

Les universités de la Communauté française entre stabilité et changement

*Cindy Feola**

1. PROBLÉMATIQUE THÉORIQUE

* *Cindy Feola*, Aspirant FNRS, Université Libre de Bruxelles, GRISH.

1. Par « contexte de marché », on entend l'environnement externe immédiat d'une organisation. Celui-ci est composé de la clientèle, des bailleurs de fonds et des concurrents directs et potentiels.

2. En Communauté française de Belgique par exemple, la part provenant des autorités publiques n'a plus jamais atteint, depuis 1982, en francs constants, le niveau qu'elle avait en 1972 alors même que la population universitaire n'a pas cessé de croître depuis cette date. En outre, le fait que le financement public des universités soit dorénavant figé alimente les rivalités entre les universités francophones, chacune ne pouvant à l'avenir accroître ses moyens qu'au détriment des autres (Bayenet et al., 1998, p. 47 et p. 114).

3. Cf. Davies, 1997 (2°), lequel met en évidence les différentes et principales stratégies développées par les universités européennes en réaction aux restrictions financières.

De par la nature très particulière des services qu'elles offrent et par les relations qu'elles entretiennent avec leur environnement externe, les universités sont depuis toujours marquées par une certaine tradition aussi bien sur le plan structurel et fonctionnel que sur le plan culturel et social.

Toutefois, étant donné les mutations que connaît le contexte de marché¹ des universités depuis le milieu des années 80, le cadre d'existence des universités apparaît toujours plus complexe, hétérogène, hostile et surtout moins généreux. Les universités doivent faire face à une relative stagnation, voire contraction, de leurs ressources financières et surtout de leurs sources de financement public, et donc traditionnelles, ce qui les met de plus en plus en concurrence avec d'autres organismes d'enseignement ou de recherche tant pour la quête de fonds publics et privés que pour la nature et la qualité de leurs activités².

Ces évolutions contraignent souvent les universités à offrir toujours plus de services diversifiés (qu'il s'agisse d'enseignement, de recherche, de transferts de technologie, de missions de consultance ou de services publics) et donc aussi à développer un système de financement toujours plus varié et complexe³.

Parallèlement, des facteurs comme les mutations technologiques et économiques rapides, la crise de l'emploi pour les non-qualifiés ou encore

l'ouverture des frontières font que les universités doivent de plus en plus s'attendre à devoir répondre aux attentes d'une population aux valeurs et aux cultures toujours plus hétérogènes.

Tous ces facteurs rendent le contexte de marché des universités toujours plus contraignant en appelant impérativement les universités à trouver des sources de financement alternatives, à disposer des infrastructures et des ressources humaines nécessaires et à offrir des programmes de formation adéquats et des recherches de haute valeur ajoutée⁴. Bien que ces évolutions soient progressives, elles rendent le cadre d'existence des universités toujours plus incertain et remettent partiellement en cause le devenir de leurs missions traditionnelles d'enseignement et de recherche de même que leurs capacités organisationnelles, fonctionnelles et gestionnaires à faire face à ces nouveaux défis.

Qu'il s'agisse de l'opinion publique, des autorités politiques ou encore d'experts, la plupart tendent de plus en plus à s'accorder pour dire que les universités devraient adopter un nouveau mode d'organisation, plus « entrepreneurial », assurant aux universités une capacité à se prendre en charge et à prendre en compte les exigences du monde extérieur de manière autonome, dynamique, structurée et cohérente⁵.

En outre, sur le plan théorique, les universités sont souvent décrites comme des bureaucraties professionnelles ou « organisation collégiale », modèle qui, selon la théorie des configurations structurelles de Mintzberg (1982), n'apparaît adéquat que dans la mesure où une organisation s'inscrit dans un environnement complexe mais stable, donc relativement certain. Le contexte de marché des universités apparaissant plus complexe et aussi beaucoup plus exigeant, dynamique et incertain, la forme structurelle actuelle des universités ne serait dès lors plus adéquate⁶.

Ce papier reprend cette question pour ce qui concerne les universités de la Communauté française de Belgique. À partir de la réalisation d'une série d'entretiens, elle donne de premières indications quant à la mesure dans laquelle les spécificités du contexte de marché affectent l'élaboration et l'orientation de politiques d'offre mais aussi de politiques internes d'organisation, de gestion et de fonctionnement des universités⁷.

