



SCIENCES PO

Séminaire " Enseignement supérieur "

**French and British academic leaders
Recent empirical results and their implications for theory**

Oliver Fulton

**Centre for the Study of Education and Training, Lancaster University
et**

Stéphanie Mignot-Gérard

Centre de Sociologie des Organisations FNSP/CNRS

Présidence de la séance
Agnès Van Zanten (OSC – FNSP/CNRS)

Textes présentés par les intervenants

SEANCE DU 23 MAI 2003

Le séminaire " enseignement supérieur " de Sciences-po est organisé par Christine Musselin (CSO, c.musselin@cso.cnrs.fr), en coopération Stéphanie Mignot-Gérard (CSO, s.mignot-gerard@cso.cnrs.fr) et Agnès Van Zanten (OSC, agnes.vanzanten@osc.sciences-po.fr).

Le programme de l'année 2002-2003 se trouve à la fin de ce document

Texte Présenté par Oliver Fulton, Centre for the Study of Education and Training, Lancaster University

“Managerialism in UK universities: unstable hybridity and the complications of implementation^{*}”

texte à paraître (2003) in A. Amaral, V. Lynn Meek and I. M. Larsen (eds.)
The Higher Education Managerial Revolution?
Kluwer Academic Publishers

1. Introduction

It is common ground in this volume that ‘managerialism’ constitutes, not so much a single, distinctive and fundamentally technically-defined approach to management, as a bundle or cluster of ideologies and practices, loosely and indeed contingently linked. This chapter aims to analyse the gradual emergence and evolution of a local embodiment of what has come to be known in the specifically British (or even English) context as ‘new’ managerialism in higher education. To do so, it sketches a theoretical account of ‘new managerialism’ (section 2); outlines a recent analysis of different facets of new managerialism / new public management and compares these with policy developments in the UK (section 3); reviews some relevant literature on the changing nature of academic work and discusses how this might affect its management (section 4); and reports some findings of a recent research project on the internal management of UK universities and its consequences for those working in them, whether as ‘managers’ or ‘managed’ (section 5)¹.

2. Background: theoretical approach

Much of the theoretical background to this project was laid out in Michael Reed's paper for the first Douro seminar (Reed, 2002). In summary, the research set out to explore the extent to which narratives, forms and technologies of ‘new managerialism’ (Clarke & Newman, 1997) had, or were perceived to have, permeated UK universities. The imposition of new managerialism has been studied in UK public services from health (Ferlie et al, 1996) to local government and schools (Exworthy & Halford, 1999) but has been relatively little examined in higher education in the UK.

^{*} Part of this chapter is adapted from the End of Award report of a (UK) Economic and Social Research Council project: ROO237661, ‘New Managerialism and the Management of UK Universities’ (Deem, Fulton, Reed and Watson, 2001). I acknowledge the contributions both of these colleagues and of Rachel Johnson and Sam Hillyard: all errors and omissions in this paper are my own responsibility.

¹ The chapter reports some outcomes of a substantial research project based at Lancaster University and conducted in UK universities between 1998-2000. The research aimed to explore the extent to which recent theories about ‘new managerialism’ in public sector organisations matched the situation found in UK higher education institutions, by talking to ‘manager-academics’, professional administrator-managers and academic and non-academic staff, in sixteen UK universities and in a number of learned societies, about their views, perceptions and practices with regard to the running of higher education institutions. The project had four primary research objectives:

- to acquire knowledge about how university academic managers perceive, and tell narratives about, current and recent university management;
- to illustrate the range of management practices and mechanisms currently found in different UK higher education institutions;
- to describe and explain the current organisational forms in a number of case study institutions; and
- to develop theory about ‘new managerialism’ consistent with the empirical results.

We defined the concept of new managerialism which informed our research in relation to three overlapping elements. First, as a generic *narrative* of strategic change which may be used 'to persuade others towards certain understandings and actions' (Barry & Elmes, 1997: 433) in relation to the established governance and management of universities. Second, as an emergent *organisational form* that may provide the administrative mechanisms and managerial processes through which change is to be realised. Third, as a practical *control technology* through which strategic policies and their organisational forms may be translated into practices, techniques and devices that challenge the established systems of 'bureau-professionalism' (Clarke & Newman, 1997: 68-70).

Reed's contention is that if, or when, fully implemented as 'a package of cultural, organisational and managerial interventions', 'new managerialism' would constitute a distinctive,

'alternative model of governmental and institutional order for higher education within the UK to that which has existed under the traditional compromise between corporate bureaucracy and professional association from the mid-1940s onwards. [...] [That compromise] shaped the post-Second World War development of British higher education to the extent that it facilitated a viable trade-off between managerial control and professional autonomy, as exemplified in the organisational logic and practice of "professional bureaucracy" (Mintzberg, 1979). "New managerialism" ... radically questions ... the terms on which that ... trade-off ... was struck, [through its] ... critique of existing ... structures' ... endemic lack of external accountability, internal managerial discipline and routine operational efficiency.' (Reed, 2002: 165)

Potentially, he continues, new managerialism:

'... entail[s] a number of interrelated changes in structural design and operating systems [which in turn enable] a more tightly integrated internal regime of managerial discipline and control: [a] radical [...] depart[ure] from the untidy but stabilising compromises of bureau-professionalism.' (Reed, 2002: 166)

However, as Ferlie et al. (1996) pointed out in relation to the National Health Service in the UK, what was at first described as 'the New Public Management' did not in fact arrive as a full-blown, coherent model either of ideology or of practice, and it is possible to discern within it a number of internal tensions and even contradictions (see also Meek 2003 [Intro, this volume]). Some of these tensions relate to the ambiguous relationship between discourse and ideology, on one hand, and structures, forms and practices on the other, which we took as a significant feature for investigation in our own research study; some also relate to the evident gradual evolution over time both of the ideas of new managerialism and of their implementation. Some, however, may indicate more irreconcilable difficulties.

Ferlie and his colleagues, writing in 1996, distinguished four different 'models' of new managerialism, which they placed on a rough evolutionary time-line. In the following section we describe each of these four models briefly, and discuss their relevance to the changing context of management thinking and management practice in UK higher education. However, it will be apparent that the suspicion of inconsistency relates not only to differences between the models but also to problems within them. Although each 'model' may appear to have a certain intuitive coherence, the first two, at least, are better seen as clusters of rather loosely connected ideologies and prescriptions than as a tightly-knit and consistent package.

3. The emergence of new managerialism in UK higher education

3.1 *The efficiency drive*

(a) General description

Ferlie et al. (1996) labelled the first of their models 'the efficiency drive'. This model took as its starting point its diagnosis of the alleged problem: the internal, and to a certain extent external, inefficiency of services provided by the public sector. The public sector was described as insufficiently 'business-like', both literally in its organisational forms and metaphorically in its values and practices, as witnessed by the absence of the 'bottom line' of profit-and-loss accounting and hence of the profit motive. Obviously, therefore, the remedy must be a good dose of firm and effective management and discipline, such as could only be found in the private sector. The key themes of this model included improved financial control, a greater emphasis on value for money and the imposition of 'efficiency gains' – requiring the public service in question to 'do more with less'. In support of this there was also a drive towards improving management information with a view to 'benchmarking', performance management and more transparent target-setting and -monitoring, and the extension of audit activities to cover substantive as well as financial performance. Underpinning these processes came the promotion of strengthened and more directive and hierarchical management; with the clear intention of reducing the power and range of professional self-regulation (Ferlie et al., 1996: 10-11).

(b) Implementation in UK HE

In the higher education context, there is no question that the drive for efficiency – doing more with less – was eagerly adopted by the British government, which presided over reductions in unit costs per student of 36 per cent in funding per student between 1989 and 1997 alone (DfES, 2003: 18). As to management processes, there is a good example of the early promotion of this approach in the Jarratt Report of 1985 (see, e.g., Fulton 2002: 193; Kogan & Hanney 2000: 185-187). The Jarratt Committee, although commissioned by the universities themselves (albeit under pressure from government) was chaired by a prominent industrialist (but also included 'leading academics from strong universities' [Kogan & Hanney 2000: 187]). Its prescriptions laid particular emphasis on aligning university management processes with conventional approaches to management in the private sector, by improving internal management controls, strengthening line-management hierarchy and reducing academic power, which was described as 'conservative' and liable to self-interest. Some of the Jarratt proposals (e.g. the transfer of decision-making power from basic units to the central institution and the creation of budgetary 'cost centres' at the departmental level) seem to have been fairly quickly adopted or absorbed by institutions aspiring to be regarded as competently managed: indeed, Kogan and Hanney describe senior university managers as regarding much of the report as little more than 'common sense' (2000: 187). But, not surprisingly, there was also resistance to attempts to impose directive management which excluded academic staff, with critics such as Shattock (1994) pointing out that nearly all of those universities which had experienced serious difficulties in recent years had in fact been characterised not by the traditional and so-called 'inefficient' structures of academic self-government, but by strong central management supported by lay governors. Nevertheless, there has been a persistent strain of official criticism of the alleged poor quality of university management, echoed even in the latest White Paper (DfES 2003), which again emphasises the need for improved management and leadership and greater financial efficiency (paragraphs 7.12 – 7.13) – despite the sector's apparent success in coping with the per-capita funding reductions referred to above. Supposedly well-informed Press commentary on the White Paper has frequently reported the view of Treasury ministers that many universities, not least Oxford, Cambridge and the large civic universities, are still poorly governed and managed (e.g. THES, 2003).

Turning to other aspects of the efficiency model, or cluster, of approaches to managerialism, external audit mechanisms grew steadily in prominence, especially in the years following the unification of the UK system in 1992. These mechanisms included, notably, the UK's national research assessment and teaching quality assessment exercises (Fulton 2002: 196-197). The former, which had begun in the mid-1980s, was designed not only for the explicit and manifest purpose of providing retrospective public accountability for general state funding for research, but

also to serve other functions: notably to provide both a method of, and the legitimation for, differential prospective financial allocation to institutions and departments based on their assessed research performance. The national system of teaching quality assessment was first introduced in the years after 1992, following the merger of the former polytechnics and universities into a single university system, and it made use of (and imposed on the 'old' universities) a number of features borrowed from the quality assurance arrangements of the former polytechnic sector. It too served multiple purposes, being ostensibly designed to provide not only accountability for the use of public funds but also public information to guide prospective students. (One consequence of this multiplicity was a long-running debate over whether the assessment results should be ungraded, simply containing qualitative and descriptive information and an assurance that national standards had been attained, or should be graded to provide more information to the marketplace and hence incentives for improvement. Unlike the research assessments, teaching assessments were not (except in Scotland) directly linked to financial allocations.) A key latent function was undoubtedly to avoid the suspicion of declining quality at a time of fast-declining per-student funding – or at least to ensure that the risk was carried by institutions and not by government. I discuss some of the consequences of these audit and assessment processes for institutions' internal management in section 5 below.

In summary, one might characterise the 'efficiency drive', as applied to British universities, as reflecting an ambiguous balance, both in discourse and in practice. On one hand we can see elements of what Reed (2002: 172) summarises as 'neo-Taylorist/Fordist control systems ... [which] did not threaten professional ... power or autonomy in any direct way', but simply sought to deliver better use of resources for purposes which were still professionally determined. On the other hand, the increasing use of audit mechanisms, combined with constant questioning of professionals' competence and an attempted redefinition of academic and other professionals as self-interested 'producers', signalled a more interventionist and considerably less trustful approach, which was not afraid to challenge practices which had hitherto been seen as reserved for professional expertise.

This tension is best exemplified in two areas. The first of these is institutional governance, where there has been a three- or four-way contest for power between 'lay' members, institutional managers, academic staff and, perhaps, students (Fulton, 2002), with academic staff gradually losing control over all but a shrinking core of academic processes. The second illustration is provided by long-running struggles for control of the criteria and procedures to be used for the national assessments of teaching and research, and indeed for membership of the assessment panels themselves. Here the battle has been more evenly balanced and in the case of both teaching and research, academic power has regularly been reasserted to considerable effect.

3.2 Downsizing, decentralisation and the market

(a) General description

Ferlie and his colleagues distinguished the 'efficiency drive' from a second cluster of practices and associated ideologies which they labelled 'downsizing and decentralisation'. Some of the prescriptions of the efficiency cluster may well have represented, in the UK context, an inescapable and irreversible imperative – not least the fundamental requirement to 'do more with less' in a public sector for which the UK government was increasingly keen to shed some of its financial responsibility. But its more conventionally managerial elements were not so self-evidently desirable. As Ferlie et al. pointed out, in the business world fashion was already swinging in the 1980s against large, vertically integrated organisations with strong hierarchical management, in favour of 'leaner' and more flexible 'post-Fordist' structures. They saw the key features of this second model, as applied to the public sector, as a reversal of conventional strong management approaches. Notably, it encompassed a shift from top-down planning to increasingly elaborate market or quasi-market mechanisms; the creation of more loosely coupled organisations, managed by contract rather than by hierarchy; and a split between a small

strategic core and an operational periphery, with contracting-out of 'non-essential' functions: all leading to a process of delayering and downsizing, with flatter organisational structures characterised by new forms of co-ordination and management based on influence and networks rather than command and control (Ferlie et al., 1996: 12-13). Again, it is not necessarily the case that all of these elements form a coherent approach to management – here too there are elements of tension or even contradiction. But the general espousal of flatter structures and market-like resource allocation does appear to have constituted a consistent approach, at least at the discursive or ideological level, in other parts of the public sector in the UK.

(b) Implementation in UK HE

It can of course be argued that universities, with their commitment to networked and expertise-based collegiality, have long been prime examples of successfully flexible organisations – and that, in a peculiarly British irony, business enterprises had finally begun to learn from the strengths of traditional, loosely-coupled university organisation, and to decentralise and flatten their structures, just at the moment when these strengths were under threat in universities from the imposition of traditional, and inappropriate, neo-Taylorist models of management. Whatever the prescriptions of the advocates of 'management power', it is certainly the case that in British higher education efficiency expectations have been further tightened in recent years, and that the imperatives of financial survival (and the examples of a succession of near-disasters) have led some institutions to impose much tighter central control of expenditure, and more systematic and centrally-controlled management of their academic staff (hiring, promotion and even performance), than had been the custom in the past. However, if only in search of additional resources, these restrictions have been mitigated or overlaid by an increasing emphasis on market responsiveness and entrepreneurialism. We referred above to the Jarrett Committee's recommendation of devolved budgeting to departmental or faculty 'cost centres', as an example of a management practice designed to increase control and accountability, and hence to improve efficiency in the use of resources. However, devolved budgeting, which appears to have been almost universally adopted, can work in different ways (Jarzabkowski 2002), including providing powerful incentives to sub-units to act independently by diversifying their activities to increase their income, not always in the collective interests of the institution as a whole. As Meek (2003) points out in the Introduction to this volume, there is an inherent tension between the needs of effective and efficient central management on one hand and decentralisation on the other: as I show in section 5, this tension can often be experienced within devolved budgetary units as a set of contradictory demands and constraints.

