opérationnelle pour atteindre les objectifs de performance publique.

La problématique

De la centralisation à la décentralisation en passant par la déconcentration, les universités construisent donc leurs propres modes de coordination qui se traduisent finalement par divers transferts d'autonomie et de responsabilités. Et ces transferts créent des situations inédites de gestion qui interrogent les directions des universités sur la manière de coordonner leurs acteurs pour rester, voire être davantage, performantes. Pour autant, elles s'avèrent souvent peu capables de réellement mesurer les effets de ces transformations sur leur performance.

Notre question de recherche vise à combler ce manque et à proposer un nouveau cadre d'analyse de la relation entre le degré de décentralisation et la performance dans une université.

L'objectif de recherche qui se veut exploratoire est de dessiner les contours d'un modèle d'analyse permettant d'intégrer à la fois les liens directs entre ces deux variables mais aussi ceux, plus indirects, générés par les interactions entre les parties prenantes à cette relation. Aussi, pour étudier cette dernière, nous mobilisons l'heuristique des dynamiques de proximité (Bellet *et al.*, 1993 ; Bouba-Olga *et al.*, 2008 ; Torre et Talbot, 2018) qui apporte une lecture théorique des effets des positions dans les espaces géographiques et sociaux des acteurs (individus ou organisations) sur leurs modes de coordination, à partir des cinq dimensions de la proximité – géographique, organisationnelle, institutionnelle, cognitive, sociale (Boschma, 2005) –. À nos yeux, le cadre de la proximité est une façon d'appréhender une possible relation entre degré de décentralisation et performance.

Nous présentons dans une première partie théorique (1) les dimensions de la proximité (1.1), la notion de la décentralisation (1.2) et la performance d'une organisation publique (1.3). Ensuite, pour explorer le lien entre le degré de décentralisation et la performance publique, nous mobilisons une méthode de recherche qualitative (2) basée sur l'étude d'un cas (2.1). Nous précisons le mode de collecte des données (2.2) et du codage des entretiens (2.3) ainsi que l'échantillon retenu (2.4). Les résultats obtenus (3) conduisent à la proposition d'un modèle conceptuel (4) reliant les trois concepts (décentralisation, performance universitaire et proximités).

4 [URL : https://www.vie-publique.fr/eclairage/38686-la-deconcentration-corollaire-de-la-decentralisation].

1. LE POSITIONNEMENT THÉORIQUE

Notre revue de littérature développe les différents concepts mobilisés dans ce travail de recherche. D'abord, nous mettons en lumière les vertus heuristiques de l'École de la Proximité quant à sa capacité à identifier, décrire et analyser les interactions entre différents acteurs d'une organisation (1.1), par le prisme de ses dimensions géographique (1.1.1), organisationnelle (1.1.2), institutionnelle (1.1.3), cognitive (1.1.4) et sociale (1.1.5). Ensuite, nous définissons la décentralisation comme un mode de coordination dont l'objectif est de gérer la distance entre la structure centrale et les entités locales d'une organisation (1.2). Enfin, nous focalisons l'analyse sur la performance des organisations publiques (1.3) soumises à une logique de résultats (1.3.1) encadrée par le législateur (1.3.2).

1.1. L'École de la Proximité

Être proche sans être proche est un paradoxe dont s'empare l'École de la Proximité depuis le début des années 1990. Un individu A peut se situer à proximité géographique d'un individu B sans le connaître. Dans le même temps, ce même individu A peut nouer des liens plus ou moins intenses et de diverses natures avec un individu C en étant éloigné de lui géographiquement. Ces deux situations montrent que la proximité présente différentes dimensions, géographique et non géographique, façonnant le paradoxe A-BC. Alors, c'est autant la position des acteurs dans l'espace géographique – restée longtemps « *un impensé de la gestion* » (Lauriol *et al.*, 2008, p. 92) – que l'espace social qui est analysé par l'École de la proximité.

Même si le nombre de dimensions distinguées varie selon les auteurs, ces derniers s'accordent sur un premier niveau d'analyse fondée sur les proximités géographique et non-géographique (Talbot, 2018), dépendantes les unes des autres (Boschma et Frenken, 2010) et s'articulant entre elles (Torre et Rallet, 2005).

Pour ce travail de recherche, nous retenons la perspective évolutionniste de Boschma (2005) qui, au côté de la proximité géographique, scinde la proximité non géographique en dimensions organisationnelle, institutionnelle, cognitive et sociale. Cette typologie s'avère en effet très opérationnelle, en particulier pour mesurer les effets des proximités prises une à une (Talbot *et al.*, 2020 ; Verdier *et al.*, 2020). Ces dimensions sont détaillées dans les sections suivantes.

1.1.1. La proximité géographique

La proximité géographique renvoie à la localisation des individus ou des organisations (Gilly et Torre, 2000 ; Cooke, 2001 ; Pecqueur et Zimmermann, 2004). La distance physique entre deux individus ou entre deux organisations est à la fois objective et relative (Torre et Rallet, 2005). La proximité géographique est objective, quantifiable avec un instrument de mesure de la métrique spatiale (en mètres ou kilomètres par exemple), du temps de transport ou de son coût. Mais, elle devient relative selon le jugement porté sur cette distance par un individu dans son contexte. Par exemple, au sein d'une université, une distance d'un kilomètre entre un laboratoire de recherche et les services centraux est objectivement une courte distance séparant deux entités, mais dans un contexte professionnel, cette distance peut devenir subjectivement une distance significative compte tenu du temps de déplacement et de la contrainte perçue par l'usager de devoir se déplacer sur son temps de travail.

1.1.2. La proximité organisationnelle

La proximité organisationnelle fait référence au mode et à la mesure de la coordination des individus au sein d'une organisation entendue comme un espace de définition des pratiques et des stratégies des agents à l'intérieur d'un ensemble de règles portées par les institutions (Kirat et Lung, 1995). Par exemple, les services centraux représentent une organisation imbriquée dans une université qui se scindent en diverses organisations telles que la Direction des Affaires Financières (DAF), la Direction des Ressources Humaines (DRH), etc. Ce puzzle de structures façonne pour chaque service leur environnement interne adapté à leur environnement externe. Cette somme d'environnements émule le vivre ensemble dans une organisation dont la coordination collective est rendue possible par l'omniprésence et le respect des procédures attenantes aux règles des institutions en vigueur.

Boschma (2005) met en avant un continuum allant de l'absence à la présence de liens organisationnels étroits

entre agents. Plus la proximité organisationnelle est faible, plus les structures ou les agents sont autonomes et indépendants les uns des autres. Cette proximité se renforce par le degré de contrôle des responsables hiérarchiques et fonctionnels des organisations, limitant ainsi le danger des comportements opportunistes (Williamson, 1985).

1.1.3. La proximité institutionnelle

La proximité institutionnelle se définit comme l'adhésion d'agents à un même espace commun de représentations, de règles d'action et de modèles de pensée (Kirat et Lung, 1995). Ces institutions peuvent être formelles telles que les lois, les réglementations, les directives politiques, ou informelles telles que la culture, les valeurs, les habitudes ou encore les routines (Talbot, 2008). Par exemple, au sein d'une université, les dirigeants universitaires définissent une politique d'établissement applicable à l'ensemble de l'organisation.

Boschma (2005) indique qu'une trop forte proximité institutionnelle crée un enfermement des acteurs (*lock-in*) défavorable aux innovations empêchant de prendre conscience des nouvelles possibilités. À l'inverse, il mentionne qu'une faible proximité institutionnelle est préjudiciable à l'action collective en raison de la faiblesse des institutions formelles et du manque de cohésion sociale autour de valeurs communes.

1.1.4. La proximité cognitive

La proximité cognitive renvoie au partage par les acteurs de bases de connaissances, similaires et/ou complémentaires, ouvrant la voie à un transfert de connaissances (Boschma, 2005) et à des actions communes, étant entendu que l'action mobilise une ou plusieurs connaissances. Ces dernières peuvent être explicites, autrement dit codifiées dans un langage formel et structuré ou bien tacites, c'est-à-dire faisant appel à un savoir-faire basé sur l'expérience. La capacité des acteurs à apprendre les uns des autres suppose qu'ils puissent identifier, interpréter et exploiter les nouvelles connaissances (Cohen et Levinthal, 1990). Les organisations ou les individus partageant la même base de connaissances peuvent apprendre les unes des autres, mais aussi communiquer, comprendre et traiter de nouvelles informations avec succès (Boschma et Lambooy, 1999).

A priori, les multiples disciplines qui composent des universités fusionnées sont à l'origine de véritables distances cognitives, et donc d'incompréhensions. Une faible proximité cognitive crée des problèmes de communication (Boschma, 2005) et peut amoindrir voire bloquer la cohésion opérationnelle entre les organisations voire au sein d'une même organisation.

Pourtant, l'interdisciplinarité qui traverse les universités peut induire une proximité cognitive entre des structures locales et le niveau central. Par exemple, des acteurs universitaires – académiques, administratifs ou politiques – ayant reçu une formation initiale en contrôle de gestion auront une sensibilité accrue pour répondre favorablement à un objectif opérationnel sur la soutenabilité financière.

1.1.5. La proximité sociale

La proximité sociale mesure l'appartenance des individus à un même réseau social au sens de Granovetter (1985). La relation sociale résulte de la quantité et de la qualité des interactions humaines entre deux ou plusieurs individus ou groupes d'individus. De ces interactions peut naître une confiance qui facilite la coordination des acteurs (Mériade *et al.*, 2018). Par exemple, au sein d'une université, des agents appartenant à des structures différentes peuvent partager des activités extraprofessionnelles telles que le sport, la musique, etc. Ces interactions créent une proximité sociale qui renforce le niveau de confiance des acteurs.