2. OBJECTIFS ET MÉTHODE DE L'ENQUÊTE

Cette étude, limitée aux universités de la Communauté française de Belgique, poursuivait deux objectifs. D'une part, étant donné le contexte économique actuel, percevoir la mesure dans laquelle ces institutions s'inscrivent ou non dans un processus de changement organisationnel centralisé, dynamique et stratégique se caractérisant par une redéfinition de leurs missions, par de

4. Voir à ce titre les articles de Davies, 1997 (1), Aaviksoo, 1997, et Shattock, 1997.

5. Voir par exemple les modèles d'organisation proposés par Clark (1998), Davies (1997(2)) ou encore Santos et al. (1998), pour lesquels de telles organisations, dans ce nouvel environnement, devraient se doter de structures plus souples avec des règlements moins rigides et d'avantage de processus d'ajustements mutuels.

6. De plus, dans ce type d'organisation, étant donné la latitude considérable dont bénéficient les opérateurs professionnels - autrement dit, les académiques, lesquels composent également le sommet stratégique en tant qu'administrateurs professionnels - dans le contrôle et la réalisation de leur travail, le lien entre les acteurs et la structure organisationnelle est relativement faible tout comme la clarté des objectifs organisationnels est peu évidente (cf. Nizet et Pichault, 1995, pp. 232-234).

7. Cette problématique renvoie principalement aux implications de la théorie de la contingence structurelle (Burns et Stalker (1961), Lawrence et Lorsh (1965)). Selon cette perspective, les changements organisationnels ne sont autres qu'une forme d'adaptation à l'évolution de facteurs exogènes comme la complexité de l'environnement de marché ou encore comme le souligne plus clairement la théorie institutionnelle (Scott, 1995), à l'évolution de facteurs plus « macro » traduisant les contextes institutionnel, culturel et historique qui composent l'environnement général dans lequel s'inscrit et se conforme une organisation.

nouveaux modes de fonctionnement ou encore par le développement de nouvelles formes structurelles. D'autre part, apporter de premières indications quant aux types de facteurs, internes comme externes, induisant les processus de réforme ou, le cas échéant, potentiellement responsables de l'absence relative de changement.

Sur le plan méthodologique, les informations ont été recueillies sur base de trois questionnaires administrés sous la forme d'un entretien. Le premier questionnaire portait sur les orientations de l'université par rapport au développement futur de ses activités et en regard des dangers et opportunités qui se dégagent du contexte de marché. Les deux autres étaient relatifs à l'évolution de l'université dans ses politiques internes de structuration, d'organisation et de gestion. Plus particulièrement, le deuxième questionnaire concernait les activités d'enseignement, de recherche et l'institution dans son ensemble. Le troisième était relatif aux différentes catégories de personnel. Les deux premiers questionnaires ont été adressés à une des autorités académiques de chacune des neuf universités de la Communauté française, parmi lesquelles sept ont accepté de répondre. De même, sept Directeurs du personnel ont participé au troisième questionnaire.

Les résultats de cette enquête n'ont pas la prétention de présenter en détail la mise en œuvre, voire l'aboutissement, des processus de réforme dans lesquels se seraient engagées ces institutions. De fait, comme indiqué plus haut, toutes les universités de cette Communauté n'ont pas participé à cette étude. En outre, les informations récoltées dans chaque université ne reflètent que les déclarations et opinions d'un nombre très restreint de preneurs de décision et de gestionnaires situés parmi les plus hauts niveaux hiérarchiques. Néanmoins, cette étude permet de percevoir certaines tendances générales et par là d'ouvrir des pistes de réflexion.

8. Bien que ces constats concernent toutes les universités ayant participé à l'enquête, les déclarations des responsables semblent faire ressortir des différences relatives dans les priorités des politiques d'offre des universités suivant leur type. En effet, les universités incomplètes paraissent dans l'ensemble accorder un intérêt plus marqué à la mission d'enseignement, et plus particulièrement aux enseignements de 1^{er} et 2^{ème} cycles, alors que la recherche de même que le renforcement de la qualité et de l'organisation des 3^{ème} cycles et Écoles doctorales apparaissent comme des priorités particulièrement marquées dans les universités complètes.

3. IMPACTS SUR LES POLITIQUES D'OFFRE

Une question portant sur l'importance que les niveaux centralisés des universités accordent aujourd'hui et comptent accorder à l'avenir aux différentes missions qu'elles sont, normalement, accoutumées à remplir vise à apprécier le caractère traditionnel des universités. La recherche fondamentale ainsi que les enseignements de 1^{er} et 2^e cycles semblent, comme dans le passé, constituer les deux missions principales des universités. Cependant, les autres missions, et plus particulièrement les contacts avec l'industrie, la recherche appliquée, la formation continue et les enseignements de 3^e cycle, vont également gagner en importance⁸.

Cette évolution n'est sans doute pas sans lien avec les mutations du contexte externe, marquant entre autres la nécessité de trouver des sources de financement alternatives au financement traditionnel. Les universités ne peuvent le faire qu'en renforçant et développant certains types d'activités d'enseignement et de recherche, à savoir, les plus rentables.