Historically, of course, British universities were well protected from the market. The planning and funding systems which were embodied up to 1989, in very different ways, in the academic 'buffer' of the University Grants Committee (Moodie, 1983; Fulton, 2002) and in the more short-lived and evolutionary arrangements for national-local direction of the polytechnic sector (Pratt, 1997; Fulton, 2002), had favoured the other two points of Clark's triangle by emphasising, respectively, academic priorities and governmental policy concerns in preference to market forces. However, the Conservative administrations of the 1980s were not only attracted ideologically or intellectually by market mechanisms, but made the practical discovery that higher education institutions could be tempted by market opportunities (and by squeezing their resources) into actions which they would certainly have resisted if directly imposed upon them. In the case of the old universities, the temptation had been the institution of so-called 'full cost' fees for overseas students; in the case of the polytechnics it was the adoption of a *de facto* price-competitive mechanism for funding new student places (Fulton, 1991). New national funding methodologies which were first tried out in the years after 1989 represented a deliberate and self-conscious switch at national level to quasi-market mechanisms: the new national funding bodies were formally debarred from institutional planning.

Under these methodologies, although teaching and research funding are still handed over to universities as a single lump sum, the resource flows are earned by sub-units, to which the earnings are publicly attributed. In the case of research, funding is proportional to a disciplinary area's (normally an academic department's) grading in the national research assessment system

(see above); for teaching, universities receive per-student income on the basis of their student number contracts at prices fixed by the funding agency (the Higher Education Funding Councils for England, Wales and Scotland): under-recruitment is penalised, and there is thus a direct incentive to maximise numbers up to the contract ceiling. Contracts and funding formulae specify broad disciplinary areas, but most universities allocate both contracts and funding to departmental units and therefore pass on the market pressures (both incentives and risks) to departments. In these ways, what had previously been treated as 'cost' centres have now become budget or even *de facto* profit centres.

As Reed (2002: 166) suggests, the introduction of market mechanisms has generally been seen – by policy makers and analysts alike – as the crucial 'solvent', both at the ideological level and in practice, of entrenched professional and bureaucratic rigidity. The belief is that the imperatives of institutional and personal survival in the newly competitive environment will inexorably convert academics from professionals operating in the protective 'cocoon' of the public sector, into self-monitoring and self-managing competitive agents – once the necessary techniques (financial monitoring, quality audit, performance measurement and work rationalisation) have been put in place (Reed, 2002: 168). The essence of 'new managerialism', in this version, is that the key features of marketisation (including of course the substitution of private funds for state support) and external accountability have produced a series of interconnected, even if not wholly coherent, strategies and practices for restructuring the public services at large, not only from without but from within. They have led directly to work intensification and service commodification; and indirectly to a series of other internal changes, which might not be consistent across services, nor even across institutions within a given service, but which amount in effect to a form of 'control at a distance' by the state.

3.3 Other models of 'new public management'

Ferlie et al. also identified two further models of 'new' public management. It cannot be said that either of these have played a prominent part in discussions of the governance and management of higher education, so far as official thinking or national debates are concerned: each of them is largely a product of prescriptive writing and debate within management theory as a whole, and they have not been widely applied to higher education. However, this would not necessarily preclude their application to higher education, either on a national scale or, more plausibly, within specific institutions, and they are therefore briefly described here.

3.3.1 In Search of Excellence

(a) General description

Ferlie et al. (1996: 13-14) defined a third strand in management thinking which they saw as at least potentially applicable to UK health service reforms. This was derived from 'human relations' and 'cultural' approaches to organisations within management theory, including the 'learning organisation movement' with its emphases on building strong collective cultures and values and cultural approaches to strategic change. They suggested that this might come in two forms: a 'bottom-up' and humanistic approach which emphasises team-work and the empowerment of employees, accompanied by radical decentralisation; and a 'top-down' approach which involves an emphasis on charismatic management and leadership, corporate training and the building of corporate identities and cultures, in other words explicit attempts to engineer cultural change.

(b) Implementation in UK HE

No doubt government agencies and institutional leaders in higher education, as in other public services, have been conscious of this approach – or movement. There has not been any clear or explicit endorsement of it at national level as applicable, let alone desirable, in the university context: the official demands for better management, in so far as they can be decoded into specific, positive prescriptions as opposed to general-purpose negative comments on the culture

and practices of academia, seem to fall much more neatly into one or other of the first two approaches, or perhaps a hybrid of the two. However, 'learning organisation', corporate transformation and cultural change approaches have featured for many years in popular books on management, and it would not be surprising to find these picked up and echoed, however diffusely, by managers at various levels within higher education. As we have seen, Reed (2002) argues that the ultimate goal of new managerialism is to engineer a profound change in the culture and values, as well as the practices, of academic staff. In so far as the 'new managers' are the front-line troops in this re-engineering process, one might well expect them to be attracted by the possibility of deliberate, top-down cultural and organisational change.

3.3.2 Public Service Orientation

(a) General description

The final 'model' in Ferlie et al.'s list (1996: 14-15) was, as they admitted, the 'least developed' in their typology at that time – indeed, it was derived almost entirely from the prescriptions of a small number of writers on the public sector, and specifically on services provided in the UK by local government. It consisted of an attempt to fuse the best elements of private and public sector practices and techniques, combining a strong emphasis on service quality (to be promoted using quality management techniques invented in the private sector) with a recognition of the distinctive mission of the public services. With strong resemblances to the Blair-Giddens 'third way' ideology which was briefly popularised in the first years of the 'New Labour' government after 1997, it aimed to borrow 'best practice' techniques, regardless of their origins, so as to maximise efficiency and quality, and at the same time to reorient the public sector away from supplying 'consumers' in the market and towards responding to a wider community of 'users' as a collectivity. Users' needs were to be defined, not just through the market but by providing better accountability to communities, including through elected representative bodies at local as well as national level: in other words, by shifting direction from customer exit to user voice.

(b) Implementation in UK HE

It cannot however be said that there has been any strong official pressure on higher education to move in this direction. The New Labour government's 'third way' rhetoric, in so far as it has achieved any kind of operational reality, has not taken higher education as one of its major targets. The nearest approach has probably been that of the Dearing Committee which called for a 'new compact' between higher education, society and individuals, which were invited to recognise their 'interdependence' and mutual obligations: if higher education were prepared to deliver the required services, 'adaptively and proactively', society should reciprocate with recognition, respect and financial support (NCIHE, 1997: 11-12). However, the Committee's recommendations on management and governance (NCIHE, 1997: 228-247) are narrowly technical and can hardly be said to embody even the rather etiolated vision implied by the proposed 'compact'.

4. New managerialism and academic work

Recent analytic work on the academic profession in Europe (Enders, 2001b; Enders & Teichler, 1997) and OECD countries (Kogan et al., 1994; Altbach, 1996) has focused on two central themes: the changing environment for higher education and its consequences for academic work and culture, and internal differentiation within the 'profession'. Leaving aside for the moment any question of managerialism in the strong sense, as ideology or policy, other aspects of the external environment have obvious implications for the management of higher education. The relevant issues include massification; resource constraints and the quest for efficiency; the increase in audit and assessment; technological change; and globalisation.

4.1 Massification and other aspects of the environment

The consequences of massification have been widely analysed since Trow (1974) first drew systematic attention to the phenomenon. It is certainly plausible that, as Trow implies, the 'market turn', and especially the rise of consumerist expectations in students, are consequences not so much of an ideological shift, either at governmental level (see above) or in general social and economic attitudes (Reed, 2002; Keat et al., 1994) as of the changed relationship between university teachers and students brought about by the increased scale of higher education, and the consequent shift in its central tasks from elite socialisation to professional and vocational training for a wider occupational range. By the same token, massification has also led to the recruitment of new students with much more diverse needs for learning and non-academic support. It has broken the previously unquestioned linkage between teaching and research, and diminished the status of the profession (Halsey, 1992) as well as its morale (Fulton, 1996; Enders, 2001b). Resource constraints, arguably an inevitable consequence of massification, have led to lower per-student expenditure and thus increased staff-student ratios, a relative decline in salaries, poorer working conditions and fewer tenured or indefinite appointments.

Whether or not they are attributed to a broad ideological shift, the post-1992 audit and assessment regimes are frequently described as key elements of an experienced loss of autonomy for the traditional self-regulating academic, leading to claims of deprofessionalisation or 'proletarianisation' of the academic profession (Halsey, 1992) and routinisation of its labour process (Winter, 1995). Such experiences, it can be argued, can only be further reinforced by the increasing use of information and communications technology for teaching and learning, reducing academic staff to quasi-technicians (course material writers, learning facilitators), and by the globalisation of knowledge with further threats of commodification.

However, these trends, whether functional or ideological in origin, might well be both incomplete and contested. Reed (2002) quotes Webb (1999) who predicted 'the emergence of schisms within the public service class between "old style" professionals who use the language of welfare and care and "new style" senior managers and professionals who use the language of markets and efficiency'; and in the UK a recent case study of a 'new' university (former polytechnic) uncovered a wide variety of responses to top-down change from academic staff, ranging through resistance, distortion, compliance and enthusiasm (Trowler, 1998). Others suggest that British academics are engaged in a process of 'reprofessionalisation' in which certain core and unifying values around the centrality of research and the value of teaching are being re-articulated and strengthened (Henkel, 2000). In schools, Gewirtz et al. (1995: 96-109) have followed early work by Clarke and Newman by suggesting that senior teachers can often practise a form of 'bi-lingualism', using both of Webb's kinds of language in different contexts. One could also reasonably hypothesise that resistance may be strengthened by the market power and potential of some universities and academics. Clark (1998) describes 'entrepreneurial' universities which foster a high level of academic autonomy within a context of central 'steering'; Slaughter & Leslie (1997) have argued that university research is so central to globalising knowledge economies that the most successful research academics have become 'capitalists' whose market power challenges the capacities of their employing universities to manage them.

There is therefore a choice of competing hypotheses, and the research project to which I turn in section 5 was in part designed to test these rival interpretations as they are perceived by both managers and the staff they manage, and played out both in their practices and in new organisational forms.

4.2 Structured differentiation

In addition, the higher education literature points to the likelihood of structured differentiation (Fulton, 1998). Many commentators (notably Clark, 1983, and his later amplifications; Becher and Trowler, 2001, and Becher's earlier work referenced therein) have pointed to academic disciplines as a highly significant differentiating factor: not only do important aspects of working

practices and cultures vary by discipline, but so too do funding regimes, costs and market position. However, the evidence from recent quantitative and qualitative data in the UK is surprisingly inconclusive, suggesting that despite these differences, other professional values, especially about the balance of teaching and research, and attitudes to and views of institutional management and governance, are remarkably constant across disciplines (Fulton, 1998; Henkel, 2000).

The other key component of Clark's (1983) 'master matrix' of differentiation is institutional type. In the British context there was of course a history of strong differentiation between the former university and polytechnic sectors including not only their academic mission but also governance, management and working conditions (see, e.g., Fulton, 2002 for governance and related issues). Although some differences in working conditions still exist between the pre- and post-1992 institutions, the unified and formally competitive national regime which was instituted in 1992 has created and reinforced strong pressures for convergence and isomorphism, while leaving a strong institutional hierarchy virtually unaffected (Fulton, 1996). Thus differences in mission have persisted, chiefly supported by the differential funding and status conveyed by the research assessment system, and by the conversion of this and other status differences into market advantage in recruiting students. Indeed, the latest government White Paper (DfES, 2003) has in effect acknowledged the inevitability of hierarchy, and made it plain that for the future only a minority of academic staff in leading research departments can ever expect to receive state support for their research; and it makes a series of other proposals for structured differentiation between the work of staff in institutions with different missions (for example, through variable involvement in technology transfer and regional engagement). Finally, British higher education operates, as it has done for many years, national pay scales for academic staff, with very little latitude for systematic differentiation by academic discipline or by institution² (Fulton & Holland, 2001). Some commentators have argued that the absence of differential pay and conditions across institutions (and disciplines) of different status and market position is both indefensible and damaging to the profession as a whole (e.g. Shattock, 2001). The new White Paper apparently endorses this view by arguing for a much greater degree of market-related pay determination.

These aspects of differentiation also invite investigation through research into staff and their managers' experience. In our research project we aimed to analyse how tendencies towards new managerialism might be mediated across disciplines and between the former sectors.

4.3 Individual-level differentiation

Finally, we were interested in new forms of differentiation at the individual level. For example, the recent White Paper (DfES, 2003) argues not only for market-related salaries but for individual determination of performance-related pay. (There have been earlier attempts to introduce a performance element, and it is now common at the top of the career grade, i.e. for full Professors; for other grades, however, the national scales and national union-employer agreements have kept any performance element to a minimum.) Pay aside, the separation of resource flows for teaching and research has certainly enabled, if not required, the double scrutiny of individual academics' performance in each of these two areas of activity. Financial pressures have also led to an increase in short-term hiring and thus a shift in the balance between core/permanent staff and those on the periphery. (Indeed, the increasing complexity of work in the contexts of mass higher education has changed the nature of core and periphery in other ways, by rendering simple distinctions between 'academic', 'administrative' and 'support' staff increasingly untenable [Cuthbert, 1996]). All of these trends create issues for managers of individual work allocation, closer monitoring and performance management, including more sharply differentiated reward

² The two former sectors (pre-1992 universities and former polytechnics/colleges) have different grade and salary structures, but since 1992 there have been considerable pressures for harmonisation.

structures (Fulton & Holland, 2001). Moreover, academic careers take longer to establish and more preparation is being required for teaching as well as for research. This too suggests that manager-academics are liable to be drawn much further into active performance management of academic staff (Fulton & Holland, 2001; Enders, 2001a). A further complication is the increasing awareness of issues of equity. Social origin and prior educational experience have always been significant determinants of academic careers (Halsey, 1992; Halsey, 1971), even if this has not always been seen as problematic; but inequalities of gender and ethnicity have now become highly visible, culminating in public recognition of the issue in salary terms (Bett Report, 1999) as well as in relation to management (Deem, 1998; Deem, 1999), and demands for determined action to eliminate unfair practices.