Une forte proximité sociale peut accroître la confiance entre les acteurs, mais peut aussi créer un enfermement (*lock-in*) en limitant l'entrée de nouveaux acteurs (effet de clan). A contrario, une faible proximité sociale peut affaiblir les capacités organisationnelles de l'organisation par un manque de confiance et d'engagement des acteurs.

Nous l'avons dit, ces diverses dimensions sont articulées, chacune pouvant renforcer, compenser voire détruire une ou plusieurs autre(s) dimension(s) de la proximité (Talbot, 2008). Par exemple, le besoin de proximité géographique est plutôt faible lorsqu'il existe une division claire des tâches, coordonnées par une autorité centrale forte – proximité organisationnelle –, et que les partenaires partagent des connaissances – proximité cognitive – (Rallet et Torre, 1999). À l'inverse, une

forte proximité géographique peut générer des conflits sociaux – proximité sociale – pouvant mettre fin à un réseau collaboratif (Caron et Torre, 2005 ; Kirat et Torre, 2008).

L'École de la Proximité met ainsi en lumière le rôle des différentes dimensions de la proximité dans la coordination des individus ou des organisations en cherchant à rendre compte des conditions nécessaires à cette coordination. Si cette dernière est rendue possible, elle n'est pas en revanche systématique. Par exemple, deux membres d'une même organisation (l'université) ou d'un même réseau social (les anciens de l'université) n'entretiennent pas automatiquement une relation du simple fait de l'existence de proximités organisationnelle et sociale entre eux. Pour qu'une relation devienne effective, il est nécessaire que les acteurs partagent, au-delà de toute ou partie des proximités, un projet commun (Talbot, 2018), par exemple de mise en œuvre d'une décentralisation à l'occasion d'une fusion d'universités.

1.2. La décentralisation : gérer la distance entre le niveau central et le niveau local

La décentralisation est apparue très tôt aux yeux des dirigeants des firmes comme une réponse aux stratégies de croissance et de diversification conjointes qu'ils conduisent. Les dirigeants observent qu'une organisation décentralisée fonctionne mieux qu'une organisation centralisée bien que la coordination se complexifie au fur et à mesure que la décision se décentralise (Hayek, 1944). Déléguer voire transférer des prises de décisions, et les compétences associées, du niveau central vers des entités locales accentue le besoin et la nécessité de contrôler la coordination. « *Centraliser grâce à la décentralisation* » (Sloan, 1963, p. 53 traduit par Bouquin 2005, p. 39), cette contradiction est le nœud du problème entre les extrêmes que sont la pure centralisation et la pure décentralisation (Sloan, 1963). Ainsi, la décentralisation « spatialise » en quelque sorte le concept de « *Management Control* » défini par Anthony comme un « *processus par lequel les managers s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées de manière efficace et efficiente pour la réalisation des objectifs de l'organisation* » (Anthony, 1965, p. 17).

Dans un espace croissant proportionnellement avec le degré de décentralisation, la notion de contrôle devient prépondérante et s'impose aux dirigeants universitaires. « *Le contrôle à distance, la décentralisation, le temps fort qu'est l'allocation des ressources s'appuient sur une réduction nécessaire de l'asymétrie d'information entre divisions et siège, sur une uniformisation des outils de gestion et la recherche de représentations partagées avec les managers pour renforcer la cohérence des comportements* » (Bouquin, 2005, p. 41). La décentralisation ressemble *a priori* à un mode de coordination visant à gérer la distance entre le niveau central et le niveau local, qui nécessite un *management control* offrant l'assurance raisonnable aux dirigeants universitaires que l'organisation est performante.

1.3. La performance d'une organisation publique

1.3.1. D'une logique de moyens à une logique de résultats

Depuis le début des années 1980, le « *New Public Management* » (Hood, 1991) s'inscrit dans l'évolution du paradigme de gestion des organisations publiques en passant d'une logique de moyens à une logique de résultats. La seule vérification budgétaire des moyens consommés n'est plus suffisante, le secteur public doit désormais développer un système de gestion par les résultats visant à améliorer le pilotage des structures et services publics selon des logiques d'efficience, d'efficacité et de lisibilité de l'action publique (Behn, 2003).

Ici, le *management control*, au sens du contrôle de gestion (*to check* et *to evaluate*) paraît inévitable pour mettre en place une évaluation de la performance. Mais, en parallèle, les outils majeurs du contrôle de gestion tel que le *Balanced Scorecard* (Kaplan et Norton, 1992) ou la méthode *Activity-Based-Costing* (Cooper et Kaplan, 1991), omniprésents dans les entreprises, s'installent progressivement dans les organisations publiques, y compris dans les universités, comme des outils de pilotage de la performance au sens de maîtriser (*to control*) l'organisation. En apparence, l'approche lolfienne[5] de la performance universitaire semble vouloir répondre à ces deux dimensions du *management control*.

5 Déclinaison de l'acronyme « LOLF » en adjectif « lolfien-ne ».

1.3.2. L'approche lolfienne de la performance publique

Votée le 1er août 2001 et mise en œuvre à partir du 1er janvier 2006, la LOLF introduit une démarche de performance – stratégie, objectifs, indicateurs – de l'action publique amenant les organisations publiques à adopter un pilotage de la performance. La performance publique se définit comme la « capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire ». (Maurel *et al.*, 2014, p. 40).

Lors de chaque cycle budgétaire, l'État initialise une planification stratégique qui est le processus consistant à décider des objectifs de l'organisation, des changements de ces objectifs, des ressources utilisées pour atteindre ces objectifs, et des politiques qui doivent gouverner l'acquisition, l'utilisation et la mise à l'écart de ces ressources (Anthony, 1988). De la politique générale de l'État, sont formalisés des objectifs stratégiques par ministère. Ces derniers sont déclinés en objectifs opérationnels comprenant des indicateurs de performance accompagnés de leurs valeurs cibles. Ainsi sont évalués les résultats des actions menées par le niveau local.

Afin de répondre aux attentes de l'écosystème des organisations publiques – citoyens, usagers et contribuables –, la LOLF qualifie la performance de l'action publique par trois dimensions :

- L'efficacité socio-économique attendue par le citoyen ;
- La qualité de service attendue par l'usager du service public ;
- L'efficience de gestion attendue par le contribuable.

Chaque indicateur de performance s'identifie à une dimension lolfienne de la performance. Dans le PLF[6] de 2019, le programme 150 – Formations supérieures et recherche universitaire – recense quatorze indicateurs dont sept répondent aux attentes du citoyen, trois à celles de l'usager et quatre aux attentes du contribuable (tableau 1).

Cependant, malgré les larges perspectives ouvertes par les indicateurs lolfiens de la performance publique proposés, des doutes subsistent sur leurs modes effectifs d'activation au niveau local notamment en tant qu'instrument de pilotage de la performance, plus particulièrement dans un milieu universitaire encore nettement marqué par la centralisation et le contrôle de l'État. L'approche par les proximités de la relation entre le degré de décentralisation et la performance universitaire que nous proposons de mener peut contribuer à révéler comment aujourd'hui cette performance est ou n'est pas obtenue dans les universités françaises.

À la lumière de cette revue de littérature nous faisons l'hypothèse de l'existence d'une relation entre le degré de décentralisation des activités universitaires et la performance publique inspirée de la LOLF.

Nous adoptons une démarche compréhensive (Dumez, 2016) pour caractériser la construction théorique de cette relation. À cet effet, nous proposons de mobiliser les dimensions de la proximité afin d'observer et d'analyser comment les acteurs universitaires interagissent et se coordonnent autour des dimensions lolfiennes de la performance publique. Nous lions ensuite les dimensions de proximité entre les acteurs universitaires avec le degré de décentralisation, compris comme une multitude de distances possibles entre le niveau local (composantes, laboratoires) et le niveau central (services centraux).

2. MÉTHODOLOGIE

Notre travail exploratoire mené dans une université française (2.1) débute par la conduite d'entretiens semi-directifs auprès de différentes populations universitaires (2.2). Puis, nous codons les données collectées par thématique (2.3) selon que le discours des répondants se rapporte à la proximité, au degré de décentralisation ou à la performance lolfienne. Enfin, nous suivons la méthode de Guest *et al.* (2020) pour saturer les données (2.4). La figure 1 synthétise notre design de recherche.

6 Ministère de l'Économie et des Finances, « Projet de Loi de Finance 2019 – Extrait du bleu budgétaire de la mission : Recherche et enseignement supérieur », version du 02/10/2018.