Par exemple, au niveau de la recherche universitaire, le financement public apparaît souvent insuffisant (comparativement à d'autres pays d'Europe) et favorise de plus en plus, au même titre que d'autres sources de revenu privées ou publiques, un financement de type contractuel, davantage axé sur des missions prédéfinies⁹, et impliquant des collaborations étendues et diverses. Cette tendance pourrait dès lors expliquer l'engagement davantage marqué des universités dans des activités à finalité économique, orientées vers le marché ou le produit, telles que les parcs scientifiques, les transferts de technologie mais aussi les services de consultance et d'expertise.

Cette tendance à la contractualisation et à la diversification des activités se voit d'autant plus renforcée dans un contexte de financement public de base de moins en moins viable, lié au nombre d'étudiants subsidiés et maintenu, en Communauté française, dans une enveloppe fermée. En outre, ce cadre de financement, et de tension concurrentielle interne forte qu'il engendre, cumulé au maintien d'une politique de démocratisation et de libéralisation de l'enseignement amène bien souvent les universités francophones à développer, au niveau de leurs enseignements, des stratégies ayant pour objectif principal d'attirer le maximum d'étudiants¹⁰.

Dans ces conditions, et comme les entretiens ont pu le faire ressortir, les principales préoccupations actuelles des autorités centrales de chacune des universités visent à élargir au maximum l'offre d'enseignement¹¹ - particulièrement dans les domaines correspondant aux opportunités de marché et subsidiés financièrement - et à offrir un enseignement plus adapté aux demandes techniques, économiques et sociales. Pour ce faire, les niveaux centraux sont soucieux d'articuler, par exemple, plus systématiquement la théorie à la pratique ou encore de développer des programmes plus flexibles comme les formations à horaire décalé, tout en s'attachant à mettre en œuvre une politique soutenue de qualité et de lutte contre l'échec (surtout depuis le financement public préférentiel des étudiants de 1^{ère} génération).

Quoi qu'il en soit, on peut s'attendre à ce que les éventuelles redéfinitions des politiques d'offre des universités soient de plus en plus contingentes à leurs réelles dispositions financières ainsi qu'à l'origine de ces dernières. Reste que les nombreux défis que posent la massification, la compétitivité ou encore l'internationalisation, lesquels encouragent actuellement les universités francophones à soutenir des activités toujours plus nombreuses, diversifiées, voire

9. Voir par exemple à ce titre les articles de la Royal Bacas (1993) ou Capron (1998).

10. Priorité qui semble d'autant plus fondamentale au sein des institutions universitaires incomplètes, lesquelles, étant donné leur spécialisation et leur très faible part de marché, apparaissent davantage contingentes aux fluctuations des étudiants et ne bénéficient souvent pas de la même reconnaissance ou du moins de la même assise politique que les plus grandes.

11. Amenant davantage à des duplications importantes des programmes de formation plutôt qu'à la recherche d'une plus grande rationalité, complémentarité et efficacité de l'offre d'enseignement (via une spécialisation accrue ou un renforcement des collaborations interuniversitaires) dans un contexte où les institutions universitaires en Communauté française sont pourtant en sur-représentation comparées à la population locale de même qu'à d'autres régions européennes. Certains décrets visent néanmoins à accorder, depuis peu, des financements préférentiels aux programmes (de 3^{ème} cycle) organisés de manière interuniversitaire.

contradictoires, posent des questions de plus en plus concrètes quant aux capacités organisationnelles, gestionnaires, matérielles et humaines des ces dernières à répondre à ces impératifs de manière structurée et efficiente sans engager certaines réformes au niveau de leurs structures internes.

12. Trois questions ont principalement permis d'aboutir à l'analyse qui suit. La première portait sur l'engagement ou non des niveaux centraux de l'université dans un processus de réforme de ses politiques d'organisation, de fonctionnement et de gestion spécifique à chacun des domaines suivants : activités de recherche, d'enseignement, institution dans son ensemble et gestion du personnel dans sa globalité et par catégorie. La seconde, plus précise, portait sur l'existence ou non de réformes proposés et propres à chacun de ces domaines. La troisième question avait trait aux objectifs prioritaires que les réformes entreprises durant le courant des années 90 ont eu pour but de satisfaire.

13. Bien que ces dernières préoccupations illustrent clairement les problèmes classiques - comme les divergences d'intérêts entre facultés ou catégories d'acteurs ou la lutte pour les ressources engagée par ces groupes - auxquels sont confrontées toutes les universités particulièrement lorsqu'elles s'inscrivent dans un cadre d'existence de nature plus hostile et dynamique, les universités complètes semblent, en moyenne, davantage préoccupées que les universités spécialisées par des problèmes d'ordre purement interne relatifs aux aspects de leurs structures académiques comme administratives. Cette tendance illustre très probablement les nombreux problèmes pratiques que pose une grande taille à un moment donné.