Thus from a functional, technocratic point of view alone, there must be plenty of new work for managers to do. Our project was designed to explore the extent to which managers did indeed find themselves drawn into the direct and differential 'line' management of individuals, in contrast to the assumptions of traditional values and practices which privilege individual autonomy and the right and obligation of all staff to engage in both teach and research – and the assumption that any differentiation should be democratically arrived at rather than imposed from above.

5. The 'new managerialism' research project

5.1 Methods

Details of the project's research design are given in Appendix 1. In outline, the project was organised in three phases. Phase 1 involved 12 focus group discussions with academics, manager-academics and administrators from different UK-wide learned societies and representative bodies, and was designed to gather views and perceptions not only of managerialism and management but also of changes to the context of UK higher education. The second phase consisted of semi-structured interviews with a range of manager-academics from Heads of Department or School, through Deans up to Pro-Vice Chancellors and Vice Chancellors, at each of 12 UK universities. These covered academic and management careers (including selection for their current post), training and support for management, management practices and routines, views about change, work anxieties and pleasures, views about the institution and about recent developments in the external context of UK higher education, work life and home life, and issues related to management and gender processes. Phase 3 focused on a further four institutions for more detailed study, and included interviews with manager-academics as in phase 2, interviews and focus groups with a broad range of university staff, analysis of documentation and observation. In total we carried out 135 usable interviews with manager-academics across our 16 sample universities.

5.2 Results

5.2.1 Environmental change and managerial narrative

The first stage of our research, which relied on focus groups with manager-academics, other academics and administrators, suggested that respondents did indeed feel strongly that the UK higher education system was not only much more managed but also more bureaucratic than previously. New modes of management were seen as consistent with ideas about efficiency, performance monitoring, target setting, private sector models of running organisations and a decline in trust and discretion. In respondents' views, these developments were closely, and most of them functionally, related to significant changes to the environment of higher education, notably the massification of student intake, the very sharp decline in the unit of resource for teaching, and the national schemes of assessment of teaching and research quality. People

talked of higher workloads and long hours; of finance driving almost all decisions; of greater pressure for internal and external accountability; but also of senior management teams (generally at a higher level than their own) which were remote from other staff and students. There were widely held perceptions that collegiality as previously understood was being replaced by more overt line management, although some respondents, particularly in those disciplines where the 'lone scholar' approach was still dominant, also felt that teaching and research quality reviews had brought about more teamwork, albeit in response to threat.

The focus groups thus provided evidence of perceived changes in all three aspects of theoretical interest. There were references to strategic and cultural change; descriptions of the organisational forms which supported this, notably the widespread use of devolved financial responsibility through faculty or departmental cost centres; and some illustrations of control technologies. The latter included reference to both informal and formal performance review through target-setting, performance appraisal and the use of external monitoring mechanisms, notably the national research assessment exercise, for internal management purposes. Broadly speaking, however, the general impression was that conventional, strong-management and efficiency approaches predominated, as opposed to devolved or self-management approaches in a genuinely marketised environment. One further outcome of the focus groups was some evidence of 'bilingualism' (see above p.**). In the course of these sometimes lengthy conversations, members of these groups not only displayed a collective ambivalence about the desirability of the changes which they perceived but even, in some cases, an ability to switch between a broadly favourable identification with managerial imperatives and identities and a more sceptical posture identified with traditional academic values.

The interviews were designed to explore both the larger themes which were touched on in the focus groups and also to explore experiences, practices and perceptions at a more personalised level. The great majority of interviewees gave accounts of the external changes to the environment of higher education which were similar to those noted in the focus groups (notably funding, massification, research assessment and teaching quality review), and then described the effects of these factors on their institutions and their own posts, their daily practices and routines, anxieties and pleasures – including how their work impacted upon their home life – and their vision for the future. Respondents were also asked about their own career trajectories, their routes into management roles, how they had learned to be managers, what support they received for their management roles; and what kinds of management approaches are effective with academics.

5.2 The manager-academic identity and career

In their self-descriptions of their present identity, we were struck by the way in which our respondents described their personal biographies in terms which are common to academics of all kinds: many of the elements which Henkel (2000), Altbach (1996) and others note about academic identities (especially the continued commitment to both teaching and research, and the identification with disciplines) were strongly evident. Nor, generally, did these identities disappear once an interviewee had embarked on major management roles: almost all our respondents, whether they had experienced a distinguished research career or were still in the apprenticeship stages of research, held on to their research as generally a central, and always at least a parallel, strand of their academic identity.

We noted three typical routes into management. The first was the career track route, where a young lecturer decides early on in their career that they want to pursue a management role (a minority of our respondents and typically found in the post-1992 institutions. This group was the most likely to identify themselves unambiguously as managers, whereas others generally defined themselves as managers but academic 'leaders' too.) Their motivations for becoming a career track manager included an enjoyment of management tasks, liking power, thriving on institutional politics, becoming bored with teaching and sometimes also with research, and seeing management as a way to achieve a higher salary than as an academic.

The second route was the 'reluctant manager' route, especially typical of Heads of Department in the pre-1992 institutions, where such roles are usually temporary and rotate around senior staff in departments, some of whom may 'give in' largely because (they say) they fear that someone else may make a worse head of department than themselves. Finally there is what we termed the 'good citizen' route, where an individual chooses to take on a more senior management role (e.g. at Pro-Vice-Chancellor level) often quite late in their careers, in order, so they say, to give something back to their institutions and because they see themselves as having an obligation to do so. This last route, however, may be in decline, as people begin to reach manager-academic roles earlier in their careers and as more emphasis is placed, at least in some institutions, on the importance of selecting people with clearly identified skills for management posts.

Gender processes, however, were also important in shaping careers, with nearly two thirds of respondents believing that gender had affected their own careers – and also that gender was relevant to the management approaches adopted by women and men.

5.3 Management practices and mechanisms

Manager-academics' lives were described to us as packed with meetings – from large formal committees to one-to-one encounters, mountains of paperwork and email, the constant hunt for new resources (some Pro-Vice-Chancellors, for example, did nothing else but bid for money, often relatively small amounts) and most importantly, motivating and persuading colleagues. Few reported sufficient time to think, reflect or plan. It was noticeable that many reported extremely long hours of work (over 65 hours a week was common) and that whilst academics have always worked long hours on their own research, much of the time was allegedly being spent on management and not on research or teaching preparation.

The long hours seem directly attributable to several factors. The first is, ironically, the extent to which academic autonomy remains in place despite apparent changes to the working conditions of academics. Hence manager-academics have to spend long hours persuading academics to do things they may not want to do; even though external forms of assessment have provided more leverage for this task, it remains hard – presumably unlike most other occupations except perhaps for a small range of creative knowledge workers. The techniques used at the individual level range from formal appraisal processes, through one-to-one meetings with staff, the deliberate use of manager-academics as role models for other staff, to staff meetings in which those failing to achieve the required standards in teaching and research are exposed to peer scrutiny. They also include the setting of income and other targets (notably the achievement of particular scores in research assessments) and the measurement of departmental units or even individuals against these: senior manager-academics in a minority of institutions described using performance measurement techniques for research activity which forced those older staff less successful in research to 'choose' between early retirement and teaching-only contracts.

However, such techniques did not work so well for teaching and indeed were much less used. After all, it is one thing to get an academic to do more teaching and another to get them to do it well. In any event, Heads of Department in particular described serious tensions between what academics needed to do to retain and develop good teaching and student contact, and the increasing requirement for all academics to do well in research: it was the managers who had to sort out the day-to-day implications of these tensions and of the competition for people's energy and time.

Thus negotiation, persuasion and motivation still played a central role in manager-academics' daily lives, not least because there are very few dependable rewards for good work at their disposal. Even though almost all respondents declared that carrots work better than sticks in motivating academics, there are very few carrots available. Where there are rewards, as some interviewees noted, these are more likely to be for research than for teaching or administration, even in those institutions less oriented to overall achievement in research.

It should be added that an additional factor leading to long hours of work seems to be an embedded cultural emphasis on the long working day and week, although traditionally in higher education the hours have been spent on research, not management. Some respondents, particularly in more senior posts, believed strongly that the job cannot be done without long hours, even while acknowledging the damage to home and family life and even health that this can cause; this view may well impact not only on the effectiveness of those who become manager-academics but also on who is attracted to the role.

5.4 Organisational forms

We collected little data to suggest that there are particular ways of organising academic activity in universities that are thought more effective, or more attuned to current expectations, than others, though amongst our respondents there were clearly some approaches (for example merging smaller departments into schools) which were gaining in popularity. Incoming Vice-Chancellors, it appears, often undertake organisational restructuring (delaying was indeed a favourite phrase in some interviews) but often it was perceived by others that the layers or previous structures crept back in again. All sixteen institutions studied used some version of department and/or school organisation and the majority retained faculties also. All had some form of devolved resource model, with departments and sometimes even individual programmes and research groups being treated as cost centres. There was a widespread perception, however, that institutions which purported to use devolved models claimed, when it suited them, that cost centres made their own decisions but, in other circumstances, insisted that they did not have the power to do so. Thus, for example, it was common for devolved budget mechanisms to exclude any right to hire new staff without central permission, a point which some manager-academics made to us with evident resentment. This is a clear example of the tension which we identified earlier between decentralisation and control from the top: sub-units are expected to earn resources for themselves and held responsible for any shortfall, but they are not often fully trusted or empowered to invest any 'surplus' they may create.

Perhaps unexpectedly, if structural differences were hard to detect, cultural variations between institutions were felt to be stronger than we had expected. Institutional history, perceived niche and mission, absolute size and the existence of multi-sites were key factors. In fact we saw no indications of the cultural isomorphism in universities which some new managerialism theorists see as being imposed on public service organisations by explicit policies, funding mechanisms, the use of a small pool of consultants and the selection or socialisation of new recruits to the profession (DiMaggio & Powell, 1991; Clarke & Newman, 1997).

5.5 Selection and training of manager-academics

Two factors which emerged as of considerable significance in our study were variations in the selection processes used to place academics in management roles and the support for their learning and development once in post.

The selection of manager-academics varied considerably as between pre- and post-1992 institutions. In the latter, a formal appointment process (often following external advertisement) was common practice for all levels of management post, while in the pre-1992 universities a mix of colleague consultation (usually followed by confirmation at senior level), and simply picking individuals believed to have the relevant skills, was more common (we found almost no examples of genuine colleague-constituency-based elections to posts). These patterns are not unrelated to tenure of office, since in the post-1992 sector most management roles were permanent, whereas temporary and rotating posts were more usual in the pre-1992 sector (although fixed term posts were found at Pro-Vice-Chancellor level in both pre- and post-1992 institutions). We suspect that the more informal selection mechanisms may, even if not intentionally, exclude some of those

who would bring considerable talent and skill to management posts, and perhaps particularly women. It was notable that the small number of women in appointed posts above Head of Department level had only reached those posts very late in their careers, and thus were not always in a position to proceed further (for example to Vice-Chancellor posts). The issue of temporary and permanent management positions is also important, though the implications of each are quite complex. Permanent posts have the apparent advantage of recruiting willing applicants, properly remunerated for their work, who can build on their acquisition of skills and knowledge and need not be distracted by pursuing a parallel career in research (although almost all of them still tried to do so). However, permanent incumbents are not always perceived by other staff as providing a good basis for accountability; and permanent managers who do not move on to higher posts may suffer burn-out, stop innovating and come to be a liability. Temporary posts allow academics to try out management – we found that some initially reluctant recruits became enthusiastic later – and to return to their purely academic duties if they wish. They are more likely to be perceived by colleagues as remaining accountable to peers and students.

What both categories of manager-academics appear to lack is support for and recognition of the realities of their own learning. It is often argued by both UK politicians and funding bodies that manager-academics are poorly prepared and trained for their roles (and this was a view shared by some managed staff). It was indeed the case that only about a third of our sample had received any significant formal training for their role (and many of them were at best ambivalent about the benefits of this kind of training) – and even fewer felt they had received adequate feedback on their own performance. However, this does not mean that manager-academics had not engaged in significant informal learning, along the lines of the processes described by Lave and Wenger (1991) in their study of how professional and occupational skills are passed on in communities of practice. Respondents explained how early experiences of running courses or research groups, or having some other administrative roles, had helped them prepare for more onerous posts later; and individuals also drew on the particular strengths, skills and knowledge involved in their own disciplines as support for management roles. Some also pointed out that even if being an academic expert in a narrow field, or being a superb teacher of undergraduate students, are not in themselves obvious experiences which prepare for management, manager-academics have to manage people who do these things, and can benefit from inside knowledge as well as credibility. It was also noticeable that, where their institution did not provide such opportunities, many of our sample consciously sought out informal occasions and encounters where they could meet and exchange experiences with others in management roles.

Finally, in the detailed case studies we noted that there were some sharp contrasts between the often quite optimistic and positive stories of achievement and change told by manager-academics, especially at senior levels, and the accounts given by ordinary academics, support staff and Students Union officers. Although both sides recounted high workloads and increasing emphasis on individual responsibility, managed staff and students talked of poor communication, failure of senior management to listen, slow decision-making, absence of clear policies and growing gaps between senior management teams and the rest of the institution. Furthermore new technologies were seen as exacerbating such gaps. What managed staff appeared to want was not mechanistic but cultural change.

Conclusions: a new managerialism?

If we return now to the four models used by Ferlie et al. (1996), there is no question that the first of these – ‘the efficiency drive’ – was perceived by almost all our respondents as having permeated higher education very significantly. Financial considerations, and doing more with less, were, if not a constant preoccupation, the backdrop and rationale for much of daily practice. Manager-academics at the department level may not themselves have relied on management information for decision-making, but they saw themselves as working in institutions where demands for information were unrelenting, and the use of target setting and monitoring from above were steadily increasing. And the consequences of assessment systems for research and

teaching were everywhere. What was missing, however, for nearly all of them, was a clear identification for themselves with strong and directive top-down management, partly for lack of adequate levers but also because of their continued espousal of an academic identity.

The second model was concerned with 'downsizing and decentralisation'. There was no evidence of downsizing in absolute terms at the time of our fieldwork, although the higher education sector in the UK may now be beginning to see this, as undergraduate places remain unfilled and the government's ambitious expansion targets prove hard to achieve. Nor was there evidence of down-sizing through contracting-out, unless one includes in this the increasing use of short-term and part-time contracts for academic staff (which undoubtedly increases some management burdens even if it eases financial difficulties). We certainly found evidence of decentralisation – devolved budgets, internal markets for space and various services – but these were often only partially realised, especially since central managers generally retained veto power on major spending decisions such as the appointment of new staff. The national policy environment – notably, the process of national assessment of both research and teaching quality at departmental / disciplinary unit level – has probably been much more powerful in enhancing the roles and responsibilities of unit-level managers than any consciously managerialist decision at the institutional level.