X. Objectifs *X.X. Indicateurs* **ES** : Efficacité socio-économique (citoyen) **QS** : Qualité de service (usager) **EG** : Efficience de gestion (contribuable)	**ES**	**QS**	**EG**
1. Répondre aux besoins de qualification supérieure par la formation tout au long de la vie			
1.1. Pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale	X		
1.2. Insertion professionnelle des diplômés en formation initiale		X	
1.3. Formation continue		X	
2. Améliorer la réussite des étudiants			
2.1. Jeunes sortant de l'enseignement supérieur sans diplôme post-bac			X
2.2. Mesures de la réussite étudiante	X		
3. Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international			
3.1. Production scientifique des opérateurs du programme	X		
4. Améliorer le transfert et la valorisation des résultats de la recherche			
4.1. Montant des redevances sur titre de propriété intellectuelle dans les ressources des opérateurs			X
4.2. Montant des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs			X
5. Renforcer l'ouverture européenne et internationale des établissements			
5.1. Part des étudiants étrangers inscrits en Master et en Doctorat sur l'ensemble des étudiants de ces mêmes formations	X		
5.2. Proportion d'étrangers dans les recrutements d'enseignants-chercheurs	X		
5.3. Coopération internationale	X		
5.4. Présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne	X		
6. Améliorer l'efficience des opérateurs			
6.1. Part des mentions à faibles effectifs (Licence et Master)			X
6.2. Accès aux services et ressources documentaires de l'ESR		X	

Tableau 1 – Dimensions lolfiennes des indicateurs de performance du programme 150

Source : auteurs à partir du PLF 2019

2.1. L'étude de cas : éléments de contexte

Au cœur des enjeux du sujet, l'université X, objet d'étude de notre recherche, est un cas concret de modification en profondeur de la proximité des acteurs locaux au lendemain de la fusion de deux universités et à la veille de la création d'une université-cible. Cette université est l'une des neuf à avoir récemment fusionné, modifiant en profondeur les diverses proximités existantes au sein des deux entités initiales pour en construire de nouvelles. Notons que ces deux entités constituaient une seule et même université dans les années 1970, ce qui explique une forte proximité géographique entre elles, au sein d'une même ville. Compte tenu de ces éléments historiques, de nombreux bâtiments de ces deux entités,

sans être communs, sont voisins voire accolés ce qui a pu faciliter le rapprochement des deux universités.

Peu après la fusion, le niveau central a choisi d'amorcer un processus de décentralisation par la création d'instituts en lien direct avec les dirigeants universitaires et regroupant diverses structures de l'université. L'idée est de transférer certaines prises de décision du niveau central vers ce niveau intermédiaire. La décentralisation n'atteint donc pas les composantes qui ne reçoivent pas de nouvelles responsabilités. Simultanément, le besoin de contrôle des composantes par le niveau central se fait croissant face à des enjeux budgétaires toujours plus pressants, dans un contexte de fusion qui génère des coûts ponctuels mais aussi structurels. De fait, la décentralisation se traduit par l'ajout d'une strate hiérarchique supplémentaire tout en étant présentée comme l'une des solutions pour améliorer la performance de l'organisation publique.

Cette étude de cas (Yin, 2017) débute par une recherche qualitative (Dumez, 2016), appuyée par des entretiens semi-directifs auprès des différentes populations universitaires que sont les politiques, les académiques et les gestionnaires (Boîtier et Rivière, 2016). L'ambition méthodologique de cette première étape de recherche est de construire une approche exploratoire de notre question de recherche à partir d'entretiens semi-directifs avec des acteurs académiques, administratifs et politiques de l'université X.

2.2. Collecte des données

Quels sont les acteurs universitaires les mieux positionnés pour rendre compte du degré de décentralisation, de la performance et de la proximité ? C'est avec cette question à l'esprit que nous avons sélectionné deux catégories d'agents afin d'obtenir des analyses différentes de la part de nos interlocuteurs.

Tous les entretiens semi-directifs ont été menés dans les deux années post-fusion. Une première série d'entretiens interroge des personnels administratifs affectés en composante dont les interactions régulières avec le niveau central de l'université leur permettent de développer à la fois une perception de la performance locale, de la performance centrale et des dimensions de proximité entre le niveau local et le niveau central. La deuxième série d'entretiens consulte des responsables de structure sélectionnés pour leur regard stratégique quant aux dimensions lolfiennes de la performance publique et au degré de décentralisation des compétences, ainsi que du pouvoir de décider et d'agir des structures universitaires.

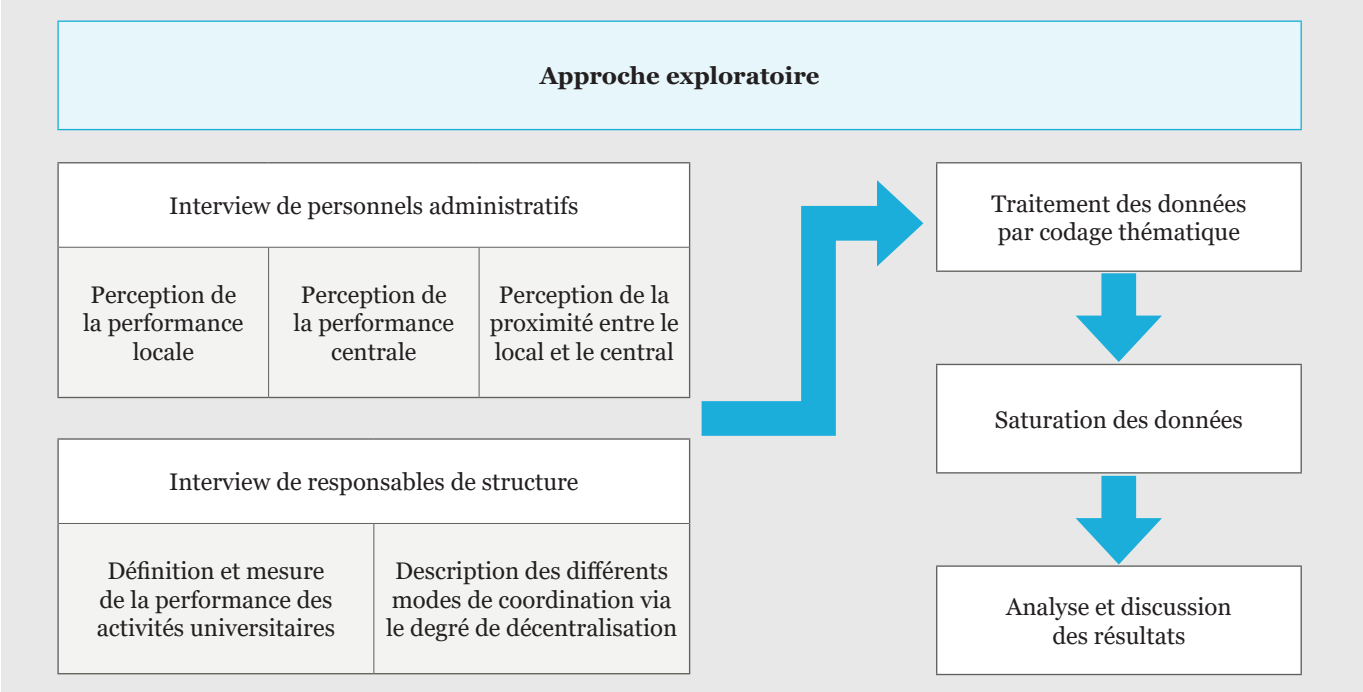


Figure 1 – Design de recherche
Source : auteurs

Les entretiens, tous audio-enregistrés avec l'accord du répondant, ont suivi un guide d'entretien dont les thématiques principales sont la performance et les proximités pour les personnels administratifs, la performance et le degré de décentralisation pour les responsables de structure. Plus précisément, les questions posées sur les proximités s'inspirent des items de mesure utilisés dans les travaux de Geldes *et al.* (2015) ; celles sur la performance s'imprègnent des trois dimensions définies dans la LOLF ; et celles sur le degré de décentralisation nuancent décentralisation, déconcentration et centralisation.

2.3. Traitement des données

Les données recueillies ont été exclusivement importées du discours retranscrit des répondants issus de chacun des entretiens semi-directifs. À l'aide du logiciel NVIVO 12 PLUS, nous avons trié par thématique les données dans des nœuds hiérarchisés dont la figure 2 dessine l'exhaustivité du codage.

Lors du codage des entretiens conduits avec les personnels administratifs, chaque dimension de proximité a été assimilée à un thème *via* un nœud de niveau 1. Des sous-thèmes, nœuds de niveau 2, ont été paramétrés pour les trois dimensions lolfiennes de la performance publique. L'objectif était de rendre compte d'une potentielle relation entre les dimensions de la proximité et celles de la performance en étant attentif dans l'analyse des résultats aux fréquences d'apparition et aux éléments qualitatifs de cette relation.

Concernant le codage des entretiens conduits avec les responsables de structure, notre objectif était double. Le premier objectif visait à contextualiser la perception des proximités des personnels administratifs avec le degré de décentralisation perçu par les responsables de structure. Le deuxième objectif consistait à enrichir la perception par les personnels administratifs de la performance locale et centrale avec le regard stratégique des responsables de structure *via* une lecture de la performance affinée par activité universitaire. En pratique, d'un côté la décentralisation, la déconcentration et la centralisation ont été associées à des nœuds de niveau 1 déclinés par les dimensions de proximité dans des nœuds de niveau 2 ; de l'autre côté l'efficacité socio-économique, la qualité de service et l'efficience de gestion ont été associés à des nœuds de niveau 1 et déclinés par