14. Cette tendance est également soulevée dans d'autres réflexions et études portant sur d'autres échantillons d'universités européennes, Davies, 1997 (2), p. 150 ou encore de Friedberg et Musselin, 1992, p. 347.

15. Cette préoccupation répond toutefois souvent à un besoin d'adéquation au décret de 1994 imposant un minimum d'harmonisation des programmes dans le but de satisfaire aux exigences européennes.

4. POLITIQUE D'ORGANISATION, DE FONCTIONNEMENT ET DE GESTION INTERNE : INERTIE OU MUTATION ORGANISATIONNELLE¹² ?

De façon générale, il ressort des entretiens que les institutions universitaires francophones apparaissent toutes soucieuses de clarifier au mieux leurs offres et de renforcer leurs réseaux de communication avec les pouvoirs publics et le secteur privé. Elles semblent également accorder un intérêt similaire à renforcer, au travers de leurs réformes, tant le processus interne de mise en œuvre des plans et missions en objectifs opérationnels que la collaboration entre les différentes disciplines ou encore entre les organes de gestion centralisés et décentralisés¹³.

Plus particulièrement, dans le but de répondre aux multiples contraintes externes, la plupart des universités francophones visitées semblent actuellement et progressivement amenées à engager des réflexions et à instaurer certaines pratiques visant à renforcer la responsabilisation des organes de gestion décentralisés tout en assurant aux niveaux centralisés la capacité d'opérer un pilotage plus adéquat, éclairé, voire sélectif¹⁴. Toutefois, si des différences entre universités paraissent difficiles à avancer dans le cadre de cette analyse, relativement limitée sur le nombre d'entretiens réalisés, des différences importantes semblent apparaître, pour l'ensemble de ces institutions, dans la nature et l'ampleur des réformes suivant les domaines concernés.

Bien que toutes les universités ayant participé à l'enquête se disent engagées dans un processus de réforme concernant leurs activités d'enseignement, ces processus concernent plus directement l'orientation de ces activités que l'élaboration de politiques internes d'organisation et de gestion de ces activités. Seuls certains domaines paraissent particulièrement concernés par des réformes de ce deuxième type comme, par exemple, la structuration et l'organisation des 1^{er} cycles¹⁵ ou encore les modes de détermination des politiques d'enseignement et/ou pédagogiques, la plupart des universités francophones s'étant dotées durant les années nonante d'une commission d'enseignement.

Au contraire, au niveau des activités de recherche, bien que seules cinq universités se disent partiellement, voire tout à fait, engagées dans des processus de réforme particulier, ces derniers concernent beaucoup plus systématiquement les politiques d'organisation et de gestion.

16. Sur le plan interne par exemple, le fait que les recherches plus ciblées et aux termes plus courts puissent être prises en charge par de nombreux petits centres de recherche et d'expertise, lesquels peuvent en outre se développer relativement indépendamment de la structure formelle (phénomène caractérisant la majorité des universités interrogées), ne laisse pas à l'abri d'un cloisonnement et d'une concurrence encore plus prononcés que ceux déjà présents entre disciplines.

17. Les universités semblent néanmoins pour la plupart être conscientes de la nécessité de rechercher une plus grande rationalité et efficacité de leurs structures étant donné que six sur sept affirment mener une politique de rationalisation (à savoir de regroupement et/ou suppression) concernant aussi bien leur département de recherche (6 sur 6), leur structure d'enseignement (5 sur 6) que leur structure administrative (4 sur 6).

18. Dans l'ensemble, les universités francophones ont été relativement contraintes de développer des politiques de modération visant à satisfaire le cadre budgétaire. Celles-ci sont d'ailleurs aujourd'hui la cause d'un déficit générationnel au sein de nombreuses universités expliquant en partie les efforts fournis par certaines dans le domaine de la gestion prévisionnelle du personnel.

19. Dans le premier cas, la volonté de changement visait principalement une meilleure adéquation des statuts aux spécificités de la réalité actuelle, de même qu'une plus grande clarté du rôle de chacun, effort particulièrement marqué au niveau du personnel scientifique. Dans le cas des nominations, elle consistait à intégrer des nouveautés légales pour ce qui concerne le personnel académique mais aussi la prise en considération de nouveaux critères d'ordre purement interne.

20. Certains exemples comme la mise en place d'un système d'analyse de fonctions et d'appréciation du PATO, la mise sous qualité du service du personnel, le passage d'un mode d'affectation du personnel scientifique suivant une logique de poste à une logique financière ou encore la « détitularisation » illustrent cette tendance.