Where the model fits most clearly, however, is firstly in the persistence (rather than the new espousal) of loosely-coupled forms of control, and secondly and particularly in the increasing importance of market mechanisms: the markets for students, for research and for service income have grown steadily in importance, and in a steadily tightening resource environment, failure in the market place has consequences from which not even high quality public assessments can protect an institution or its departments. Most of the managers we interviewed were acutely conscious of these pressures.

The third model 'in search of excellence' is essentially that of the learning organisation. Respondents in all three phases reported perceived or actual attempts at top-down cultural change, including themselves among its intended recipients. Some people in senior posts also claimed to be engaged themselves in strategic activity designed to bring about cultural change, though some recent research which compared the proclaimed priorities of Vice-Chancellors in interviews with work-shadowing of their actual practices suggests that these claims could well be overstated (Bargh et al., 2000). Team-work was mentioned a good deal in the focus groups but somewhat less in individual interviews; and empowerment was scarcely mentioned by any respondent, although some 'managed' staff told us that they felt they had become 'responsibilised' without the power or back-up to go with it.

The final model, which could be described as an endeavour to provide a new value base for public services and greater involvement of service users in deciding what should be provided, was not mentioned by any respondent and we found no other evidence of its existence.

To summarise these outcomes, we would place particular emphasis on the apparent emergence of a specifically hybridised form of new managerialism (see also Reed, 2002). Unlike the British National Health Service, where early reforms introduced massive organisational changes, in universities new managerialism has developed within existing organisational forms. Furthermore, unlike those public services where new managerialism has grown out of the introduction of general managers without experience of the particular service, this has not happened in universities. In addition, there has been no very overt introduction of new managerialist practices from outside (for example we found very few manager-academics or administrators with significant experience of industry). Rather, the mechanisms used to get academics and support staff to perform at the required level have been quite subtle (the encouragement of what is still largely self-regulation of research and teaching performance) or appear coincidental (e.g. higher workloads).

Nor have academics and manager-academics easily absorbed new managerialism – for each one who had, we found three who felt uncomfortable. At least within the confines of a single interview, there was little evidence of the strong bilingualism found amongst head teachers after school reform – where a new language of targets, customers and quasi-markets was used in some contexts and the old one of teaching, learning, pupils and social justice retained elsewhere (Gewirtz et al., 1995). So far as we could tell, manager-academics either (though unusually) fully embraced the language of business or did not do so at all. When they did speak approvingly of new management practices, they generally referred to the practical and in their view functional necessities of adaptation to a more challenging environment, rather than to wholesale change.

In conclusion, we return to two fundamental issues. The first of these concerns ideology. In a recent chapter entitled ‘Between State Control and Academic Capitalism’, Juergen Enders suggested that, comparing countries and over time, one can detect four different concepts of ‘homo academicus’ and of the corresponding form of institutional management [though Enders refers to ‘leadership’] which each concept evokes (Figure 1). The analysis of public policy and managers’ narratives within this chapter suggests that the UK offers a powerful example, within a single country, of how each of these potentially competing discourses still has resonance, both at the level of official policy discourse and in the narratives of manager-academics themselves. It seems clear that this indicates, not a successful hybridisation, but a contested and still unpredictable discursive struggle between competing views of university-based knowledge workers.

Figure 1: Homo Academicus and Institutional Management

<i>Homo Academicus</i>	<i>Institutional Manager</i>
Deeply socialised professionals	Symbolic representative
Lazy professors	Powerful controller
Homo Economicus	Cost-centre manager
Differentiated academic staff	Soft supervisor

Source: adapted from Enders 2001a, Fig. 1.2, p.6.

The second issue is severely practical. Our study of those who currently occupy management positions in British universities has revealed a whole set of organisational tensions and dilemmas, ranging from the functional (how might future managers be selected and trained?) to the personal (how could their jobs be made less difficult? how might they be helped to survive?). Their present working and living conditions confirm yet again that policy makers – and ideologues – ignore the unforeseen and unintended consequences of policy change at their peril.

References

- Altbach P (ed.) (1996) **The International Academic Profession: portraits of fourteen countries.** Princeton: Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching.
- Amaral A, Jones G & Karseth B (2002) **Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance.** Dordrecht: Kluwer.
- Bargh C, Bocoock J, Scott P & Smith D (2000) **University Leadership: The Role of the Chief Executive.** Buckingham: Open University Press.

- Barry, D and Elmes, M (1997), 'Strategy Retold: A Narrative View of Strategic Discourse' **Academy of Management Review** 22 (2): 429-52.
- Becher T & Trowler P (2001) **Academic Tribes and Territories** (2nd edition). Buckingham: Open University Press.
- [Bett Report] (1999) **Independent Review of Higher Education Pay and Conditions: Report of a Committee Chaired by Sir Michael Bett**. London: The Stationery Office.
- Clark B R (1983) **The Higher Education System**. Berkeley: University of California Press.
- Clark B R (1998) **Creating Entrepreneurial Universities: Organisational Pathways of Transformation**. Oxford: IAU / Pergamon.
- Clarke J and Newman J (1997) **The Managerial State: power, politics and ideology in the remaking of social welfare**. London: Sage.
- Cuthbert R (ed.) (1996) **Working in Higher Education**. Buckingham: Open University Press.
- Deem R, Fulton O, Reed M & Watson S (2001) 'New Managerialism and the Management of UK Universities' End of Award Report to ESRC on Award R000237661.
- Deem R (1998) 'New managerialism in higher education: the management of performances and cultures in universities' **International Studies in the Sociology of Education** 8 (1): 47-70.
- Deem R (1999) 'Power and resistance in the academy - the case of women academic managers' in Whitehead S and Moodley R (eds) **Transforming Managers: Engendering Change in the Public Sector**. London: Falmer Press, 66-83.
- [DfES] Department for Education and Skills (2003) **The Future of Higher Education [White Paper]** London: Her Majesty's Stationery Office (HMSO): Cm 5735.
- DiMaggio P and Powell W (eds.) (1991) **The new institutionalism in organisational analysis**. Chicago: University of Chicago Press.
- Enders J (2001a) 'Between State Control and Academic Capitalism: A Comparative Perspective on Academic Staff in Europe' *in* Enders (2001b): 1-23.
- Enders J (2001b) **Academic Staff in Europe: Changing Contexts and Conditions**. Westport: Greenwood Press.
- Enders J & Teichler U (1997) 'A victim of their own success? Employment and working conditions of academic staff in comparative perspective' *in* Welch A (ed.) [Special Issue on the Academic Profession] **Higher Education** 34 (3): 347-372.
- Exworthy M and Halford S (eds.) (1999) **Professionals and the New Managerialism in the Public Sector**. Buckingham: Open University Press.
- Ferlie E, Ashburner L, Fitzgerald L & Pettigrew A (1996) **The New Public Management in Action**. London: Sage.
- Fulton O (1991) 'Slouching Towards a Mass System: Society, Government and Institutions in the United Kingdom' **Higher Education** 21 (4): 589-605.
- Fulton O (1996) 'Mass Access and the End of Diversity? The Academic Profession in England on the Eve of Structural Reform' *in* Altbach (1996): 391-437.
- Fulton O (1998) 'Unity or fragmentation, convergence or diversity? The academic profession in comparative perspective in the era of mass higher education' *in* Bowen W and Shapiro H (eds.) **Universities and their Leadership**. Princeton: Princeton University Press.
- Fulton O & Holland C (2001) 'Profession or Proletariat: Academic Staff in the United Kingdom after Two Decades of Change' *in* Enders (2001b): 301-322.

- Fulton O (2002) 'Higher Education Governance in the UK: Change and Continuity' *in* Amaral *et al* (2002): 187-211.
- Gewirtz S, Ball S & Bowe R (1995) **Markets, Choice and Equity in Education**. Buckingham: Open University Press.
- Halsey A H & Trow M (1971) **The British Academics**. London: Faber.
- Halsey A H (1992) **Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century**. Oxford: Clarendon Press.
- Henkel M (2000) **Academic Identities and Policy Change in Higher Education**. London: Jessica Kingsley.
- Jarzabkowski P (2002) 'Centralised or Decentralised? Strategic Implications of Resource Allocation Models' **Higher Education Quarterly** 56(1): 5-32.
- Keat R, Whiteley N & Abercrombie N (eds) (1994) **The Authority of the Consumer**. London: Routledge.
- Kogan M & Hanney S (2000) **Reforming Higher Education**. London: Jessica Kingsley.
- Kogan M, Moses I & El-Khawas E (1994) **Staffing Higher Education: Meeting New Challenges**. London: Jessica Kingsley.
- Lave J & Wenger E (1991) **Situated Learning: Legitimate Peripheral Participation**. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mintzberg H (1979) **The Structuring of Organisations**. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Moodie G (1983) 'Buffer, coupling and broker: reflections on 60 years of the UGC' **Higher Education** 12 (3): 331-347.
- [NCIHE] National Committee of Enquiry into Higher Education (1997) **Main Report**. London: The Stationery Office.
- Pratt J (1997) **The Polytechnic Experiment, 1965-1992**. Buckingham: Open University Press.
- Reed, M (2002) 'New Managerialism, Professional Power and Organisational Governance in UK Universities : A Review and Assessment' *in* Amaral *et al* (2002): 163-185.
- Shattock M (1994) **The UGC and the Management of British Universities**. Buckingham: Open University Press.
- Shattock M (2001) 'The academic profession in Britain: a study in the failure to adapt to change' **Higher Education** 41 (1-2): 27-47.
- Slaughter S & Leslie L (1997) **Academic Capitalism: politics, policies and the entrepreneurial university**. Baltimore: Johns Hopkins Press.
- [THES] Times Higher Education Supplement (2003) 'Resisting reforms is a high-risk strategy' (leading article). 7 March: 16.
- Trow M (1974) 'Problems in the Transition from Elite to Mass Higher Education' *in* **Policies for Higher Education**. Paris: OECD
- Trowler P (1998) **Academics Responding to Change: New Higher Education Frameworks and Academic Cultures**. Buckingham: Open University Press.
- Webb J (1999) 'Work and the New Public Service Class?' **Sociology** 33(4): 747-766.
- Winter R (1995) 'The University of Life plc: the 'Industrialisation' of Higher Education' *in* Smyth J (ed.) **Academic Work: The Changing Labour Process in Higher Education**. Buckingham: Open University Press.

Appendix 1: Research Design

The project was organised in three phases.

In Phase 1 we conducted 12 focus group discussions with academics, manager-academics and administrators from different UK-wide learned societies and representative bodies, including three generic organisations and learned societies from natural science, applied science/technology, management, social science and arts/humanities. The intention of this phase was to gather the views and perceptions of people from different universities about what they thought was happening to the management and running of UK universities. During the focus groups we explored views not only on managerialism and management but also changes to the context of UK higher education, notions of collegiality and accountability, and whether there was a 'glass ceiling' in the senior ranks of manager-academics.

In the second phase we carried out semi-structured interviews with a range of manager-academics from Heads of Department or School, through Deans up to Pro-Vice Chancellors and Vice Chancellors, at each of 12 UK universities. Together with phase 3 interviews of a similar range of people, we finished with 135 usable interviews with manager-academics. (We also interviewed a much smaller number of senior professional administrators (normally two from each institution), resulting in 29 administrator interviews across phases 2 and 3. The intention of these interviews was to examine, albeit briefly, the ways in which administrators and manager-academics saw themselves working for common aims, and also to explore whether administrators were one source of private sector influences on higher education.) The manager-academic interviews covered academic and management careers (including selection mechanisms for the post currently held), training and support for management, work life and home life, management practices and routines, views about change, work anxieties and pleasures, views about the institution and about recent developments in the external context of UK higher education, and issues related to management and gender processes. In choosing universities, we paid attention to achieving a cross section of pre- and post-1992 universities, a range of locations across the UK, different academic emphases and different sizes of university.

In phase 3 we made use of our phase 2 data to decide on a small number of institutions for more detailed study. We rejected the possibility of deciding our choice on the basis of purely organisational factors (such as presence or absence of faculties, schools and departments) since it was already apparent that this made little difference to the interview responses. Instead, we made our choice of four universities based on size, type (pre- or post-92 institution), location and kind of site(s), mission and academic emphasis. We first conducted a similar range of interviews with manager-academics and senior administrators as in phase 2. We also collected and analysed documentation (e.g. missions and strategic plans, published teaching reviews, annual reports), attended some key meetings, conducted some general observation on site and carried out interviews and focus groups with a broad range of university staff, including support staff, ordinary academics and representatives of Student Unions. In this way we were able to collect contrasting views of the institutions and their management/organisation from those who were not in management positions.

Texte Présenté par Stéphanie Mignot-Gérard, Centre de Sociologie des Organisations, CNRS - FNSP

“Le « Leadership » et le « Gouvernement » dans l’analyse des organisations universitaires : deux notions à déconstruire ”

Article paru en 2003 dans le numéro 15.2 de la revue *Politiques et gestion de l’enseignement supérieur* (OCDE 2003) et dans la version en anglais de la même revue *Higher Education Management and Policy* sous le titre " "Leadership" and "Governance" in the Analysis of University Organisations: Two Concepts in Need of De-construction"

Résumé

Cet article propose une lecture critique de la littérature anglo-saxonne sur le leadership et le gouvernement des organisations universitaires produite depuis les années 1960. Cette critique prend appui sur un travail empirique conséquent sur les modes de fonctionnement et de gouvernement des universités françaises. L’auteur veut démontrer que la question du leadership dans les universités a été abordée de manière trop personnalisée, trop désincarnée ou trop normative, et que le gouvernement des universités a été analysé de façon trop morcelée. Elle propose l’alternative d’une nouvelle définition du gouvernement de l’université, capable d’en saisir toutes les dimensions : les relations de conflits-coopération entre les différents leaders, les relations d’interdépendance des différents organes collectifs impliqués dans les processus de décision, et enfin les relations entre les leaders et les instances représentatives.