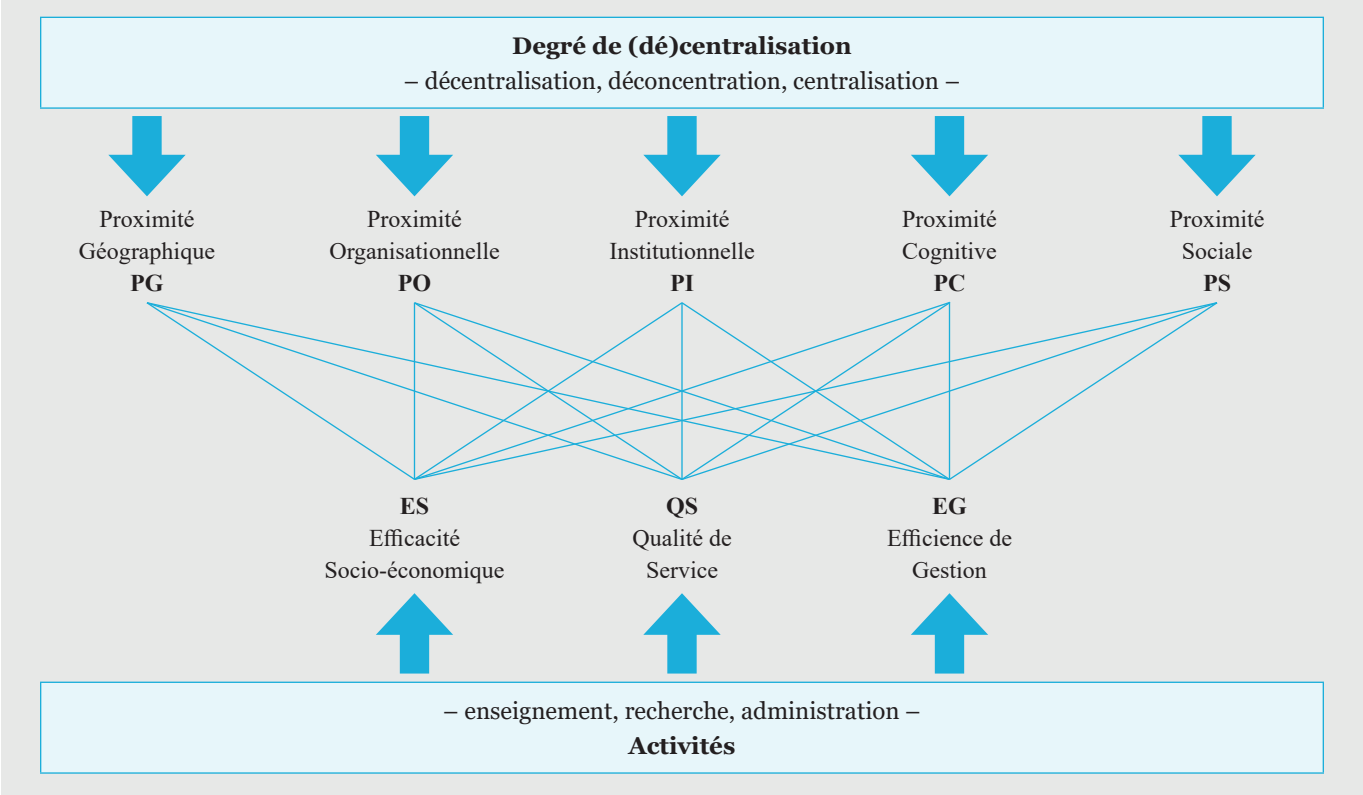


Figure 2 – Codage thématique de l'étude exploratoire

Source : auteurs

activité d'enseignement, de recherche et d'administration dans des nœuds de niveau 2.

L'ensemble du codage thématique de l'étude exploratoire schématisé dans la figure 2 permet ainsi, lors de la discussion des résultats (4), de mettre en relation le degré de décentralisation et la performance avec le cadre d'analyse des proximités. Au préalable, dans la section suivante, nous saturons le jeu de données de ce travail de recherche à partir de la méthode de Guest *et al.* (2020).

2.4. Saturation des données

La saturation des entretiens est la méthode la plus couramment utilisée pour estimer la taille des échantillons dans la recherche qualitative. Nous avons utilisé la méthode recommandée par Guest *et al.* (2020) pour évaluer le niveau de saturation des données qualitatives et déterminer le nombre d'entretiens à analyser. Cette méthode est basée sur l'analyse des thèmes d'un premier bloc d'entretiens (la série de base, généralement quatre entretiens – *ibid.*), auquel s'ajoutent progressivement les autres entretiens par bloc généralement de deux (*ibid.*), jusqu'à l'obtention d'un taux de saturation minimum des données estimé par les auteurs à 5 %. Ce taux de saturation est calculé à partir de la formule suivante : nombre de nouveaux thèmes du dernier bloc d'entretiens divisé par le nombre total de thèmes du premier bloc. L'intégration de nouveaux entretiens prend donc fin lorsque celles-ci n'apportent pas de nouvelles informations (taux de saturation inférieur à 5 %).

Dans notre étude, nous avons distingué deux séries d'entretiens. Une première série a été réalisée avec 7 personnels administratifs (PA01 à PA07) et une deuxième série avec 11 responsables de structure (RS01 à RS11). Pour la première série (tableau 2), le nombre de thèmes du premier bloc d'entretiens était de 9. Le taux de saturation du sixième entretien PA06 était de 22 % (nombre de nouveaux thèmes du dernier bloc d'entretien = 2 divisé par le nombre total de thèmes du premier bloc = 9). Nous avons poursuivi l'analyse des blocs d'entretiens suivants jusqu'à obtenir un taux de saturation inférieur à 5 %, comme recommandé (Guest *et al.,* 2020), atteint au septième entretien. Nous avons donc considéré le sixième entretien (PA06) comme saturant cette première série d'entretiens.

Nous avons procédé de la même manière pour la seconde série (tableau 3). Nous avons atteint un taux de saturation inférieur à 5 % au neuvième entretien. Nous avons donc considéré que le huitième entretien (RS08) saturait cette deuxième série d'entretiens.

Le tableau 4 synthétise l'échantillon d'entretiens retenus au regard du processus de saturation des données de la première série d'entretiens et de la deuxième série d'entretiens.

3. RÉSULTATS

Nous proposons une analyse des résultats de ce travail de recherche en trois temps. D'abord nos données montrent l'existence d'un lien entre proximités et performance publique locale et centrale perçues par les personnels administratifs (3.1). Nos résultats concourent ensuite au cadre général de la définition lolfienne de la performance publique en reliant performance et type d'activités universitaires (3.2). Enfin, le regard stratégique porté par les responsables de structure permet de rapprocher les proximités perçues par les personnels administratifs avec le degré de décentralisation des activités universitaires (3.3).

3.1. Des proximités connectées avec les niveaux de performance universitaire

L'analyse des six entretiens avec les personnels administratifs a pour ambition de mettre au jour l'existence d'une relation entre les dimensions de la proximité et les dimensions lolfiennes de la performance publique. Le tableau 5 expose les résultats obtenus sous un angle quantitatif.

Concernant la proximité géographique, 17 verbatims mettent en évidence une relation entre cette dimension de la proximité et les dimensions lolfiennes de la performance publique, 11 occurrences renvoyant à l'efficience de gestion. L'administration du niveau local (composante) perçoit une forte proximité géographique (PA01, PA02, PA03, PA04, PA05, PA06) avec l'administration du niveau central (services centraux). Malgré la courte distance entre les structures bâtimentaires explicitée dans le contexte de cette étude (3.1), cette proximité ne

ID	PA01	PA02	PA03	PA04	PA05	PA06	PA07	**Total**
Nombre de nouveaux thèmes	4	4	0	1	2	0	0	**11**
Base de 4 ID puis séquences de 2 ID	9				2		0	-
Ratio de saturation	-					22 %	0 %	-

Tableau 2 – Saturation des données de la première série d'entretiens

Source : auteurs, d'après Guest et al., 2020

ID	RS01	RS02	RS03	RS04	RS05	RS06	RS07	RS08	RS09	RS10	RS11	**Total**
Nombre de nouveaux de thèmes	1	6	1	1	0	1	1	0	0	0	0	**11**
Base de 4 ID puis séquences de 2 ID	9				1		2	1	0	0	0	-
Ratio de saturation			-			11 %	22 %	11 %	0 %	0 %	0 %	-

Tableau 3 – Saturation des données de la deuxième série d'entretiens

Source : auteurs, d'après Guest et al., 2020

ID des entretiens	Fonction	Structure
PA01	Responsable administratif	Composante de formation
PA02	Responsable financier	Composante de formation
PA03	Assistant de direction	Composante de formation
PA04	Responsable des relations internationales	Composante de formation
PA05	Responsable de la formation continue	Composante de formation
PA06	Responsable de la scolarité	Composante de formation
RS01	Directeur général des services	Services centraux
RS02	Président d'université	Direction universitaire
RS03	Doyen / Directeur	Composante de formation
RS04	Vice-président d'université	Direction universitaire
RS05	Doyen / Directeur	Composante de formation
RS06	Doyen / Directeur	Composante de formation
RS07	Doyen / Directeur	Composante de formation
RS08	Doyen / Directeur	Composante de formation

Tableau 4 – Échantillon des 14 entretiens semi-directifs après saturation des données

Source : auteurs

	PG	**PO**	**PI**	**PC**	**PS**	Total	Répartition
ES	**0**	**1**	**1**	**0**	**0**	2	1 %
QS	**6**	**8**	**4**	**1**	**0**	19	14 %
EG	**11**	**56**	7	**29**	**10**	113	84 %
Total	17	65	12	30	10	134	100 %
Répartition	13 %	49 %	9 %	22 %	7 %	100 %	-

Tableau 5 – Fréquence d'apparition de la relation entre proximité et performance publique

Source : auteurs

facilite pas le face-à-face entre les agents de composante et ceux des services centraux qui utilisent principalement le téléphone et le courriel. PA01 indique qu'« *avec les services centraux, ce sera plutôt ces deux outils-là et le face-à-face vient en complément* ». De son côté, PA04 « *privilégie l'échange* de visu [...]*, je trouve que c'est plus efficace* [...], *permettant de voir les réactions des collaborateurs et de trouver des fois des compromis plus facilement* ». Finalement, PA01 concède que « *si on était tous sur un même site* [...], *on apprendrait à mieux les connaître et peut être* [que] *cela fluidifierait les choses* ». La proximité géographique, et plus précisément le face-à-face, semble impacter positivement l'efficience de gestion, mais réduit le sentiment d'autonomie organisationnelle du niveau local.