Dans l'attente d'une plus grande notoriété et de moyens financiers additionnels, les universités francophones sont, de fait, conscientes que pour rester « maîtres de jeu » sur le plan externe comme interne, elles se doivent d'élaborer une stratégie réactive¹⁶. Si processus de réforme centralisée il y a, ils ont pour principaux objectifs de renforcer d'une part, les moyens et les outils de valorisation et de clarification de l'offre, via la création d'interfaces par exemple (cinq universités sur sept) et d'autre part, d'atteindre une certaine masse critique via la reconnaissance de pôles de recherche d'excellence et/ou le regroupement de centres de recherche souvent nombreux et relativement cloisonnés (cinq sur sept).

Au niveau de l'institution dans son ensemble, seules trois universités se disent engagées dans de tels processus pour ce qui concerne leur structure académique, et quatre pour ce qui concerne leur structure administrative. En outre, bien que certains aspects tels que les modes de coordination entre les départements administratifs ou les modes de « contrôle » et d'évaluation des entités décentralisées semblent marqués par une volonté de changement exprimée par le « sommet », ces processus de réforme ne concernent bien souvent que la création d'un organe particulier d'administration, de consultation ou de gestion décentralisée¹⁷.

Enfin, c'est au niveau des politiques d'organisation et de gestion du personnel qu'une dynamique de réforme organisationnelle paraît la moins soutenue. Bien qu'elle semble relativement présente au niveau des politiques du personnel toutes catégories confondues, et plus particulièrement au niveau du personnel administratif, technique et ouvrier (PATO), elle est quasi inexistante pour ce qui concerne le personnel académique ou scientifique¹⁸.

L'engagement de réformes a toutefois été relativement présent dans les domaines relatifs à la nature des statuts du personnel et aux modes de nomination¹⁹. En outre, bien que la proportion de réformes ou projets de réforme soit très faible dans les domaines relatifs aux modes d'attribution des mandats, aux processus de recrutement et de sélection ou encore aux systèmes de promotion, des changements significatifs semblent se dessiner sur le plan informel. Les dirigeants de certaines universités soulignent, par exemple, la volonté d'engager un personnel administratif plus qualifié ou de mettre en place des systèmes de nomination et de promotion plus équitables et sélectifs. Certaines universités semblent donc se doter peu à peu de nouveaux outils de gestion et de management²⁰ bien que ces derniers restent encore très rares et de nature encore souvent informelle.

Dès lors, globalement, malgré l'importance de plus en plus marquée qu'accordent les universités francophones à leur contexte de marché, sur le plan interne, ces dernières ne paraissent que très partiellement s'inscrire ou en voie

de s'engager dans un processus de réforme structuré et cohérent de leur fonctionnement et gestion interne qui les conduisent vers un mode d'organisation plus « entrepreneurial ».

5. IMPORTANCE DE FACTEURS CONTEXTUELS INHÉRENTS À L'ENGAGEMENT DE PROCESSUS DE CHANGEMENT ORGANISATIONNEL CENTRALISÉ

L'existence et la dynamique de changement organisationnel au sein des universités paraissent largement fonction du contexte organisationnel dans lequel s'inscrivent celles-ci. La prise en compte des spécificités du contexte général (et plus particulièrement, du contexte institutionnel) et du contexte interne des universités permet donc de mieux comprendre l'origine des éventuels changements stratégiques entrepris par ces organisations mais aussi celle des éventuels blocages ou résistances aux adaptations souhaitées, voire engagées²¹.

Le contexte interne : source de résistance et surtout d'éclatement de la dynamique et de la capacité de changement organisationnel stratégique organisé

Le cadre légal n'a jamais été avancé pour justifier, le cas échéant, l'absence relative de changement au niveau des activités de recherche et des structures académiques ou administratives. Le manque de ressources financières n'expliquant pas non plus à lui seul cette absence relative de changement organisationnel, la dynamique et la nature des processus organisationnels semblent dès lors au moins en partie imputable aux spécificités du contexte interne propre aux universités.

En effet, la présence de valeurs culturelles fortes telle que la « légitimité » des universités, la liberté académique ou la vision de l'université comme modèle corporatiste mais surtout la forme structurelle classique, la nature des processus décisionnels et l'autonomie étendue des entités décentralisées sont autant de facteurs qui semblent constituer des freins à la mise en œuvre de réformes de nature interne ou, du moins, à l'engagement des universités dans un processus global les conduisant vers un mode d'organisation plus entrepreneurial.