Cet article s’appuie sur un travail de recherche ayant reçu le soutien de l’Agence de Modernisation des Universités et des Etablissements (Amue)³. Peu après sa création, l’Amue a commandité plusieurs études empiriques afin de produire et de consolider sa connaissance du système d’enseignement supérieur français. Dans ce cadre, elle a confié au Centre de Sociologie des Organisations une recherche permettant de réaliser un état des lieux du gouvernement des universités françaises. Cette recherche était composée de deux volets empiriques. En 1998, une première enquête qualitative a été menée dans quatre universités représentant des cas *a priori* contrastés du point de vue de leur taille, de leur situation géographique et de leur composition disciplinaire :

Tableau 1. Les quatre universités de l’enquête par entretiens (source : auteur de l’article)

	Nombre d’étudiants	Disciplines représentées	Situation géographique
UNI 1	36290	Pluridisciplinaire à dominante Droit-Economie	Paris
UNI 2	18330	Pluridisciplinaire à dominante sciences exactes	Est de la France
UNI 3	14657	Omnidisciplinaire	Centre de la France
UNI 4	20000	Monodisciplinaire Lettres et sciences humaines	Ouest de la France

³ L’Amue a été créée dans le but d’implanter des logiciels de gestion au sein des universités françaises et de leur offrir différents services visant à améliorer leurs pratiques internes de management et à moderniser leur gestion. Il sera question dans cet article de Nabuco (logiciel de gestion budgétaire et financière) et d’Apogée (logiciel de gestion de la scolarité et de suivi des étudiants).

250 entretiens ont ainsi été réalisés avec l'aide d'étudiants du DEA de Sociologie de l'IEP Paris, auprès de l'échantillon suivant :

Tableau 2. L'échantillon des interviews dans les quatre universités (source : auteur de l'article)

	Echantillon total		Echantillon des interviews avec les acteurs impliqués dans la gestion de l'université			
	Enseignants	Administratifs	Membres de l'équipe présidentielle	Directeurs d'UFR	Membres élus des instances	Directeurs de laboratoires
UNI 1	26	28	7	7	17	1
UNI 2	27	29	7	6	20	8
UNI 3	36	29	6	8	17	4
UNI 4	43	32	11	5	20	5
Total	250		149			

Ces données ont été analysées selon la méthode d'analyse stratégique des organisations, développée par M. Crozier et E. Friedberg (1977). Cette première enquête a donné lieu à la rédaction d'un rapport comparatif délivré à l'Amue en 1999 (Mignot-Gérard et Musselin 1999).

Les résultats dégagés de ce terrain ont nourri l'élaboration d'un questionnaire adressé dans 37 établissements à 5000 exemplaires. Au total, 1660 réponses ont pu être collectées (environ 1100 enseignants-chercheurs, 560 administratifs) et analysées dans un rapport remis à l'Amue en 2000 (Mignot-Gérard et Musselin 2000).

Introduction

Une vaste revue de la littérature sur le gouvernement des universités révèle qu'elle peut être divisée en deux courants complémentaires. Un premier, proche des sciences de gestion et de la théorie des organisations, s'est efforcé de définir des modèles organisationnels caractérisant les établissements d'enseignement supérieur. Ce courant de recherches s'intéresse à la culture organisationnelle de l'université, à sa gestion stratégique et à ses processus de changement. Il appréhende l'organisation universitaire dans sa globalité en recherchant à établir des liens de causalité entre les caractéristiques organisationnelles de l'université, les styles de leadership qui s'y exercent, et la nature des processus décisionnels qui la caractérisent.

Une seconde approche apparentée à la sociologie et à la science politique est plus tournée vers l'analyse des réformes des systèmes nationaux d'enseignement supérieur et à leurs effets sur les structures internes de gouvernement des universités.

Dans cet article, nous voulons démontrer que la littérature propose une vision tantôt désincarnée tantôt trop cohérente du leadership et qu'elle investigate les systèmes de gouvernement de manière trop partielle. D'une part, notre recherche sur les universités françaises suggère que le leadership y est exercé par une pluralité d'acteurs dont la coopération n'est pas évidente, ce qui invite à déconstruire la vision trop monolithique qui se dégage de la littérature. D'autre part, elle appelle à une conception relationnelle et systémique du « gouvernement », c'est-à-dire à la mise à jour du jeu de relations multilatérales entre les différents leaders et espaces de décision collectives, ce que la littérature en général ignore car elle se focalise sur une ou deux relations bilatérales sans chercher à investiguer l'ensemble des interactions constitutives du système.

1. Les points aveugles de la théorie des organisations universitaires

Dans cette partie, nous proposons une rapide revue de la littérature internationale qui a travaillé les questions du leadership et du gouvernement dans les universités, depuis les recherches pionnières menées dans les années 1970 jusqu'à la période récente.

1. 1. Des points de vue désincarnés, trop cohérents ou trop personnalisés du leadership dans l'université

a) Les modèles organisationnels de l'université proposent une vision normative et désincarnée du leadership

Les toutes premières recherches sur l'université menées dans les années 1960 la définissent comme une organisation "collégiale". Cette typification désigne deux choses : des processus décisionnels caractérisés par la recherche de consensus à l'issue de longues discussions entre pairs, et une capacité de la communauté universitaire à s'auto-organiser sans besoin d'autorité hiérarchique extérieure (Goodman 1962, Millett 1962).

Contre cette vision jugée excessivement policée émerge le modèle "politique" qui défend l'idée suivante : pour comprendre une décision dans l'université, on doit prendre en compte les conflits et les marchandages entre les facultés (Baldrige 1971). J. Pfeffer et G. Salancik (1974) montrent le grand intérêt du modèle politique appliqué aux décisions d'allocation de ressources dans des contextes de pénurie : ils observent ainsi que les facultés bénéficiant d'un soutien externe (par leur notoriété sur le plan scientifique, par les financements extérieurs qu'elles s'attirent, ou encore leurs relations privilégiées avec les autorités politiques) ont toutes les chances de sortir vainqueurs du processus de négociation budgétaire interne.

Mais le modèle politique est à son tour critiqué, on lui reproche un excès de rationalité : chez Salancik et Pfeffer en effet, les décisions d'allocation de ressources impliquent des groupes d'acteurs bien identifiés et stabilisés (les facultés), capables de mobiliser leurs atouts pour maximiser leurs intérêts au moment *t* de la négociation.

Les « modèles anarchiques » de l'université (l'anarchie organisée de M.D. Cohen et J.G. March, les systèmes faiblement liés de K. Weick) naissent alors en réaction à cette vision trop linéaire et rationnelle de l'université. Dans son travail sur les organisations éducatives, K. Weick a développé la notion de "systèmes faiblement liés" (Weick 1976) qu'il juge la plus appropriée pour décrire de telles organisations. Le concept fait référence à plusieurs dimensions : un manque de coordination ; une absence de régulations ; des liens faibles entre l'administration et le personnel enseignant ; une structure formelle inadaptée à l'activité ; une hétérogénéité des modes de gestion et d'organisation, des buts et des missions entre les départements ; une faible interdépendance entre les départements ; un manque de transparence généralisé. La métaphore de "l'anarchie organisée" développée par Cohen et March à l'issue de leur travail empirique sur l'université (Cohen et March 1974) va dans le même sens. Le concept "d'anarchie organisée" désigne des contextes de décision caractérisés par trois traits : 1) une forte ambiguïté des préférences ou des buts difficiles à concilier ; 2) une technologie peu maîtrisée et des processus de transformation complexes et souvent méconnus par les membres de l'organisation ; 3) une participation fluide dans les processus de décision.

Voyons comment ce "courant anarchique" appréhende la question du leadership.

Les « modèles anarchiques » de l'université : un leadership symbolique

Le leadership est un thème central pour la littérature à la recherche de modèles organisationnels pour l'université. Une double question est posée de manière récurrente : dans quelle mesure les styles de leadership sont-ils influencés par le contexte organisationnel dans lequel les leaders agissent ? En retour, les leaders disposent-ils de ressources suffisantes pour agir sur leur organisation ? La réponse de Cohen et March est sans ambiguïté, voire déterministe : dans une anarchie organisée, le leadership ne peut être que faiblement directif. Leur réponse est aussi normative : ils mettent en effet en avant l'inefficacité d'un mode de direction bureaucratique ou même politique dans l'université, et plaident au contraire pour un "leadership de la déraison" qui conviendrait mieux au management de l'université : "(...) un président qui essaie de diriger un système basé sur le consensus ou sur l'anarchie comme s'il s'agissait d'un système politique

produirait un grand désordre. (...) Le point important à souligner est que le modèle anarchique dicte le style de leadership présidentiel. L'adéquation du style est cependant déterminée par la nécessité de s'adapter au modèle organisationnel. Chacune de nos métaphores prescrit implicitement le rôle devant être adopté par le président d'université." (Cohen et March 1974 : 37). Les caractéristiques de l'anarchie organisée restreignent donc la capacité d'action du leader. Dans une certaine mesure, Clark (1972) défend une idée similaire dans son étude des sagas organisationnelles. Ainsi il estime que le leadership dans les universités n'est pas très directif sauf au moment de la création de l'organisation ou bien à l'occasion de crises organisationnelles ponctuelles, soit dans des situations assez exceptionnelles.

Les travaux menés dans les années 1980 continuent de mettre l'accent sur la dimension « symbolique » du leadership universitaire (Tierney 1989). Bien que C. Musselin critique l'usage du concept d'anarchie organisée pour décrire l'université (Musselin 1989), ses travaux (sur les universités françaises et allemandes (Friedberg et Musselin 1989) l'amènent à une conclusion proche : le style d'autorité des présidents d'université est modéré, plus proche du modèle du *primus inter pares* que de celui du manager. A la même période, R. Birnbaum façonne son « modèle cybernétique », dont la parenté avec l'anarchie organisée est évidente. Il avance ainsi que les leaders universitaires ont un rôle limité : en tant qu'organisations cybernétiques, les universités s'auto-régulent efficacement, et n'ont dès lors besoin d'aucune autorité qui définisse et mette en place des règles de fonctionnement précises : " (...) Nos *colleges* et nos universités sont efficaces, leur administration et leurs facultés sont bien formées et travaillent dur, si bien qu'il est plus efficace d'exploiter leur qualité cybernétique plutôt que de rechercher un mode de management musclé fait de contrôles des étudiants et de contrôles financiers. " (Birnbaum 1988 : 203). Même si la tonalité qui se dégage du modèle cybernétique est plus optimiste que celle issue de l'anarchie organisée, l'idée sur le leadership est bien la même : le leader universitaire est condamné à une capacité d'action restreinte.

Plus récemment encore, R. Middlehurst (1995) suggère que faire évoluer le mode de leadership au sein des universités est un travail incommensurable. Trois arguments fondés sur une étude empirique lui permettent de défendre cette position : premièrement, elle diagnostique que le personnel de l'université saisit mal les conséquences à long terme des changements en cours de leur environnement ; deuxièmement, elle met en cause le manque de mesure des leaders universitaires (soit ils investissent leur rôle à reculons de peur de menacer l'autonomie des universitaires ou de participer à la bureaucratisation de l'université, soit ils envisagent leur fonction comme une sorte de croisade héroïque) ; troisièmement, elle juge que trop peu d'attention est accordée à l'apprentissage et à la formation du personnel administratif.

Le contexte contraignant dans lequel les leaders universitaires évoluent fait donc l'objet d'abondants développements dans des recherches qui insistent sur la dimension "symbolique" du leadership universitaire, soit un leader "constructeur de sens, participant à définir et interpréter la réalité et à utiliser des symboles" (Hardy 1990 : 199). Pour J. Rasmussen (2000), il est nécessaire à cet égard de distinguer la notion de management de celle de leadership, plus adaptée pour qualifier le type d'autorité prévalant dans les universités : "Le management décrit la gestion, la productivité des activités quotidiennes et la mesure des résultats (...). Quand le terme leadership est utilisé, il se rapporte à des activités de gestion fondées sur des valeurs et des compétences qui sortent du domaine strict des techniques de gestion et d'administration. "

Les « modèles anarchiques » forgés par les recherches pionnières sur l'université ont promu une conception peu directive du leadership. Or cette vision du leadership symbolique est encore très présente dans les travaux les plus récents.

L'émergence de « l'université entrepreneuriale » : une vision normative et prospective du leadership

Au cours des années 1990 cependant, les changements profonds marquant l'environnement de l'université (restriction des financements publics, démocratisation et différenciation des publics étudiants, globalisation et marchandisation de l'enseignement supérieur, intervention croissante des acteurs de l'environnement économique dans le fonctionnement interne des

établissements...) appellent une évolution du rôle du leader universitaire vers un profil plus managérial.

De nombreux travaux apparentés à la gestion arguent que la survie des universités dans leur contexte tourmenté dépend de leur capacité à développer le management stratégique, à se doter d'instruments de mesure de leur performance, à réduire leurs coûts, à évaluer la qualité de leurs enseignements et de leur recherche, à développer des partenariats externes, et bien sûr à renforcer leur direction institutionnelle. En somme, ils évaluent les chances qu'a l'université de passer de sa forme organisationnelle traditionnelle à un modèle plus « entrepreneurial » (Askling et Kristenssen 2000, Davies 2001, Mc Nay 1995). Les conclusions prennent souvent la forme de conseils aux leaders universitaires, soit pour les mettre en garde contre les risques de l'abandon de la culture collégiale au profit d'un comportement managérial (Currie et Vidovitch 1998), soit pour les encourager à tirer profit de cette culture collégiale qui fait l'essence de l'université. Par exemple, Bayenet et al. (2000) jugent que les présidents d'université sont condamnés à être des leaders symboliques, et leur suggèrent par conséquent d'en profiter pour déléguer les fonctions purement administratives et gestionnaires aux responsables administratifs ; ce faisant, ils pourront concentrer leurs efforts sur la dimension politique et stratégique de leur rôle. De même, Dill et Sporn (1995) et Sporn (1999) partent du constat que la collégialité est le trait culturel dominant des universités et que les dirigeants sont forcés d'intégrer les opinions des enseignants-chercheurs à leurs politiques institutionnelles : plutôt que d'imposer des choix à la communauté académique, mieux vaut alors essayer d'y diffuser les valeurs entrepreneuriales pour emporter son adhésion.