Concernant la proximité organisationnelle, 65 verbatims mettent en évidence une relation entre cette dimension de la proximité et la performance lolfienne, 56 occurrences renvoyant à l'efficience de gestion. PA01, PA04 et PA06 perçoivent une forte proximité organisationnelle entre l'administration de composante et les services centraux, tandis que PA02, PA03 et PA05 ressentent davantage de distance sur ce plan. « *Au début de la fusion,* [...] *les procédures n'étaient pas spécialement harmonisées et n'avaient pas été anticipées ; ça a été assez compliqué, mais maintenant on voit que ça se met en place petit à petit* ». Dans ce verbatim, PA02 décrit une distance organisationnelle au moment du regroupement des deux universités qui tend à se raccourcir avec le temps. De son côté, PA04 se réjouit d'un fonctionnement interorganisationnel post-fusion prenant en compte les spécificités locales : « *les personnes* [des services centraux] *se sont beaucoup impliquées, ont vraiment mis en place des procédures harmonisées pour toutes les composantes, et ont vraiment consulté les composantes pour que les procédures soient applicables par tous et optimisées* ». *A contrario*, PA03 constate que de régulières modifications de procédure émanant des services centraux nuisent à l'efficience de gestion de l'activité administrative : « *la procédure de cette année* [...] *a encore changé par rapport à celle de l'année dernière, qui avait encore changé par rapport à celle de l'année d'avant ; donc tout le monde s'y perd et rien n'est clair* ». PA05 perçoit aussi une faible proximité organisationnelle en indiquant que les services centraux ont « *mis en place une procédure avec une certaine idée, sauf que sur le terrain, on est amputé parce qu'on rencontre des difficultés qu'ils n'ont pas anticipées* ». Finalement notre étude fait apparaître une relation entre proximité organisationnelle et performance publique, et plus précisément ces quelques verbatims proposés semblent montrer qu'une forte proximité organisationnelle est favorable à l'efficience de gestion administrative.

Concernant la proximité institutionnelle, 12 verbatims mettent en évidence une relation entre cette dimension de la proximité et la performance lolfienne, 7 occurrences renvoyant à l'efficience de gestion. L'administration de composante perçoit plutôt une faible proximité institutionnelle (PA01, PA02, PA03, PA05, PA06) avec les services centraux et particulièrement avec la direction universitaire. Au sortir de la fusion des universités, PA01 exprime son éloignement de la sphère politique : « *le cadre politique, pour moi, je ne le vois pas actuellement. Je ne vois pas où on veut emmener l'université. Autant avec le directeur de composante, on voit à peu près où la composante veut aller mais est ce que ce cap est cohérent avec un cap politique macroscopique au sein de l'université ?* ». PA05 appuie ce constat en indiquant qu'« *à part I-SITE que je perçois comme quelque chose de positif, le reste, je suis bien infichu d'en parler* ». Le manque de lisibilité de la stratégie d'établissement par le niveau local crée une distance institutionnelle avec le niveau central qui fragilise *a priori* l'opérationnalisation des actions à mener par le niveau local pour atteindre les objectifs de l'établissement. Par ailleurs, PA01 fait état d'un gap significatif entre sa composante et les services centraux quant au sens du service public et à la relation avec les usagers : « *j'ai parfois l'impression que certains services centraux oublient qu'on travaille pour les étudiants.* [...] *Les gens vivent un peu en autarcie* [...] *et oublient que ces missions-là sont à remplir non pas pour nous-mêmes mais pour les gens qui viennent nous voir* ». Plus globalement, PA03 confie que « *les étudiants* [...] *ne comprennent pas toujours la lourdeur administrative* ». Ce constat met en avant que si les agents du niveau central ne s'imprègnent pas de la culture du niveau local, alors une distance institutionnelle se crée et altère l'efficience de gestion administrative voire la qualité de service rendu à l'usager étudiant.

Concernant la proximité cognitive, 30 verbatims mettent en évidence une relation entre cette dimension de la proximité et la performance lolfienne, 29 occurrences renvoyant à l'efficience de gestion. L'administration de composante perçoit plutôt une

faible proximité cognitive (PA01, PA02, PA03, PA05, PA06) avec l'administration des services centraux. Pour PA01, « *c'est presque un préalable qu'au moins les cadres des services centraux soient à un moment donné passés par les composantes* ». De son côté PA02 déplore « *un manque de connaissances du terrain* [...] *des personnes qui n'ont travaillé qu'en central et qui forcément n'ont pas la même approche que nous* ». Une expérience passée en composante octroie « *un regard critique en se disant que peut être que la réponse qu'apportent les services centraux n'est pas celle qu'attendent les composantes* » (PA01). Avoir un vécu professionnel commun avec ses interlocuteurs des services centraux consolide une proximité cognitive souhaitée par PA01 pour améliorer l'efficience de gestion administrative de ses dossiers. Par ailleurs, PA02 et PA06 font état d'une population nombreuse d'agents contractuels aussi bien au niveau local que central se traduisant par un turnover important qui fragilise le socle de connaissances communes nécessaires à la conduite des activités administratives. D'une manière générale, dans notre étude de cas, la proximité cognitive semble impacter positivement la performance.

Concernant la proximité sociale, 10 verbatims mettent en évidence une relation entre cette dimension de la proximité et la performance lolfienne, 100 % des occurrences renvoyant à l'efficience de gestion. L'administration de composante perçoit plutôt une faible proximité sociale (PA01, PA02, PA03, PA04, PA05) avec l'administration des services centraux. Les agents interviewés comptent peu d'agents affectés aux services centraux avec lesquels les relations dépassent le cadre professionnel. Le regroupement récent entre les deux universités a affaibli la proximité sociale entre des acteurs ne se connaissant pas préalablement. PA05 pense que « *dans un contexte de fusion, nous avons naturellement tendance à aller vers les gens connus, en se disant peut-être qu'elle va comprendre, elle va savoir, ou elle va pouvoir m'indiquer la bonne personne* ». Plus loin, PA05 conforte cette position en affirmant qu'« *avoir suffisamment de qualités de relations* [permet] *de se dire oh là je n'ai rien compris ! Ou se dire qu'est-ce que vous voulez ? Ou qu'est-ce qui se passe ?* ». À l'inverse, PA06 décrit une forte proximité sociale avec les agents du niveau central fluidifiant ses relations de travail : « *si je me retrouve en difficulté, je sais que certaines de mes collègues seraient prêtes à, même en central, temporairement à prendre une charge de mon travail pour pouvoir nous faire avancer* ». Bien qu'au travers ces quelques verbatims la proximité sociale semble avoir un effet positif sur l'efficience de gestion administrative, cette dimension de la proximité reste relativement peu observée dans le cadre de notre étude exploratoire.

De façon agrégée, ces résultats traduisent 134 relations entre une dimension de la proximité et une dimension lolfienne de la performance publique. 65 (49 %) d'entre elles sont attenantes à la dimension organisationnelle et 113 (84 %) sont reliées à la dimension de l'efficience de gestion. La population interviewée des personnels administratifs, le contexte professionnel et le déroulé des entretiens semi-directifs sont les éléments prépondérants expliquant que la relation entre la proximité organisationnelle et l'efficience de gestion représente 49 % (56) des relations proximité-performance.

L'analyse de ces premiers entretiens permet de raisonnablement faire l'hypothèse qu'une relation existe entre les proximités et les dimensions lolfiennes de la performance publique. Avec le discours des responsables de structure, nous enrichissons la perception par les personnels administratifs des dimensions lolfiennes de la performance publique avec une approche par activité universitaire (3.2), et nous contextualisons la perception par ces mêmes personnels administratifs des proximités avec le degré de décentralisation des activités universitaires (3.3).

3.2. La performance publique : du cadre législatif de la LOLF aux activités d'une université

L'analyse des onze entretiens conduits avec des responsables de structure renvoie au cadre général de la définition lolfienne de la performance publique. L'efficacité socio-économique attendue par les citoyens, la qualité de service attendue par les usagers et l'efficience de gestion attendue par les contribuables représentent ses trois dimensions qui, agrégées, objectivent les activités de l'université.

Le tableau 6 présente l'approche quantitative des résultats mettant en évidence 154 relations entre les activités universitaires et les dimensions lolfiennes de la performance publique. Parmi les activités universitaires, celle de l'administration semble la plus sujette à mesurer sa performance (60 occurrences, 46 %), et plus particulièrement sa dimension lolfienne de l'efficience de gestion

	ES	QS	EG	Total	Répartition
Enseignement	**12**	**25**	**6**	43	35 %
Recherche	**5**	**13**	**2**	20	16 %
Administration	**3**	**26**	**31**	60	49 %
Total	20	64	39	123	100 %
Répartition	16 %	52 %	32 %	100 %	-

Tableau 6 – Fréquence d'apparition d'items de performance par activité universitaire
Source : auteurs

(31 occurrences) alors que la qualité de service apparaît la dimension lolfienne de la performance la plus mesurée (64 occurrences, 52 %). Cette première analyse confirme l'intégration effective de la performance lolfienne dans le suivi et le pilotage des principales activités universitaires.