Plus fondamentalement, les universités semblent traditionnellement partagées entre un mode de fonctionnement de type top-down et de type bottom-up de telle sorte que la négociation et la recherche de consensus apparaissent de

21. Une série de questions portant, d'une part, sur les facteurs potentiellement à l'origine de l'absence d'un quelconque processus dynamique de réforme centralisé dans les différents domaines proposés et, d'autre part, sur les catégories ou groupes d'acteurs internes traditionnellement à l'origine de la mise en route de réformes dans ces mêmes domaines permettent, à ce titre, de souligner le rôle que peut jouer le contexte interne et externe au niveau de l'engagement des universités dans un processus de changement structuré et cohérent.

loin comme les modes les plus courants et les plus systématiques d'approbation de réformes ou projets de réforme, ce qui ne va pas sans poser certains problèmes.

D'une part, le fait que, dans la plupart des universités francophones, toutes les différentes catégories d'acteurs aient une participation effective aux décisions principales de gestion mais qu'aucune ne bénéficie d'une majorité suffisante pour gérer seule, rend les alliances entre acteurs indispensables (Lietaer, Van Haverbeke, 1996: 55). Cette situation constitue très probablement un frein important à la mise en œuvre de réformes de nature interne, lesquelles risquent en outre de ne privilégier que les préférences et stratégies internes des plus influents.

D'autre part, ce système participatif et démocratique nécessite de passer par de multiples étapes de validation, via des Commissions, des Comités ou des Conseils. Ce dispositif ne fait que rallonger et alourdir les processus décisionnels limitant ainsi la rapidité et l'efficacité de réponse de ces institutions aux contraintes externes.

En outre, plus il y a décentralisation physique mais surtout gestionnaire, voire décisionnelle, plus il apparaît difficile pour l'institution ou les organes centraux compétents d'engager une politique stratégique de changement (ou une politique tout court) qui soit harmonisée et structurée²².

Parallèlement, la liberté d'action importante dont bénéficient la plupart des acteurs et organes décentralisés au sein des universités les encourage bien souvent à développer des stratégies de nature souvent très proactive mais aussi très autonome (au niveau de la recherche par exemple) qui ne tiennent pas toujours compte de l'institution dans son ensemble. La plupart des acteurs étant généralement moins soucieux de questions relatives à l'institution dans son ensemble que de leurs opportunités de carrière au travers cette dernière, une intervention du « sommet », telle que cela semble être actuellement le cas au sein des universités francophones, paraît dès lors nécessaire lorsqu'une dynamique de changement global doit s'engager à ce niveau, de même qu'à celui de l'organisation de la recherche dans son ensemble²³.

Toutefois, dans une organisation de type collégiale, il faut s'attendre à ce qu'une politique dirigiste à l'extrême de même que des stratégies trop explicites fassent l'objet de résistances ou de détournements, voire n'aboutissent à aucuns des objectifs définis par l'institution²⁴. Au cours des entretiens, de nombreux responsables ont d'ailleurs largement insisté sur le caractère souvent incitatif et progressif plutôt que normatif et brusque qui caractérisait les processus de réformes importants dans lesquels leur institution s'était engagée.

22. Par exemple, le fait que les organes administratifs centraux du personnel soient pour la plupart largement écartés des aspects gestionnaires et organisationnels relatifs aux académiques et scientifiques explique au moins en partie l'absence relative de changement au niveau de la gestion de ces deux catégories de personnel.

23. À ce titre, il ressort des résultats de cette enquête que les réformes et projets de réforme relatifs à l'institution dans son ensemble ou aux activités de recherche sont d'ordinaire le résultat d'une volonté « imposée » du sommet. Au contraire, pour ce qui concerne les activités d'enseignement, traditionnellement prises en charge par les facultés, les volontés du sommet se confrontent plus systématiquement à des demandes émergeant de ces niveaux décentralisés, les facultés devant défendre les intérêts et prendre en compte les contraintes et opportunités propres à leurs disciplines. Parallèlement, au niveau des politiques du personnel, les demandes émergeant des niveaux décentralisés apparaissent, en moyenne, également plus soutenues, chaque catégorie d'acteurs exerçant des pressions pour voir honorer ses revendications.

24. Dans ces conditions, et comme ont pu le préciser certains des interlocuteurs, il semble que l'âge moyen du personnel, de même que la qualité et le type de « leadership » des autorités académiques sont déterminants dans la dynamique et l'acceptation d'un quelconque changement organisationnel interne impulsé par le « sommet ».

Le contexte général : source à la fois de changement et d'inertie organisationnelle

Certaines réformes peuvent trouver leur origine dans la nécessité pour les organes centraux de suivre le cadre légal et réglementaire existant, comme cela apparaît souvent être le cas au niveau des politiques du personnel et, plus particulièrement, au niveau des activités d'enseignement.

Dans ces conditions, il est certain que le contexte général des universités francophones joue un rôle fondamental dans l'évolution relative de ces organisations. Or, assez paradoxalement, celui-ci semble pouvoir être le déclencheur d'une dynamique de changement organisationnel au sein des universités mais aussi le responsable de leur relative inertie.