C'est B. Clark (1998) qui propose l'analyse la plus complète et nuancée de cette série de recherches. A partir de cinq cas d'universités choisies dans cinq pays d'Europe (Grande-Bretagne, Pays-Bas, Ecosse, Suède et Finlande), il essaie de modéliser le processus interne de transformation des universités les amenant à devenir plus « entrepreneuriales ». Ce processus procède de l'articulation de cinq changements : pour être plus rapides, plus flexibles, prêtes à répondre aux changements de leur environnement, les universités doivent se doter d'un centre de pilotage qui associe l'équipe de management et mobilise les départements (1) ; les unités d'enseignement et de recherche doivent être élargies, elles doivent dépasser les frontières disciplinaires et devenir les lieux de développement des compétences en valorisation de la recherche et en offre de formation (2) ; les sources de financement doivent être diversifiées (3) ; les enseignants-chercheurs doivent être étroitement associés aux projets interdisciplinaires, ainsi qu'au pilotage de l'université, afin qu'ils acceptent un mode de direction plus managérial (4) ; enfin, les valeurs doivent être transformées en profondeur, afin que la culture entrepreneuriale soit diffusée dans toutes les parties de l'université (5)⁴. Dépendant de l'association de ces cinq éléments, le processus de transformation des universités ne peut, selon Clark, n'être qu'incrémental (Clark 1998 : 145)⁵.

La plupart des travaux cités ont tous le même propos : ils tentent d'identifier les conditions permettant aux universités de passer d'un modèle organisationnel traditionnel à une forme plus entrepreneuriale. Ces recherches ont certes le mérite de souligner la capacité de résistance des universités à entrer dans la logique entrepreneuriale : les changements de l'environnement ne suffisent pas à déclencher mécaniquement des changements internes significatifs (rationalisation des activités de recherche et d'enseignement, renforcement du leadership, affirmation du contrôle sur les enseignants-chercheurs, abandon de la nature collégiale des processus de

⁴ Traduction de 'the strengthening core' (1), 'the expanded developmental periphery' (2), 'the diversified funding base' (3), 'the stimulated heartland' (4), 'the integrated entrepreneurial culture' (5).

⁵ Dans un article ultérieur (Clark 2001), B. Clark se défend de deux interprétations possibles de son livre, d'une part l'assimilation de l'université à une entreprise, d'autre part la conception de l'université comme un objet passif ballotté par les forces du marché. D'une certaine façon, cette interprétation optimiste l'oppose à un certain nombre de travaux qui mettent en garde contre les risques d'une marchandisation de l'enseignement supérieur (voir par exemple Areser (1997) ou Vinokur (2002)).

décision, etc.). Cependant leur principale limite est leur invariable soubassement normatif : en saisissant le leadership à travers son évolution souhaitable et non à partir de son exercice concret, ils en rendent une image prospective et décontextualisée, qui a du mal à se dégager de l'opposition entre le " leader manager " et " le leader constructeur de sens ".

De plus, parce qu'ils s'intéressent plus aux processus et aux structures (« *process and structure* », Becher et Kogan 1992) qu'aux acteurs de l'organisation universitaire, ils échouent à tracer les contours du leadership. Qui sont les leaders de l'université ? Quelles sont leurs intentions, leurs représentations ? Quelles relations ont-ils avec les autres responsables des différents niveaux de l'organisation ?

Certains travaux s'intéressent plus précisément aux acteurs qui occupent les fonctions de direction dans les universités.

b) Les recherches sur le « leader académique » : une vision trop indéterminée ou trop personnalisée du leadership

Pour terminer cette revue de la littérature qui traite la question du leadership dans l'université, il convient de présenter les travaux centrés sur la fonction de président d'université et ceux qui ont analysé l'évolution du leader académique et les tensions qui l'animent.

Un certain nombre de travaux se focalisent sur le *subjective side of leadership* des présidents d'université, c'est-à-dire la manière dont ils conçoivent leur mission, leurs stratégies d'actions, leurs modes d'apprentissage (par exemple Bensimon 1989 et Chaffee 1984). Bensimon et Neuman (1990) montrent que les comportements des présidents d'université peuvent varier, et proposent trois indicateurs pour mesurer ces variations : les sujets de d'attention, leur style d'action, et leur rapport à l'institution⁶. Ils observent que ces présidents n'ont pas des conceptions identiques du gouvernement de l'université, ils n'ont pas non plus les mêmes modes d'action, ils ne mettent pas l'accent sur les mêmes priorités : certains sont très centrés sur les affaires internes de leur université, alors que les autres s'investissent plus dans un rôle de représentation vis-à-vis de l'extérieur. Ils montrent ainsi que le style de leadership adopté par un président est dépendant de son contexte d'action : dans les universités au contexte financier précaire associé à un moral peu élevé dans les facultés, les présidents n'ont pas des comportements très actifs, et se tiennent plutôt à distance ; dans la situation inverse (contexte financier favorable et bon moral dans les facultés), les présidents sont nettement plus proactifs et résolument tournés vers l'intérieur de l'institution. Bensimon et Neuman mettent donc l'accent sur la variété des styles de leadership possibles.

Dans une perspective similaire, Engwall et al. (1999) essaient de mesurer l'impact des structures formelles sur la façon dont 30 présidents d'universités suédoises envisagent leur rôle. Ils découvrent notamment que la taille et l'âge des institutions ont une incidence sur les représentations des chefs d'établissement. Plus précisément, ils identifient une opposition entre les universités de grande taille et assez anciennes et les universités de taille plus réduite et plus récentes. Dans les premières, les présidents défendent une conception de leur mission orientée vers l'innovation, tandis que dans les secondes, ils mettent surtout l'accent sur leur rôle de contrôle de la qualité des activités de recherche et d'enseignement. Certains présidents insistent donc sur l'importance de la réflexion stratégique (positionnement de l'établissement compte tenu des évolutions possibles des publics et de l'environnement concurrentiel), alors que les autres sont plus attentifs à la mise en place de systèmes de contrôle (conception et suivi des activités de l'établissement, suivi de l'évolution des résultats sur les plans éducatif et financier).

Ces travaux montrent à quel point il est difficile de cerner la question du leadership, car cela suppose de mettre en relation plusieurs facteurs disparates : les structures formelles des établissements dans lesquels ils opèrent, leurs contraintes et ressources cognitives (leur histoire personnelle, leur expérience passée, leur personnalité, leur maîtrise du management et de la

⁶ Traduction de 'target of attention' (external versus internal), 'mode of action' (initiates versus reacts), 'relatedness to the institution' (connects versus distances).

gestion...), leur contexte d'action national, leur environnement socio-économique, etc. Pour ajouter à la complexité du problème, on peut supposer que chaque leader se comporte alternativement comme un bureaucrate et un entrepreneur, peut tour à tour être autoritaire et démocrate, tantôt agir avec transparence et tantôt maintenir de l'opacité ; autrement dit un leader peut combiner différents styles d'action en fonction des contraintes et des opportunités qu'il perçoit.

La seconde série de recherches qui s'intéresse au *subjective side of leadership* questionne l'évolution de la fonction de président d'université dans un contexte de rationalisation des budgets publics, et dans la vague du NPM (New Public Management) qui a influencé les politiques publiques d'enseignement supérieur en Grande-Bretagne et dans les pays du nord de l'Europe.

Smith et al. (1999) s'intéressent ainsi aux *vice-chancellors* (équivalents du président d'université, notés VC dans la suite du texte) des universités britanniques, en essayant d'articuler trois dimensions : les réformes menées en Grande-Bretagne sur le gouvernement des universités, l'histoire personnelle et le parcours antérieur des VC, et leur travail quotidien. Les auteurs mettent l'accent sur la double ambiguïté de leur rôle. Premièrement, ils soulignent la tension entre le leadership administratif et le leadership académique, entre la nécessité d'être plus directif, de contrôler davantage les activités, tout en préservant l'identité de l'institution. Deuxièmement, les VC doivent se comporter en managers tout en gardant la confiance et l'engagement du corps enseignant. En conclusion les auteurs insistent sur l'extrême difficulté du rôle de VC, liée à la nécessité de développer une vision stratégique de l'université dans un contexte de restriction des ressources.

Un autre pan des recherches s'intéresse aux tensions qui habitent le « leader académique » en général dans l'exercice de sa fonction. Pour T. Becher et M. Kogan (1992), les rôles endossés par les leaders académiques sont multiples parce qu'ils agissent dans une organisation qui combine hiérarchie et collégialité : « On a toujours exigé du président d'université ou du directeur de *Polytechnics* d'être un *leader*, mais comme *primus inter pares* ; un *entrepreneur* auprès des financeurs extérieurs et parfois même au sein de l'institution ; un *administrateur-offreur de services* auprès de ceux qui réalisent les tâches et opérations nécessaires au bon fonctionnement interne ; un porteur de valeur et de normes. » (Becher et Kogan 1992 : 69). A partir de ses travaux sur l'identité des universitaires en Grande-Bretagne, M. Henkel (2000) souligne aussi que les responsables universitaires appelés à jour un rôle de « leaders » plutôt que de *primus inter pares* ne sont pas toujours très à l'aise dans cette nouvelle situation et s'efforcent de combiner les deux figures, ou du moins de garder au manager quelques traits d'un pair : les ambiguïtés et les incertitudes qui pèsent sur les objectifs et les missions qui leur reviennent, leur manque de compétences techniques ou relationnelles pour assurer ce rôle, le type de décisions qu'ils sont amenés à prendre et à imposer à leurs pairs ne leur facilitent pas la tâche.

Le point commun de cet ensemble de travaux est de saisir la question du leadership dans l'université à partir du leader universitaire. Dans leur stratégie de recherche, qu'il s'agisse de comparer l'exercice du leadership dans plusieurs établissements ou de dessiner l'évolution de la fonction, les auteurs partent du point de vue des intéressés, et cherchent peu à analyser les relations entre le leader académique et les autres composantes du gouvernement de leur établissement.

c) Conclusion

Même si leurs apports sont indéniables, les différents travaux qui tentent d'appréhender la question du leadership dans l'université ne sont pas complètement satisfaisants. D'abord, ceux qui partent de modèles pour l'université nous proposent une vision trop normative et prospective du leader universitaire : on sait comment il devrait se comporter mais on ne sait pas comment il se comporte dans les faits. Ces lacunes sont comblées par les recherches qui s'intéressent à la façon dont les leaders conçoivent leur rôle. Cependant un complément doit leur être apporté car les unes sont focalisées sur le président d'université alors que le gouvernement d'une université est naturellement assuré par plusieurs leaders (le président, les vice-présidents, les

responsables de l'administration, les directeurs d'UFR...), les autres sur le leader universitaire en général, laissant supposer que tous les acteurs universitaires occupant des fonctions de direction dans l'université ont les mêmes problèmes, les mêmes enjeux, et les mêmes identités. Nous verrons que le cas des universités françaises remet en cause ce présupposé (partie 2).

1.2. Des vues trop partielles du gouvernement des universités

Les travaux qui se plongent dans l'étude des universités sont moins focalisés sur le leadership que sur les rapports de pouvoir entre les différents acteurs et structures du gouvernement des universités. Au cours de la dernière décennie, plusieurs pays du nord de l'Europe ont vu leur enseignement supérieur réformé de fond en comble. Les recherches qui vont être évoquées dans cette partie prennent généralement pour point de départ les réformes nationales de l'enseignement supérieur lancées dans différents pays et tentent d'évaluer l'impact de ces réformes sur les structures de gouvernement des établissements. Nous allons voir que chacun de ces travaux éclaire un aspect du gouvernement de l'université (la relation président-directeurs d'UFR-directeurs de département ; ou la relation entre présidence et organes représentatifs ; ou la relation entre présidence et organes de direction) mais il laisse toujours dans l'ombre les autres relations pourtant constitutives de l'ensemble du « système de gouvernement ».

a) Le président, les directeurs d'UFR et les directeurs de département

Au cours de leur recherche sur l'impact du NPM sur les structures de gouvernement des universités norvégiennes, Bleiklie et al. (2000) arrivent à trois observations : d'abord, les *deans* ont été écartés du cabinet présidentiel (*university board*) ; ensuite, les pouvoirs du *board* ont été renforcés aux dépens des instances représentatives ; enfin, la taille et la charge de travail des départements ont été accrues et leur autorité renforcée. Pour Bauer et al. (1999), la réforme des universités suédoises en 1993 élaborée dans un esprit de décentralisation et d'affirmation de l'identité institutionnelle des établissements a contribué à modifier la vision qu'avaient les leaders universitaires de leur mission et de leur rôle. Ils montrent aussi qu'un des effets non intentionnels de la réforme a été de placer les *deans* dans une position d'autorité particulièrement forte, conduisant à accélérer les tentations centrifuges des facultés. Pour corriger ce mouvement, les présidents ont créé des instances de décision inter-facultaires et ont organisé leurs négociations avec les directeurs de départements directement.

b) Le pouvoir exécutif et les instances délibératives

Les travaux de H. de Boer et J. Huisman (de Boer et Huisman 1999, de Boer 2002) autour de la réforme du système d'enseignement supérieur des Pays-Bas (loi MUB de 1997) s'inscrivent dans cette perspective. Ils identifient trois phases dans l'évolution de la structure de pouvoir des universités néerlandaises : dans les années soixante-dix, les pouvoirs formels étaient attribués aux instances représentatives (*representative leadership*) ; entre 1986 et la moitié des années 1990, les responsabilités décisionnelles sont plus diluées entre ces instances et les acteurs du pouvoir exécutif (*mixed leadership*) ; le dernier basculement est le passage du *mixed leadership* à un *executive leadership* : " La loi MUB prévoit une forme de leadership exécutif au niveau de l'université comme au niveau des facultés. Les instances représentatives à ces deux niveaux deviennent des organes consultatifs, leurs pouvoirs formels ont été considérablement diminués." (de Boer et Huisman 1999).

Les conclusions de H. de Boer et J. Huisman sur l'affaiblissement des collectifs au profit de l'exécutif rejoignent tous les travaux menés sur les dernières évolutions des systèmes universitaires en Europe. Ainsi en Grande-Bretagne, M. Kogan et S. Hanney montrent que non seulement les présidents d'université (*vice-chancellors*) ne se conçoivent plus comme des représentants de leurs pairs mais comme des responsables de la gestion de l'université à part entière, mais c'est à eux (et au conseil de direction) que revient l'essentiel des pouvoirs aux dépens de l'*academic board* (Kogan et Hanney 2000 : 190).

c) Les conseils de direction et les équipes présidentielles

Bargh et alii. (1996) -cités par Sizer et Cannon 1999- dans leur étude sur les *governing boards* des universités britanniques insistent sur la dépendance des *boards* face aux équipes de direction des établissements. Ainsi ils découvrent que, contrairement à l'intention du législateur qui voulait faire du *board* la clé de voûte du gouvernement des universités, ce sont les présidents et leur garde rapprochée qui ont la capacité d'action la plus importante. De même, G. Jones, dans son travail sur les *governing boards* dans les universités canadiennes, s'interroge sur les rapports entre *executive authority* (le président de l'université et son administration) et *governing authority* (*governing board and the senate*). Il conclut à la supériorité de l'équipe administrative sur le *board*, ce qu'il explique de deux manières : d'abord l'équipe administrative détient toutes les informations nécessaires au *board* pour prendre ses décisions, ensuite elle s'occupe de la gestion quotidienne... La dépendance des *boards* à l'équipe administrative (ou présidentielle) est donc une conclusion transversale à ces recherches : les conseils qui interviennent trop ponctuellement dans la gestion de l'université ont du mal à s'imposer face à des équipes qui exercent le pouvoir de façon continue.

d) Conclusion

Le principal intérêt de ces travaux est de mettre en évidence les trois principales tensions caractérisant le mode de gouvernement des universités contemporaines : la redistribution des pouvoirs entre les enseignants élus aux différents niveaux de la pyramide universitaire (directeurs de département, directeurs d'UFR, président), l'affirmation du pouvoir des dirigeants élus aux dépens des instances délibératives ou représentatives, le difficile équilibre entre équipes présidentielles et conseils de direction.