Pour compléter cette première analyse, une approche qualitative présentée dans le tableau 7 met en évidence les éléments de mesure de la performance à travers les différentes activités présentes au sein de l'université. Le discours des répondants responsables de structure propose un éventail de définitions et d'indicateurs de mesure de la performance, immergeant le cadre législatif de la LOLF dans le contexte universitaire et enrichissant la lecture administrative des six personnels administratifs interviewés.

Premièrement, les responsables de structure précisent la mesure de la performance des missions de l'université que sont l'enseignement supérieur et la recherche scientifique produites respectivement par les composantes de formation et les laboratoires de recherche. Concernant l'efficacité socio-économique de l'enseignement et de la recherche, l'insertion professionnelle des étudiants, une offre de formation à la fois attractive et adaptée au marché du travail, la valeur ajoutée de l'enseignement supérieur pour faire réussir des étudiants, le niveau de recrutement des enseignants-chercheurs ou encore les classements nationaux voire internationaux sont perçus comme autant de signaux de performance envoyés à l'écosystème de l'université. Par exemple, RS07 objective que « *la délivrance d'un diplôme* [...] *permette aux diplômés de s'épanouir dans leur vie professionnelle et personnelle par la suite* ». Concernant la qualité du service, la recherche se réfère à la bibliométrie et aux rangs de publication, tandis que l'enseignement se concentre sur l'accueil, les réponses données et la réussite aux examens des étudiants, mais aussi sur les évaluations des enseignements réalisées par ces mêmes étudiants. Concernant l'efficience de gestion de l'enseignement et de la recherche des indicateurs tels que le taux d'enseignants-chercheurs publiant, le nombre de mentions à faible effectif, le volume horaire des enseignements ou encore les recettes générées par la formation continue ou les contrats de recherche apparaissent comme pertinents pour mesurer cette dimension de la performance. Par exemple, RS04 considère que « *même si une partie de la communauté n'est pas d'accord, la bibliométrie reste quelque chose qui permet de voir le nombre de chercheurs publiant, le nombre de publications par chercheur* ».

Deuxièmement, les responsables de structure précisent la mesure de la performance de l'activité administrative. Concernant l'efficacité socio-économique de l'administration, le sens du service public, l'accessibilité des fonctions supports ou le zéro défaut sont des indicateurs de performance mis en avant. Concernant la qualité de service de l'administration rendu aux usagers, les interviewés la définissent par un bon relationnel avec les agents administratifs, de la réactivité, peu de dysfonctionnements ou encore de la clarté dans les procédures et du zéro défaut qui sont autant d'indicateurs pertinents. Par exemple, RS02 souhaite « *avoir une fiabilité, une sûreté des processus qui soit proche du cent pour cent ou du zéro défaut* ». Concernant l'efficience de gestion de l'administration attendue par les financeurs, des éléments de mesure tels que la qualité du management, la lisibilité opérationnelle en termes de calendrier et de livrables attendus ou l'amélioration continue des procédures apparaissent comme des indicateurs pertinents de mesure de cette dimension de la performance. Par exemple, RS07 pense qu'« *au-delà du processus, il y a*

		DIMENSIONS LOLFIENNES DE LA PERFORMANCE		
		Efficacité socio-économique	**Qualité de service**	**Efficience de gestion**
ACTIVITÉS	**Enseignement**	Classements Insertion professionnelle Qualité de recrutement Valeur ajoutée Formations adaptées Attractivité des formations	Réussite aux examens Évaluations Réponse aux questions Qualité d'accueil	Formations à faible effectif Volumes horaires Recettes générées
	Recherche	Classements Qualité de recrutement	Rangs de publications Bibliométrie	Taux de publiants Recettes générées
	Administration	Zéro défaut Sens du service public Accessibilité	Réponse aux questions Délais de réponses Dysfonctionnements Relationnel Clarté des procédures Respect des normes Zéro défaut	Management Atteinte des objectifs Dépassement de fonction Traitement des problèmes Amélioration continue Lisibilité opérationnelle Agilité

Tableau 7 – Items de mesure des dimensions lolfiennes de la performance par activité universitaire

Source : auteurs

aussi la vitesse avec laquelle le processus se déroule. C'est ce qu'on appelle l'agilité ».

Ainsi, la performance lolfienne semble aujourd'hui bien ancrée dans l'ensemble des activités universitaires. En vue d'un pilotage de la performance devenu central à l'université, ce résultat nous indique que l'analyse des effets des proximités sur la relation entre décentralisation et performance universitaire devra s'effectuer à l'échelle de l'ensemble des activités universitaires mais aussi au sein de chacune d'entre elles.

3.3. Degré de décentralisation et proximité : des modes singuliers de coordination fondés sur des proximités variées

Les entretiens effectués nous informent sur la manière dont les acteurs universitaires interrogés perçoivent les modes de coordination entre le niveau local et central de l'université, mais aussi sur les formes de proximités pouvant exister entre ces deux niveaux.

« *La seule personnalité morale et juridique aujourd'hui, il n'y en a qu'une, c'est l'université* » (RS04). Le niveau central ne transfère pas, mais délègue des compétences au niveau local en gardant un pilotage central. Sur ce dernier point, le président (RS02) souligne l'importance que « *tout ce qui relève des secteurs à fort enjeu notamment économique et financier ou à risque également, doit garder un pilotage central* ».

Les entretiens mettent en exergue le recours à la décentralisation où certaines compétences restent au niveau central et d'autres sont déléguées au niveau local, l'ensemble étant piloté par le niveau central avec des agents affectés au niveau local dont la responsabilité fonctionnelle est au niveau local et la responsabilité hiérarchique est au niveau central. « *Il y a un pilotage malgré tout central sur le cadre. Par contre, la mise en œuvre opérationnelle et les décisions du quotidien relèvent d'un autre niveau qui est un niveau plus proche du terrain* » (RS02).

Également, les entretiens dessinent très distinctement le recours à la centralisation qui regroupe au niveau central le pilotage et sa déclinaison opérationnelle avec des agents affectés au niveau central dont la responsabilité hiérarchique et la responsabilité fonctionnelle émanent du niveau central. Cependant, des nuances sur le positionnement géographique de ces agents font

apparaître deux formes de centralisation. La première forme de centralisation est marquée par la présence au niveau local d'agents affectés hiérarchiquement au service centralisé (exemple : agents de maintenance immobilière). La deuxième forme de centralisation, plus fréquente, est marquée par l'absence au niveau local d'agents ou représentants des services centraux (exemple : Agence Comptable).

Il apparaît en outre que le degré de décentralisation peut à la fois influencer et être influencé par les proximités définies par notre cadre conceptuel. Premièrement, le degré de décentralisation est contraint par la proximité géographique des acteurs locaux avec les usagers. « *Il faut que les gens puissent se rendre à un bureau, aller amener des documents, poser des questions, signer des papiers* » (Vice-président, RS04). Deuxièmement, le degré de décentralisation dépend de la proximité organisationnelle attenante aux particularités locales telles que « *la taille critique* » (RS04) de l'activité locale. Par exemple, pour l'activité de formation continue, plus la volumétrie de stagiaires augmente, plus la compétence voire l'expertise est nécessaire au niveau local.

Aussi pour illustrer la place occupée par les proximités dans les interactions et coordinations entre les niveaux central et local de l'université étudiée, il est possible à partir de notre analyse des entretiens réalisés de proposer une synthèse des différentes forces de cette relation dans le tableau 8.

Le tableau 8 montre que les formes de proximités entre le niveau central et le niveau local sont perçues de manière très distincte selon la fonction support étudiée. Ainsi, pour qualifier en termes de proximité leurs relations avec le niveau central et local, les acteurs universitaires interrogés semblent d'abord privilégier la proximité géographique. De plus, les autres formes de proximité peuvent être plébiscitées selon le type de services centraux ou locaux concernés. Ainsi, ce sont les services central et local des relations internationales (RI) qui semblent être les plus proches à la fois sur le plan organisationnel, institutionnel, cognitif et géographique. Par contre, les autres services (finance, scolarité et formation continue) semblent plus éloignés notamment sur le plan institutionnel et cognitif. Ce constat signifie que les personnels des services locaux et centraux ne partagent pas les mêmes valeurs et les mêmes connaissances professionnelles, ce qui peut nuire à la performance globale des services concernés.

De l'aveu de plusieurs répondants (« *L'uniformité ne doit pas primer sur la subsidiarité* » – Doyen Directeur, RS03), à l'université, le degré de décentralisation performant renvoie à la subsidiarité montée au rang de

		DIMENSIONS DE LA PROXIMITÉ						
		PG	**PO**	**PI**	**PC**	**PS**		
NIVEAU LOCAL	**Pôle Finance**	Proche	Eloigné	Eloigné	Eloigné	Eloigné	**AC**	**NIVEAU CENTRAL**
		Proche	Eloigné	Eloigné	Proche	Proche	**DAF**	
	Pôle RI	Proche	Proche	Proche	Proche	Eloigné	**DRI**	
	Pôle Sc.	Proche	Proche	Eloigné	Eloigné	Proche	**DF P1**	
	Pôle FC	Proche	Eloigné	Eloigné	Eloigné	Eloigné	**DF P4**	

RI = Relations Internationales ; Sc = Scolarité ; FC = Formation continue ; AC = Agence Comptable ; DAF = Direction des Affaires Financières ; DRI = Direction des Relations Internationales ; DF = Direction de la Formation ; P = Pôle

Tableau 8 – Proximités entre le niveau local (composante) et le niveau central (services centraux)
Source : auteurs

principe – « *principe de subsidiarité* »[7] – selon lequel les compétences et les prises de décision doivent être situées au bon niveau de la structure à des fins de performance. Dès lors, pour ces répondants, recourir au principe de subsidiarité implique une décentralisation asymétrique dépendante des caractéristiques de chaque structure locale.