Dans la mesure où les responsables des universités présentent certaines difficultés à imposer une vision stratégique uniformisée, ceux-ci vont semble-t-il souvent exploiter des impulsions qui viennent de l'extérieur, et qui comporte un caractère relativement contraignant, pour voir s'engager plus concrètement un processus de réforme interne particulier et profiter pour mettre en œuvre des stratégies plus volontaristes, comme cela semble pouvoir être plus souvent le cas au niveau des activités d'enseignement. Néanmoins, l'existence d'un cadre réglementaire et budgétaire trop contraignant, impersonnel ou non adaptatif peut réduire, quant à lui, la liberté de choix des universités et peut dès lors constituer un frein important pour leur politique de développement²⁵.

Parallèlement, en cas d'absence relative de cadre légal et réglementaire, les dirigeants d'universités auront en général plus de difficultés à engager des changements internes significatifs, et ceci malgré le fait que ces derniers définissent une stratégie volontariste²⁶. Ce constat pourrait aussi en partie expliquer pourquoi une dynamique de changement définie aux niveaux centralisés apparaît souvent moins perceptible ou convaincante dans des domaines comme les activités de recherche ou les modes de structuration et de gestion de l'institution dans son ensemble²⁷.

6. CONCLUSION

Comme l'illustrent les résultats de cette étude, les universités de la Communauté française ne sont pas insensibles aux évolutions relativement contraignantes de leur environnement de marché et sont clairement à la recherche de combinaisons de compétences supplémentaires.

Une telle initiative n'est pourtant pas aisée à entreprendre étant donné la nature problématique même des biens que les universités offrent, à savoir, des

25. Ainsi, la redéfinition des politiques d'enseignement ou du personnel des universités francophones et leur mise en œuvre opérationnelle apparaissent largement contingentes au cadre réglementaire en vigueur et à la nature et des décrets votés par la Communauté française. De plus, les nombreux débats, souvent conflictuels, et la diversité des propositions qu'engendre la nécessaire rationalisation de l'offre universitaire en Communauté française montrent également le poids non négligeable que joue, de façon plus générale, le contexte local, historique et politique dans la dynamique, l'ampleur et la nature du développement des universités.

26. De ce point de vue, le désengagement des pouvoirs publics à l'égard des politiques d'enseignement et de recherche, sur le plan financier comme face aux excès du marché, pourrait en partie restreindre la capacité des universités à mettre en œuvre une vision stratégique (cf. Bodson et Berleur, 1998, pp. 9, 143 et 144).

27. Notons toutefois que les universités francophones, au même titre que d'autres universités européennes, entrent actuellement dans une phase soutenue de mise en évaluation institutionnelle et sectorielle organisée à la demande d'organes de consultation externes comme la CRE (Conseil des Recteurs Européens). Cette mise en perspective critique et comparative des modes d'organisation, de gestion et de performance des universités constitue une nouvelle forme de pression et de « contrôle » externe de la capacité managériale des universités à répondre aux exigences de leur contexte externe et ne sera certainement pas sans conséquence sur les pratiques d'organisation et de gestion à venir des universités qui y sont soumises.

biens quasi publics. Leur mission de base étant génératrice d'externalités sociales importantes, celle-ci apparaît de nature très publique, ce qui exige que les universités restent des institutions citoyennes, stables, en quête d'excellence et d'équité. À côté de cela, les universités doivent répondre aux attentes directes d'étudiants ainsi que de bailleurs de fonds ce qui nécessite aussi qu'elles adoptent un esprit d'entreprise et répondent aux exigences présentes de leur marché.

Or, les mutations du contexte de marché des universités semblent de plus en plus les contraindre à ne privilégier que la nature privée et directe des services qu'elles offrent. L'attention accordée à l'image ainsi qu'à l'adaptation au marché apparaît d'ailleurs comme une préoccupation de plus en plus présente.

Toutefois, bien que le contexte de marché soit une source de remise en question et de mutation fondamentale de la vision des universités, en tant qu'institution mais aussi en tant qu'organisation, son impact paraît beaucoup moins prononcé et perceptible sur les politiques internes d'organisation, de structuration et de gestion des universités.

Plus particulièrement, bien que l'on ne puisse identifier avec pertinence, dans le cadre de cette analyse restreinte, des différences significatives entre les universités francophones au niveau du degré d'engagement de ces dernières dans un processus de réforme organisationnel particulier ou au niveau de la nature des réponses organisationnelles et stratégiques qu'elles offrent - ces dernières étant en outre soumises à des contraintes de marché et institutionnelles relativement semblables -, il ressort de la présente analyse, de même que d'autres études récentes (comme celles de Thys-Clément et Wilkin, 1995, ou de Friedberg et Musselin, 1992) que la nature et l'ampleur de processus de changement organisationnel structurés et cohérents apparaissent largement contingents à la structure, à la culture et aux micro et macro politiques d'organisation, de gestion et de financement des universités.