Deux critiques peuvent cependant leur être adressées. Premièrement ils n'explorent souvent qu'une seule de toutes les dimensions constitutives du système de gouvernement. Deuxièmement, si la nature collective du leadership est parfois (trop) rapidement soulignée (Bauer et al. 1999, Kogan et Hanney 2000), l'équipe présidentielle qui inclut le président d'université, les vice-présidents, les directeurs d'UFR, et parfois le secrétaire général est trop souvent présentée comme une entité cohérente, les relations entre les différents acteurs composant cet exécutif ne sont pas déconstruites. Cette critique doit bien entendu être nuancée par la taille des objets de recherche que se donnent ces travaux : leur intention est en effet de comprendre les évolutions des systèmes d'enseignement supérieur d'un point de vue macro par des analyses qui embrassent simultanément les autorités nationales et le contenu des réformes, les établissements, et la profession académique. Il est difficile dans des projets de cette ampleur d'analyser dans le détail les trois niveaux des "configurations universitaires" (Musselin 2001), et en particulier l'intérieur de l'organisation.

2. L'apport de l'enquête empirique : un leadership pluriel, des « systèmes de gouvernement » variés et fragmentés

Nos enquêtes dans les universités françaises suggèrent qu'une analyse complète de leurs modes de gouvernement exige de prendre en considération deux éléments indissociables : premièrement, l'identification des différents leaders, leurs relations de coopération-concurrence et leurs styles de leadership respectifs ; deuxièmement, la nature des rapports qui s'instaurent entre ces leaders et les différentes instances représentatives : le conseil d'administration (CA) d'une part, le Conseil des Etudes et de la Vie Etudiante (CEVU) et le Conseil Scientifique (CS) d'autre part⁷. C'est l'articulation de toutes ces dimensions que nous appellerons « système de gouvernement ».

2.1. Quatre universités, quatre styles de gouvernement

La centralisation du pilotage de l'enseignement supérieur en France veut que les structures de gouvernement des universités soient identiques, toutes définies par la même loi du 26 janvier

⁷ Une description formelle des structures de gouvernement des universités françaises prévues par la loi du 26 janvier 1984 (loi Savary) est présentée à la fin de l'article.

1984 (loi Savary). Or derrière cette homogénéité supposée, on découvre des arrangements locaux d'une grande diversité. Une description rapide des formes de gouvernement des quatre universités que nous avons étudiées montre que chacune a su adapter les structures définies par la loi pour développer un style de gouvernement qui lui est propre, venant ainsi remettre en cause l'idée largement répandue de l'uniformité du système d'enseignement supérieur français.

a) UNI 1 - Une alliance entre le président et le conseil d'administration

Le président d'Uni 1 gouverne avec un bureau à géométrie variable : il y invite qui il veut selon les décisions devant être prises (les syndicats lorsqu'il s'agit de définir une politique pour les personnels administratifs, les directeurs d'UFR quand les budgets et l'allocation des postes sont discutés, etc.). Les élus du CA sont pour leur part systématiquement conviés à ces réunions préparatoires. Entre le président et les directeurs d'UFR, la relation est plutôt lâche et peu formalisée : ils se rencontrent occasionnellement au cours de réunions informelles. Le président n'a nommé aucun vice-président chargé de mission : son équipe présidentielle est donc réduite à trois vice-présidents, à la tête de chacun des trois conseils, mais ils ne forment pas une équipe particulièrement cohésive. De même entre le président et le secrétaire général les relations sont faibles : ils prennent peu de décisions en commun et sont rarement amenés à coopérer, sauf dans des situations de crise qui nécessitent un règlement rapide. D'une manière générale l'administration centrale de l'université éprouve des difficultés à s'imposer sur les questions de gestion et d'administration qui restent sous l'autorité décentralisée des UFR.

b) UNI 2 – Un gouvernement centralisé, avec une forte solidarité entre présidence et administration

Contrairement à Uni 1, le bureau est ici clairement identifié, il inclut les vice-présidents et les principaux responsables administratifs, et se réunit régulièrement. Les membres du bureau se mettent volontiers sous l'autorité du président avec lequel ils partagent les orientations stratégiques et la même conviction que l'université doit être pilotée par le haut : la solidarité au sein de cette équipe est forte. Les personnes clés de ce bureau sont : le vice-président chargé de l'offre de formation initiale et continue, le vice-président de la recherche, le vice-président chargé de la gestion des personnels, le secrétaire général. Ce dernier s'est entièrement mis au service de l'équipe présidentielle, tenant à sa disposition ses compétences techniques et gestionnaires, il accepte de ne pas intervenir dans l'élaboration des choix stratégiques pour s'en tenir strictement à un rôle de soutien technique. Les directeurs d'UFR sont explicitement et volontairement écartés du bureau, ce qui provoque chez eux un fort sentiment de ressentiment et de frustration. Quant aux élus des instances, ils estiment être dépossédés de leur responsabilité décisionnelle par le bureau (à l'exception du CEVU), ils désapprouvent cette situation mais ne s'opposent pas pour autant aux propositions du bureau.

c) UNI 3 – Un bureau en tension entre intérêts facultaires et logique universitaire

Le président d'Uni 3 réunit régulièrement un bureau qui dispose aussi d'une place prépondérante dans les processus de décision mais sa composition est très différente de celle d'Uni 2 : il implique en effet uniquement les directeurs d'UFR. Le bureau prépare toutes les décisions proposées au CA pour vote et validation : comme à Uni 2, les élus condamnent ce mode de fonctionnement car ils ont le sentiment de ne pouvoir exprimer leur opinion sur les choix et les compromis réalisés entre le présidents et les directeurs d'UFR. Les autres vice-présidents officiels (le VP des étudiants et le VP représentant le personnel administratif) ne participent pas aux réunions du bureau, ils s'en sont exclus spontanément, estimant que les débats ne les concernaient pas et qu'ils n'avaient pas les moyens de peser sur les arbitrages. Fait cependant exception le vice-président de la recherche qui mène une politique volontariste avec le conseil scientifique et des partenaires extérieurs (la Région notamment), volontairement à l'écart des directeurs d'UFR. Simultanément le secrétaire général joue un rôle limité dans ce mode de gouvernement, il souffre d'une administration sous dimensionnée et peu qualifiée. Le renforcement des services administratifs centraux est d'ailleurs une priorité pour le président : il leur a affecté la majorité des créations de postes administratifs, afin de les étoffer et d'en faire un contre-pouvoir au groupe des directeurs d'UFR.

d) UNI 4 – Une présidence en retrait du gouvernement

Le président d'université s'implique dans des activités extérieures avec le ministère et la Conférence des Présidents d'Université et se tient plutôt à l'écart de la gestion interne de son établissement. De plus il existe un conflit ouvert entre lui, le secrétaire général et l'agent comptable. Les deux chefs de l'administration reprochent au président son manque d'autorité sur le personnel enseignant alors que ce dernier condamne la bureaucratisation consécutive aux actions du secrétaire général et de l'agent comptable. Au sein de l'université, il est fréquent d'entendre dire que l'administratif a pris le pouvoir sur le politique et on reproche au président de ne pas suffisamment défendre les intérêts de la communauté enseignante face à une administration de plus en plus pesante. Les directeurs d'UFR sont réunis deux fois par mois par le président, mais aucun des protagonistes ne se satisfait réellement de cet arrangement : les directeurs d'UFR ne se sentent pas complètement impliqués dans le gouvernement de l'université et le président les juge trop faibles pour relayer et faire appliquer les politiques d'université dans leur composante. Les instances sont aussi dans une position délicate dans ce système de gouvernement (à l'exception du conseil scientifique qui est souverain dans la gestion des carrières des enseignants-chercheurs) : le CEVU gère les questions étudiantes mais n'a aucun rôle dans l'examen des créations ou des réhabilitations de diplômés ; le CA a vécu à la fin 1998 une crise sans précédent : les élus ont bloqué le vote du budget annuel pour dénoncer l'opacité des arbitrages budgétaires et exiger une révision de la commission des finances suspectée de favoriser une des composantes de l'établissement.

On a donc là quatre styles de gouvernement particulièrement marqués, très différents les uns des autres. Leur comparaison apporte deux résultats permettant d'amorcer une discussion avec la littérature présentée dans la partie précédente. Premièrement les rapports de pouvoir entre le président, le secrétaire général et les directeurs d'UFR sont souvent déséquilibrés. Deuxièmement, la relation entre la présidence et les instances n'est pas univoque : tantôt les conseils sont forts et associés à l'élaboration des politiques d'établissement, tantôt ils sont dépossédés par l'équipe présidentielle et se contentent d'entériner passivement ses propositions. Nous allons tenter d'expliquer ces constats dans les deux sous-parties qui suivent.

2.2. Un leadership pluriel

Nous allons insister sur les écarts importants entre les identités professionnelles, les enjeux et les styles d'action des différents leaders de l'université (le président, le secrétaire général et les directeurs d'UFR)⁸. Ces divergences rendent leur coopération difficile, parfois conflictuelle, si bien que l'équipe présidentielle est beaucoup moins cohésive que la littérature ne le laisse supposer.

a) Des présidents plus proches des secrétaires généraux que des directeurs d'UFR

La comparaison du discours des présidents avec celui des directeurs d'UFR sur leur rôle de leader montre une nette coupure entre ces deux acteurs⁹.

Les divergences entre président et directeurs d'UFR dans la conception de leur rôle...

⁸ Nous n'évoquons pas les vice-présidents dans cette partie car il est beaucoup plus difficile de faire apparaître des régularités dans leur comportement : leur population semble en effet beaucoup plus éclatée que celle des trois autres groupes d'acteurs présentés (d'une université à l'autre, ils n'occupent pas les mêmes fonctions, ils n'y consacrent pas le même temps, certains sont enseignants d'autres administratifs, certains président les conseils alors que les autres sont chargés de mission, certains sont très actifs, c'est-à-dire porteurs d'une politique qu'ils essaient de mettre en œuvre par une animation des conseils quand d'autres sont beaucoup moins investis etc.).

⁹ Pour plus de détails, voir Mignot-Gérard et Musselin (2002).

Plusieurs données permettent d'affirmer que le leadership présidentiel s'est affirmé ces dix dernières années. Les actions dans lesquelles ils se lancent sont significatives. Ils définissent en effet des stratégies d'établissement, interviennent sur des domaines de gestion qui jusqu'à présent étaient régulés par les disciplines : ils définissent des politiques de recherche, mettent en place des indicateurs de contrôle des dépenses, déclinent des orientations dans le développement de l'offre de formation, investissent la gestion des ressources humaines (redistributions de postes, mobilité interne etc.). Leur discours reflète un certain volontarisme : ils disent leurs ambitions pour leur établissement, expriment leur volonté d'action et de changement, de mise en oeuvre de projets, etc. Alors que les présidents se définissent eux-mêmes comme des managers, le contraste avec le discours des directeurs d'UFR est frappant. Ceux-ci continuent à développer une conception de *primus inter pares* : ils se sentent essentiellement investis d'une fonction de représentation des intérêts de leur composante à l'extérieur, et en interne, ils interviennent en dernier recours pour arbitrer des conflits interpersonnels mais d'une manière générale ils se gardent d'exercer un contrôle trop directif sur les affaires de leurs collègues.

Et encore des divergences dans leurs conceptions de l'université...

Les désaccords entre présidents et directeurs d'UFR touchent aussi aux questions de rationalisation et de modernisation de l'université, notamment au rôle devant être exercé par les services administratifs centraux des établissements, et à la question du contrôle de la profession des enseignants-chercheurs. Sur ces sujets d'ailleurs, les opinions des présidents est plus proche de celle des secrétaires généraux que de celle des directeurs d'UFR.

Les missions des services centraux font l'objet d'écarts d'opinions entre directeurs d'UFR et présidents (cf. tableau 3). Pour les présidents, le plus déterminant, c'est de rationaliser la gestion de l'université, alors que cet aspect de leur mission importe moins aux directeurs d'UFR. Ces derniers attendent surtout des services centraux qu'ils leur apportent du soutien dans la gestion quotidienne (70.4% jugent tout à fait prioritaire que les services centraux soient au service des UFR pour les aider dans leur gestion quotidienne). Les divergences d'opinions les plus fortes (khi-deux = 0.001) se portent sur deux questions : "le rôle des services centraux est de rationaliser la gestion de l'université" et "le rôle des services centraux est de centraliser la gestion des ressources clés". Ce sont naturellement les secrétaires généraux les plus nombreux à être favorables à la rationalisation de la gestion et à la centralisation des financements et des postes, mais les présidents sont presque toujours aussi nombreux à défendre la même position.

Tableau 3. Des opinions divergentes sur la mission des services administratifs de l'université (Source : auteur de l'article)

Q 138. Les missions suivantes des services centraux de l'université vous semblent-elles prioritaires ?	présidents (N = 13)	secrétaires G. (N = 27)	directeurs d'UFR (N = 90)
	% ayant répondu " très prioritaire "		
Se faire l'écho des orientations ministérielles auprès des UFR	28.6%	25.9%	40.4%
Rationaliser la gestion de l'université	84.6%	86.2%	46.7%
Centraliser au niveau de l'université la gestion des ressources clés (les financements, les postes, etc.)	69.2%	72.4%	27.6%
Etre au service des UFR, c'est-à-dire les aider dans les aspects concrets de leur gestion	66.7%	62.1%	70.4%

La coupure porte aussi sur l'affirmation du contrôle de la profession universitaire et sur les logiciels de gestion commercialisés par l'Amue (cf. tableau 4). Les trois premiers items (Q 97, 103 et 134) montrent clairement que les directeurs d'UFR, contrairement aux deux autres acteurs, sont dans une position de défense de leurs pairs : près d'un tiers estiment qu'un poste d'enseignant vacant est la propriété du département, près de 80% défendent l'autonomie des

commissions de spécialistes¹⁰ face aux interventions de l'établissement, enfin 60.4% critiquent la lourdeur administrative de l'université et ses effets négatifs sur la capacité d'initiative des universitaires.