4. DISCUSSION : PROPOSITION D'UN MODÈLE

Les résultats que nous venons de présenter contribuent à démontrer que les cinq dimensions de proximité analysées ont des effets sur la coordination entre acteurs des services universitaires locaux et centraux, pouvant de la sorte impacter la relation entre le degré de décentralisation et la performance universitaire. Cela nous permet de proposer un modèle visant à observer les proximités, en tant que variables de coordination, sur la relation entre le degré de décentralisation et la performance (figure 3).

Il apparaît que si dans l'université étudiée l'intensité de ces proximités est variable, elles sont par contre systématiquement présentes. À l'issue de cette analyse exploratoire, nous proposons de les analyser comme des éléments médiateurs ou modérateurs de la relation entre degré de décentralisation et performance universitaire. En effet, d'une part, les agents interrogés décrivent des liens de proximité qui peuvent avoir un effet sur la performance de leurs services présentant des degrés distincts de décentralisation. D'autre part, nos résultats indiquent également que le degré de décentralisation est au moins impacté, de manière très apparente, par les proximités organisationnelle et géographique. Ces deux résultats font des proximités des éléments produisant des effets sur la relation entre degré de décentralisation et performance universitaire dans l'établissement étudié.

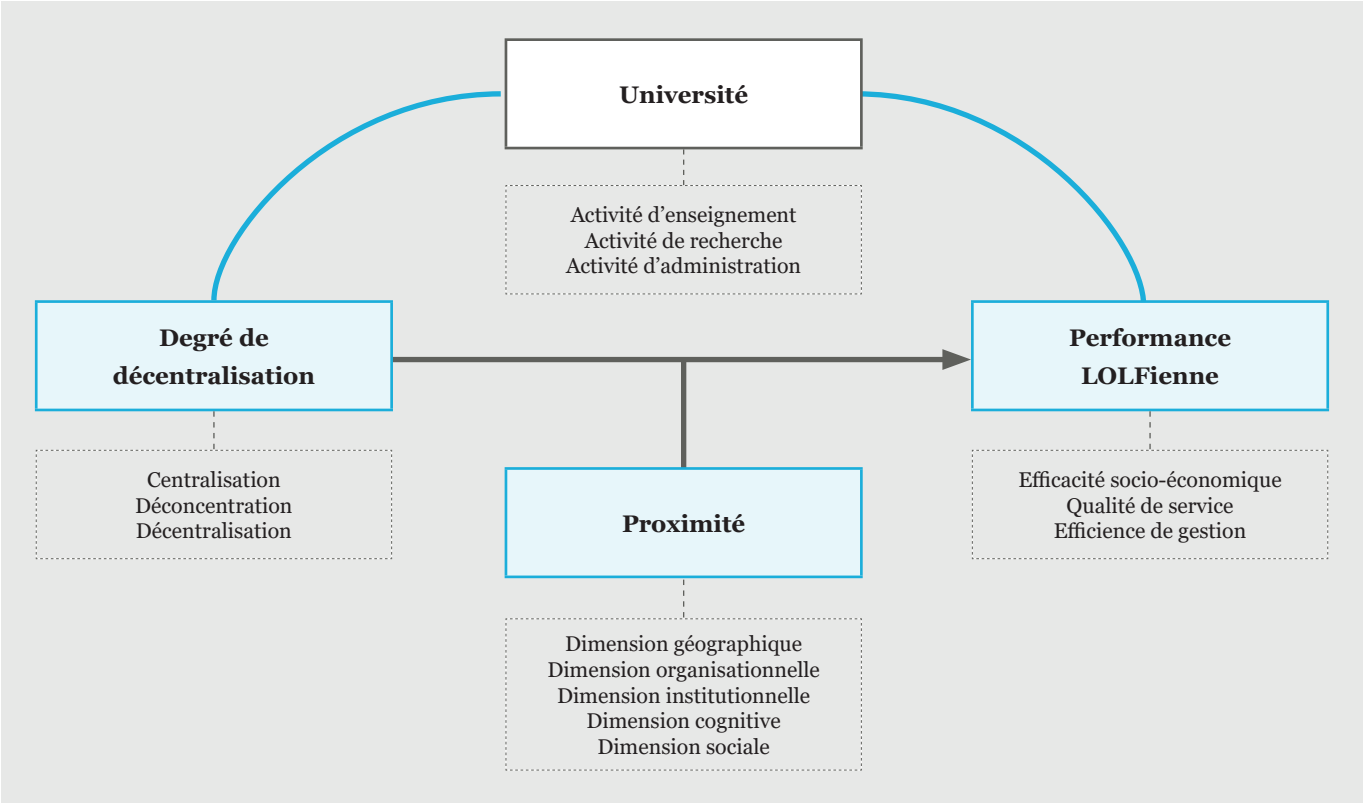


Figure 3 – Effets des proximités sur la relation degré de décentralisation-performance

Source : auteurs

7 Communauté Européenne, « Traité de Maastricht », 7 février 1992, article 3B.

S'il n'est en revanche pas possible dans le cadre de cette étude de qualifier la nature de ces effets (positifs ou négatifs), il apparaît donc que ces effets peuvent prendre des formes modératrices et/ou médiatrices (Baron et Kenny, 1986) dans cette relation (figure 3). Effectivement, une variable modératrice permet de répondre aux questions quand et sous quelles conditions une relation entre deux variables a-t-elle lieu (El Akremi, 2005). Une variable médiatrice permet de son côté d'apporter des réponses aux questions comment et selon quel mécanisme une variable indépendante influence-t-elle une variable dépendante (*ibid.*). Les proximités que nous avons mises en évidence dans notre étude produisent des effets sur la relation entre les deux variables « degré de décentralisation » et « performance universitaire » dont une analyse quantitative pourrait, dans l'avenir, permettre d'apporter des réponses à ces questions.

Enfin, l'analyse des entretiens avec les responsables de structure nous a permis de vérifier que les trois activités universitaires (enseignement, recherche, administration) sont aujourd'hui définissables par différents indicateurs de performance lolfienne. Une étude des effets des proximités sur la relation entre cette performance universitaire et le degré de décentralisation au sein de chacune de ces trois activités apportera sans doute un niveau d'analyse encore plus fin. Sur le plan managérial, elle permettra notamment de mieux orienter les responsables universitaires dans leurs décisions de centralisation/décentralisation pour chacune de ces activités.

CONCLUSION

Partant du postulat que le degré de décentralisation des activités d'une université impacte la performance de cette dernière, la question de recherche de notre travail visait à déterminer comment analyser la relation entre ces deux variables. Nous avons proposé de répondre à cette question en mobilisant l'heuristique des proximités qui permet d'intégrer dans l'analyse les effets des positions dans les espaces géographique et social des acteurs concernés.

Ce travail présente deux contributions théoriques significatives. Premièrement, il permet de construire une heuristique d'analyse d'une question canonique en contrôle de gestion : celle du degré de décentralisation optimal en termes performatifs (Chandler, 1962 ; Sloan, 1963 ; Cordiner, 1965, Cappelletti, 2010 ; Quemener, 2017 ; Ennajen, 2019). En analysant la situation des organisations universitaires françaises dont les transformations actuelles fluctuent encore entre centralisation ou décentralisation des décisions, ce travail permet de commencer à déterminer la place et le rôle des proximités dans la définition d'un degré de décentralisation performant. Deuxièmement, en matière de management public, notre travail permet pour la première fois d'intégrer la problématique des proximités entre les acteurs dans l'éclaircissement d'un questionnement portant sur le degré de décentralisation de l'action publique alors que, souvent, seul le *New Public Management* (Hood, 1991) est convoqué pour formuler des réponses, souvent issues du management privé, à ce questionnement.

Par ailleurs, en matière d'implications managériales, notre travail offre une évaluation de la place des proximités dans la gestion des universités et offre l'opportunité aux dirigeants universitaires de s'interroger sur les conditions d'application de la décentralisation dans leurs établissements. Également, il permet de commencer à éclairer les modalités de mise en place du principe de subsidiarité qui, à travers cette étude, apparaît, sur le plan pratique, comme un élément de réponse important à cette problématique. En pratique, pour les dirigeants universitaires, maîtriser (au sens *to control* en anglais) les dimensions de la proximité signifieraient maîtriser la coordination de son organisation, et donc maîtriser une part significative, mais moins apparente, de la relation entre le degré de décentralisation et la performance. Aussi, les proximités pourraient être perçues comme un outil interactif de *management control*.

Néanmoins, parce qu'elle constitue un travail propédeutique, notre étude ne peut prétendre formuler des réponses « clés en main » aux personnels administratifs universitaires sur une question aussi complexe. Par contre, elle leur propose de commencer à s'interroger sur la place que peuvent prendre les proximités dans le contrôle organisationnel de leurs établissements (Hopwood, 1976 ; Otley, 1980). Il conviendra, dans de futurs travaux, de poursuivre cette étude en mobilisant le cadre d'analyse proposé afin notamment de qualifier divers degrés de décentralisation universitaire pouvant présenter différents niveaux de proximité et de performance.

BIBLIOGRAPHIE

ANTHONY, R.N. (1965). *Planning and control systems : A framework for analysis*, Harvard University, Cambridge.

ANTHONY, R.N. (1988). *The management control function*, Harvard University, Cambridge.

BARON, R.M. ; KENNY, D.A. (1986). « The moderator–mediator variable distinction in social psychological research : Conceptual, strategic, and statistical considerations », *Journal of Personality and Social Psychology*, 51, 6, pp. 1173-1182.