Ainsi, même si le « modèle entrepreneurial » est de plus en plus présenté comme la recette du développement futur, il impliquerait, pour les universités, un engagement massif, cohérent et structuré dans un processus de changement organisationnel mais aussi dans l'adhésion de valeurs et mentalités totalement différentes de celles qui semblent marquer depuis toujours les caractéristiques profondes des universités. Plus fondamentalement, dans une organisation telle que l'université aux espaces de liberté étendus et aux enjeux conflictuels, le changement initié de manière dirigiste ne convient généralement pas. Le système souvent participatif, démocratique et collégial caractérisant le processus décisionnel de ces établissements apparaît dès lors avant tout comme une source potentielle de résistance mais surtout d'éclatement de la dynamique et de la capacité de changement stratégique du « sommet » de telle sorte que les universités en tant qu'institution et organisation unique paraissent davantage caractérisées par la stabilité que par le changement.

Les processus de réforme initiés par les instances centralisées ne pouvant bien souvent présenter qu'un caractère incitatif et progressif, les « dirigeants » de telles organisations sont souvent contraints de ne pouvoir profiter que d'impulsions externes, relativement contraignantes, pour voir s'engager des changements significatifs. Les processus stratégiques de changement organisationnel des universités paraissent dès lors avant tout être le résultat de politiques de changement au coup par coup, ou encore, comme le soulignent Lindblom (1959), de stratégies « incrémentalistes » et, plus récemment Clark (1983), d'une stratégie « additive des petits pas ».

BIBLIOGRAPHIE

- Aaviksoo J. 1997, « Les priorités de l'enseignement supérieur dans les pays d'Europe centrale et orientale », *Gestion de l'enseignement supérieur*, juillet, vol. 9, n°2, pp. 21-29.
- Bayenet B. et Bosteels O. 1998, *Le financement des Universités en Belgique*, Bruxelles, Éditions de l'Université de Bruxelles.
- Belgian Royal Academy, Council of Applied Science, 1993, *Problèmes actuels de l'enseignement et de la recherche*, Royal Bacas Science & Industry.
- Bodson A. et Berleur J. 1998, *Quelles urgences pour une politique universitaire en Communauté française de Belgique ?*, octobre, Rapport au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche.
- Burns T. et Stalker G.M., 1961, *The management of Innovation*, London, Tavistock.
- Capron H., 1998, « Les Universités et le développement régional », CIFOP, 13^{ème} congrès des économistes de langue française Wallonie et Bruxelles : *Évolutions et perspectives*, Commission 3, Rapport préparatoire, novembre, pp. 242-245.
- Clark Burton R., 1983, *The Higher Education System*, Berkeley, University of California Press.
- Clark Burton R., 1998, *Creating Entrepreneurial Universities : organizational pathways of transformation*, Oxford, New York, Pergamon Press.
- Davies J. L., 1997(1), *Changer l'enseignement supérieur en Europe ; un programme pour le XXI^{ème} siècle*, Forum Régional Européen CRE-CEPES, 24-27 septembre, Palerme.
- Davies J. L., 1997(2), « L'évolution de la manière dont les universités réagissent aux restrictions financières », *Gestion de l'enseignement supérieur*, mars, vol. 9, n°1, pp. 139-154.
- Friedberg E. et Musselin C., 1992, *Le gouvernement des universités : Perspectives comparatives*, Paris, L'Harmattan.
- Lawrence P. R. et Lorsch J., 1967, *Organization and Environment*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Lietaer D. et Van Haverbeke Y., 1996, « La participation dans les institutions universitaires en Communauté française », CRISP, *Courrier Hebdomadaire*, n°1542-1543.
- Lindblom C. E., 1959, « The Science of 'Muddling Through' », *Public Administration Review*, automne, pp. 79-88.

- Mintzberg H., 1982, *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Editions d'Organisation.
- Nizet J. et Pichault F., 1995, *Comprendre les organisations : Mintzberg à l'épreuve des faits*, Paris, Gaëtan Morin Editeur Europe.
- Santos F., Heitor M.V. et Caraça J., 1998, « Les problèmes d'organisation de l'université », *Gestion de l'enseignement supérieur*, novembre, vol.10, n°3, pp. 93-114.
- Scott W. R., 1995, *Institutions and Organizations*, California, Sage Publications.
- Shattock M., 1997, « Les nouvelles priorités et les conséquences en matière de gestion », *Gestion de l'enseignement supérieur*, juillet, vol.9, n°2, pp. 29-38.
- Thys-Clement F. et Wilkin L., 1995, *Pratiques de management stratégique dans les universités européennes*, décembre, ESMU.