BELLET, M. ; COLLETIS, G. ; LUNG, Y. (1993). « Introduction au numéro spécial : "Économie de proximités" », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, pp. 357-361.

BEHN, R.D. (2003). « Why measure performance ? Different purposes require different measures », *Public Administration Review*, 63, 5, pp. 586-606.

BENKO, G. (1998). *La science régionale*, PUF, Paris.

BHASKAR, R. (2013). *À realist theory of science*, Routledge, London.

BOITIER, M. ; RIVIÈRE, A. (2016). « Les systèmes de contrôle de gestion, vecteurs d'une logique gestionnaire : changement institutionnel et conflits de logiques à l'université », *Comptabilité Contrôle Audit*, 22, 3, pp. 47-79.

BOSCHMA, R. (2005). « Proximity and innovation : a critical assessment », *Regional Studies*, 39, 1, pp. 61-74.

BOSCHMA, R. ; FRENKEN, K. (2010). « The spatial evolution of innovation networks : a proximity perspective », *in* BOSCHMA, R. ; MARTIN, R. (ed.), *The Handbook of Evolutionary Economic Geography*, Edward Elgar Publishing, Northampton, pp. 120-135.

BOSCHMA, R.A. ; LAMBOOY, J.G. (1999). « Evolutionary economics and economic geography », *Journal of Evolutionary Economics*, 9, 4, pp. 411-429.

BOUBA-OLGA, O. ; CORIS, M. ; CARRINCAZEAUX, C. (2008). « La proximité, 15 ans déjà ! Avant-propos », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, pp. 279-287.

BOUQUIN, H. (2005). *Les grands auteurs en contrôle de gestion*, Éditions Management & Société, Colombelles.

CAPPELLETTI, L. (2010). « Le management de la relation client des professions : un nouveau sujet d'investigation pour le contrôle de gestion », *Management & Avenir*, 1, 31, pp. 339-363.

CAPPELLETTI, L. ; LEIVIEUX, P. (2010). « Le contrôle de gestion socio-économique : convertir les coûts cachés en performance durable », *in* BERLAND, N., SIMON, F. X. (ed.), *Le contrôle de gestion en mouvement : État de l'art et meilleures pratiques*, Eyrolles, Paris.

CAPPELLETTI, L. ; BARON, P. ; DESMAISON, G. ; RIBIOLLET, F.X. (2014). *Toute la fonction Contrôle de gestion*, Dunod, Paris.

CHANDLER, A.D. (1962). *Strategy and structure : chapters in the history of the industrial enterprise*, The MIT Press, Cambridge.

COHEN, W.M. ; LEVINTHAL, D.A. (1990). « Absorptive capacity : A new perspective on learning and innovation », *Administrative Science Quarterly*, 35, 1, pp. 128-152.

CORDINER, R. (1965). « Decentralization. À managerial philosophy », *in* ANTHONY, R.N. ; DEARDEN, J. ; VANCIL, R.F. (ed.), *Management Control Systems : Cases and Readings*, RD Irwin, inc., Homewood.

COOKE, P. (2001). « Regional innovation systems, clusters, and the knowledge economy », *Industrial and Corporate Change*, 10, 4, pp. 945-974.

COOPER, R. ; KAPLAN, R.S. (1991). « Profit priorities from activity-based costing », *Harvard Business Review*, 69, 3, pp. 130-135.

DUMEZ, H. (2016). *Méthodologie de la recherche qualitative : Les questions clés de la démarche compréhensive*, Vuibert, Paris.

EL AKREMI, A. (2005). « Analyse des variables modératrices et médiatrices par les méthodes d'équations structurelles », *in* ROUSSEL, P. ; WACHEUX, F. (ed.), *Management des ressources humaines – Méthodes de recherche en sciences humaines et sociales*, De Boeck Supérieur, Louvain-la-Neuve, pp. 326-342.

ENNAJEN, C. (2019). « La construction de nouvelles relations entre contrôleur de gestion et managers opérationnels dans le contexte d'un contrôle de gestion décentralisé ». *Recherches en Sciences de Gestion*, 1, 1, pp. 109-144.

GELDES, C. ; FELZENSZTEIN, C. ; TURKINA, E. ; DURAND, A. (2015). « How does proximity affect interfirm marketing cooperation ? À study of an agribusiness cluster », *Journal of Business Research*, 68, 2, pp. 263-272.

GILLY, J.P. ; TORRE, A. (2000). *Dynamiques de proximité*, Éditions L'Harmattan, Paris.

GRANOVETTER, M. (1985). « Economic action and social structure : The problem of embeddedness », *American Journal of Sociology*, 91, 3, pp. 481-510.

GUEST, G. ; NAMEY, E. ; CHEN, M. (2020). « À simple

method to assess and report thematic saturation in qualitative research », *PLoS One*, 15, 5, pp. 1-17.

HENRY, P. ; MOSCOVICI, S. (1968). « Problèmes de l'analyse de contenu », *Langages*, 11, pp. 36-60.

HOPWOOD, A. (1976). *Accounting and human behaviour*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

KIRAT, T. ; LUNG, Y. (1995). « Innovations et proximités : le territoire, lieu de déploiement des processus d'apprentissage », *in* LAZARIC, N. ; MONNIER, M. (ed.), *Coordination économique et apprentissage des firmes*, Economica, Paris, pp. 206-227.

JENSEN, M.C. ; MECKLING, W.H. (1976). « Theory of the firm : Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics*, 3, 4, pp. 305-360.

KAPLAN, R.S. ; NORTON, D.P. (1992). « The balanced scorecard : measures that drive performance », *Harvard Business Review*, 70, 1, pp. 71-79.

LAURIOL, J. ; PERRET, V. ; TANNERY, F. (2008). « Stratégies, espaces et territoires », *Revue Française de Gestion*, 4, pp. 91-103.

MARCH, J.G. ; SIMON, H.A. (1958). *Organizations*, John Wiley & Sons, New York.

MÉRIADE, L. (2019). « L'hybridation des instruments de gestion. L'exemple du pilotage de la performance universitaire en France », *Management & Avenir*, 108, 2, pp. 13-42.

MÉRIADE, L. ; ROCHETTE, C. ; TALBOT, D. (2018). « La confiance interpersonnelle en milieu hospitalier : une proposition de lecture par la Proximité », *Gestion et Management Public*, 7, 1, pp. 31-52.

MIGNOT-GÉRARD, S. (2006). « Échanger et argumenter : Les dimensions politiques du gouvernement des universités françaises », *Institut d'Études Politiques*, Paris.

NOOTEBOOM, B. (2000). *Learning and innovation in organizations and economies*, Oxford University Press, Oxford.

OTLEY, D.T. (1980). « The contingency theory of management accounting : achievement and prognosis », *Accounting, Organizations and Society*, 5, 4, pp. 413-428.

PECQUEUR, B. ; ZIMMERMANN, J.B. (2004). *Économie de proximités*, Hermès - Lavoisier, Paris.

QUEMENER, Y. (2017). « "Centraliser grâce à la décentralisation" ou comment enseigner le contrôle de gestion ? », *Recherches en Sciences de Gestion*, 2, pp. 77-94.

RALLET, A. ; TORRE, A. (1999). « Is geographical proximity necessary in the innovation networks in the era of global economy ? », *GeoJournal*, 49, 4, pp. 373-380.

SAVALL, H. ; ZARDET, V. (1995). « Management socio-économique de l'entreprise : ou comment régénérer confiance et performances », *in* BIDAULT, F. ; GOMEZ, P-Y. ; MARION, G. (ed.), *Confiance, entreprise et société*, Éditions Eska, Paris, pp. 163-179.

SIMON, H.A. ; GUETZKOW, H. ; KOZMETSKY, G. ; TYNDALL, G. (1954). *Centralization vs. decentralization in organizing the controller's department : A research study and report*, Controllership Foundation, Inc, New York.

SLOAN, A.P. (1963). *My Years with General Motors*, Doubleday & Company, inc., New York.

TALBOT, D. (2008). « Les institutions créatrices de proximités », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 3, pp. 289-310.

TALBOT, D. (2018). « Proximités et contrôles », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 5, pp. 1099-1119.

TALBOT, D. ; CHARREIRE PETIT, S. ; POKROVSKY A. (2020). « La proximité comme perception de la distance : Le cas de la télémédecine », *Revue Française de Gestion*, 46, 289, pp. 51-74.

TORRE, A. ; CARON, A. (2005). « Réflexions sur les dimensions négatives de la proximité : Le cas des conflits d'usage et de voisinage », *Économie et Institutions*, 6-7, pp. 183-219.

TORRE, A. ; KIRAT, T. (2008). *Territoires de conflits : Analyses des mutations de l'occupation de l'espace*, Éditions L'Harmattan, Paris.

TORRE A. ; RALLET A. (2005). « Proximity and Localization », *Regional Studies*, 39, 1, pp. 47-60.

TORRE, A. ; TALBOT, D. (2018). « Proximités : retour sur 25 années d'analyse », *Revue d'Économie Régionale & Urbaine*, 5, pp. 917-936.

VERDIER, C. ; MÉRIADE, L. ; TALBOT, D. (2020). « Les proximités, un cadre d'analyse de l'environnement de contrôle à l'Université », *Gestion et Management Public*, 8, 3, pp. 73-95.

WILLIAMSON, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*, The Free Press, New York.

YIN, R.K. (2017). *Case study research and applications : Design and methods*, 6th edition, SAGE Publications, Inc, Newbury Park.