Enfin, qu'il s'agisse de porter un jugement sur Nabuco ou sur Apogée, les réticences des directeurs d'UFR sont manifestes alors que présidents et secrétaires généraux y voient des sources de progrès pour l'université.

Tableau 4. Des opinions divergentes sur la rationalisation de la gestion de l'université (source : auteur de l'article)

	Présidents (N = 14)	Secrétaires généraux (N = 25)	Directeurs d'UFR (N = 100)
Q 97. " Quand un poste enseignant est laissé vacant, trouvez-vous légitime qu'il reste la propriété du département ? "	0%	3.4%	27.1%
Q 103. " Les commissions de spécialistes ne devraient avoir qu'un rôle consultatif et l'établissement devrait être maître de ses recrutements "	66.7%	51.8%	21.2%
Q 134. " La lourdeur administrative de l'université freine les initiatives des enseignants-chercheurs "	33.3%	27.6%	60.4%
Q 119. " L'introduction de Nabuco est plutôt une bonne chose car cela permet d'y voir plus clair "	88.9%	80.9%	58%
Q 124. " Apogée est un outil technobureaucratique " (% pas d'accord)	67.7%	78.9%	33.3%

L'affirmation du pouvoir de l'université sur les UFR fait donc débat : les réactions de chaque acteur épouse les contours de sa fonction et de son rôle : les directeurs d'UFR souhaitent préserver à la fois l'autonomie de leur composante et de leur profession, alors que les présidents défendent fermement l'autonomie de l'université, et que les secrétaires généraux sont favorables à une rationalisation et une centralisation accrues des ressources, et à plus de transparence dans la gestion.

Le dernier point important à souligner est la proximité des positions entre le président et le chef de l'administration. On mentionne souvent une césure entre les dirigeants élus parmi les universitaires et les responsables administratifs nommés par la tutelle. On a essayé de montrer que le clivage était d'une autre nature : il oppose d'un côté le président et le secrétaire général, de l'autre côté les directeurs d'UFR.

b) Divergences de styles d'action entre les présidents, secrétaires généraux et directeurs d'UFR

Les conceptions des présidents, secrétaires généraux et directeurs d'UFR de leur rôle respectif sont tout à fait concordantes avec la vision qu'ont les membres de l'université de leurs styles d'action (cf. tableau 5).

Tableau 5. Entre président, secrétaire général et directeurs d'UFR, des styles d'action différents (source : auteur de l'article)

Q. 136 « Comment qualifieriez-vous les styles d'action des acteurs suivants ? »*

	Le Président	Le secrétaire général	Mon directeur d'UFR
Coopératif	36,2	29,9	40,6
Très interventionniste	27,2	13,1	12,4
Contrôleur	13,3	29,6	9,7
Bon relais d'information	9,9	17,1	15,8

¹⁰ En France, les « commissions de spécialistes » désigne les commissions qui décident des recrutements des enseignants-chercheurs : ces commissions sont composées d'universitaires spécialistes de la discipline de l'enseignant à recruter et elles sont assez autonomes des organes dirigeant l'université : leurs décisions sont rarement remises en cause par les instances de l'université.

Proche du terrain	13,3	10,3	21,5
Nombre de réponses	1490	1116	1269

* les NSP ont été ôtés des réponses car étaient trop massifs (entre 23 et 50% des répondants).

La perception des styles d'action des trois groupes d'acteurs représentés dans le tableau suggère deux observations principales : premièrement, les présidents d'université sont tiraillés entre deux figures antagonistes, une proportion équivalente de répondants (autour de 30%) les jugent en effet "coopératifs" et "très interventionnistes". Deuxièmement, les secrétaires généraux et les directeurs d'UFR présentent des profils plus homogènes. Les directeurs d'UFR sont le plus souvent crédités du qualificatif "coopératif" et sont perçus comme les plus proches du terrain (par 21.5% des répondants). A l'inverse les secrétaires généraux recueillent le pourcentage le plus élevé sur l'item "contrôleur" (29.6% des répondants contre moins de 14% pour les autres acteurs cités) et le plus faible sur l'item "coopératif" (29.9% contre plus de 36% pour les autres acteurs cités).

Chaque acteur se distingue finalement des autres sur un qualificatif précis, celui qui résume le mieux son style d'action tel qu'il est perçu par les membres de l'université (extérieurs aux équipes présidentielles) : le président est plutôt "très interventionniste", le secrétaire général plutôt "contrôleur" et le directeur d'UFR "coopératif" et "proche du terrain".

Ces différences d'opinions, de conceptions et de styles d'action entre présidents, secrétaires généraux et directeurs d'UFR aboutissent à des relations souvent compliquées, parfois conflictuelles dans l'exercice de gouvernement.

c) Entre les différents leaders : une coopération intrinsèquement fragile

Relation président-directeurs d'UFR : des compromis insatisfaisants des deux côtés

Dans la grande majorité des universités, les directeurs d'UFR sont tenus à l'écart de l'équipe présidentielle : ils sont rarement consultés avant que les décisions soient prises, et le plus souvent ils sont seulement informés des choix effectués par l'équipe présidentielle et les instances (voir Mignot-Gérard et Musselin 2002 op. cit.).

Dans l'une des quatre universités que nous avons étudiées (UNI 3), la relation entre le président et les directeurs d'UFR était exceptionnellement proche : ils se réunissaient une fois par semaine au sein d'un bureau chargé de préparer toutes les décisions du conseil d'administration et d'élaborer les grands axes stratégiques de l'université. Cependant cette proximité limitait la liberté d'action des deux groupes d'acteurs. Le président devait en effet, plus que dans d'autres établissements, céder aux exigences des doyens sur un certain nombre de questions (la répartition budgétaire notamment). De leur côté, les directeurs d'UFR devaient parfois assumer leur participation à des politiques d'établissement défavorables à leur propre composante, ce qui les exposait à des critiques de retour dans leur UFR. Le fait d'être membre du bureau plaçait donc les directeurs d'UFR dans une position singulièrement inconfortable : trop proches du président, ils risquaient de perdre la confiance de leurs électeurs ; à l'inverse, s'en tenir strictement à un rôle de défense de leurs intérêts facultaires était incompatible avec une participation au gouvernement de l'université. Ce compromis compliqué avait incité le président de l'université à affaiblir progressivement la position des directeurs d'UFR au profit d'une administration plus forte et plus étoffée, davantage impliquée dans l'élaboration des principales décisions de l'université.

Relation président-administration centrale : des ambiguïtés dans le partage du pouvoir d'élaboration et de mise en œuvre des décisions

Des quatre universités que nous avons étudiées, une seulement mettait en scène un mode de gouvernement où l'équipe présidentielle et les chefs de l'administration étaient étroitement associés (UNI 2), ce qui montre que l'alliance présidence-administration ne va pas de soi.

Le modèle bicéphale de gouvernement caractérisant les universités françaises est en voie de disparition dans les universités européennes : dans la plupart des pays (Grande-Bretagne, Allemagne, Irlande, Pays-Bas, ...), la direction administrative est placée sous l'autorité du

président d'université. En France, on peut considérer que le secrétaire général a une capacité d'action supérieure à celle du président dans la mesure où il est nommé par le ministre, il a autorité sur l'ensemble des services administratifs de l'université, et il détient des compétences solides en matière d'administration et finances publiques. En contrepartie, il est placé sous l'autorité du président puisqu'il est supposé fournir les moyens techniques de la mise en œuvre des décisions du président. Ainsi on voit bien que les frontières d'autorité et de responsabilité sont suffisamment floues pour faire l'objet de rivalités, au moins de négociations entre les deux acteurs. Le secrétaire général va-t-il chercher à peser dans l'élaboration des décisions ? Le président va-t-il tenter de maîtriser la mise en œuvre ? Comment leurs rationalités respectives vont-elles s'imbriquer dans les décisions de gestion ? Le secrétaire général ne va-t-il pas tenter d'influencer des décisions touchant aux questions académiques ?

Dans les rares situations où les deux acteurs coopèrent sur un mode consensuel (cas d'UNI 2), le secrétaire général dit accepter sa position de subordonné mais il trouve difficile de limiter son interventionnisme. En retour il attend du président que celui-ci renonce à son rôle de *primus inter pares* et qu'il se mette entièrement dans la peau du chef de l'université. La crédibilité des universitaires membres de la présidence auprès de l'administration suppose une rupture dans la conception de leur propre rôle : ils doivent s'affirmer comme des gestionnaires qui défendent les intérêts de l'université, et non ceux de leur composante ou de leur communauté de pairs. Le discours volontariste des vice-présidents d'UNI 2 est tout à fait révélateur de ce basculement d'identité : en plus de s'engager à plein temps dans leur fonction de vice-président, ils ont parfaitement intégré l'idée que leurs actions menaçaient l'autonomie des enseignants-chercheurs, et étaient prêts à assumer l'impopularité de leurs décisions. Selon nous, c'est à cette condition que les administratifs acceptent de se placer sous leur autorité et d'être cantonnés à un rôle de soutien technique.

Quand on regarde de plus près comment se comportent les différents leaders amenés à coopérer dans l'élaboration des décisions et dans la gestion quotidienne des universités françaises, quand on compare la manière dont ils envisagent leur fonction, et qu'on s'intéresse à la façon dont ils sont perçus en interne, on met à jour des styles de leadership très différents. Quand on observe plus précisément des situations concrètes de coopération entre tous ces acteurs, on révèle qu'ils ont des enjeux différents si bien que leur coopération est faite de tensions, et de compromis délicats. Il est important de souligner que quelles que soient les alliances formées, elles revêtent toute une grande fragilité.

2.3. Des instances représentatives plus fortes que dans les autres pays ?

Nos enquêtes sur les universités françaises révèlent que les relations entre les instances et les présidences sont plus ambivalentes que ne le laisse supposer la littérature qui décrit une tendance générale d'affaiblissement des collectifs au profit d'un pouvoir exécutif qui s'affirme. Mais pour démontrer cela, il est nécessaire d'étudier finement le degré de cohésion de l'équipe présidentielle, la relation de ce « bureau » avec le conseil d'administration, et le degré d'investissement des membres de l'équipe présidentielle dans l'animation des conseils consultatifs. Autrement dit, il convient d'analyser comment s'articulent les différentes dimensions de ce qui forme le « système de gouvernement » de l'université.

a) Des rôles très divers d'une université à l'autre, d'une instance à l'autre

De la même manière que le leadership dans l'université est incarné par plusieurs acteurs qui n'ont pas toujours des intérêts concordants, il nous semble important d'insister sur le caractère pluriel des instances.

Nos observations suggèrent qu'on ne peut mettre sur le même plan le conseil d'administration et les deux autres instances consultatives. D'une part les CA se prononcent sur des décisions « top-down » venant du bureau alors que les conseils consultatifs sont plutôt chargés d'examiner des décisions « bottom-up » venant des composantes. D'autre part, les élus des CA expriment beaucoup plus souvent que les élus du CEVU ou du CS leur mécontentement d'être dépossédés de leur responsabilité décisionnelle (Mignot-Gérard 2003).

Les observations de terrain montrent ainsi que le CA d'un côté, le CEVU et le CS de l'autre jouent des rôles très différents : le CA joue plutôt un rôle de contre-pouvoir face aux équipes présidentielles, tandis que le CS et le CEVU jouent plutôt un rôle de mise en œuvre des stratégies d'établissement.

Par ailleurs, indépendamment de la distinction entre CA et instances consultatives, il faut souligner que chaque instance est plus ou moins forte selon les établissements. Ainsi certains CA peuvent être des chambres d'enregistrement, quand certains autres participent à la définition des orientations stratégiques de l'université. S'agissant des conseils consultatifs, leur pouvoir de décision dépend beaucoup du rôle que les membres de la présidence veulent bien leur donner. Nous allons tenter de montrer que le rôle du conseil d'administration dépend du degré de cohésion de l'équipe présidentielle, et que même s'il semble passif face à l'équipe présidentielle, celle-ci ne peut complètement l'ignorer (b). Ensuite nous verrons que le rôle des instances consultatives dépend de l'engagement des vice-président dans la définition de stratégies d'établissement (c).

b) Les conseils d'administration : une capacité de blocage ou de déstabilisation de l'équipe présidentielle

Le cas d'UNI 1 montre que certains CA sont étroitement associés à la prise de décisions. A UNI 1, le président d'université prend un soin tout particulier à inviter les élus du CA à des réunions où sont préparés, par exemple, les débats sur le budget ou sur l'allocation des postes. Les élus apprécient ce style de leadership démocratique, ce qui joue en faveur de la légitimité du président de l'université. En outre, en organisant des consultations à géométrie variable qui servent à boucler les négociations et à laisser s'exprimer les discussions et les désaccords, le président parvient à construire les compromis qui ne devraient plus être remis en cause dans l'enceinte du conseil. Mais la démocratie a un coût organisationnel : la préparation des décisions implique de longues discussions, une perte d'énergie, mais surtout elle ralentit tout le processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions. De plus, les arbitrages qui ressortent de ces processus décisionnels où la concertation a été large sont souvent favorables au maintien des équilibres ou à la reproduction d'un *statu quo* plutôt qu'à des changements radicaux puisqu'ils résultent de compromis entre plusieurs intérêts antagonistes.

C'est sans doute pour cette raison que la plupart des présidents préfèrent boucler les décisions en amont des débats du CA et cantonner celui-ci à un rôle de validation formel. Mais on ne peut pour autant en conclure que les CA sont complètement inutiles. Nos enquêtes montrent en effet que les présidents sont toujours attentifs au climat qui règne dans les conseils d'administration. Si le CA utilise rarement son pouvoir de veto face aux propositions du bureau, les élus ont malgré tout un pouvoir de nuisance important : leur absence aux réunions peut forcer à des reports de décisions parce que le nombre d'élus présents est insuffisant (c'est arrivé à UNI 2 sur le vote d'un budget) ; l'expression d'un mécontentement parmi certains élus peut obliger les équipes présidentielles à mieux préparer et à clarifier leurs décisions, voire à élargir la concertation à des acteurs jusqu'alors exclus de la préparation des décisions (le président d'UNI 3 s'est ainsi senti obligé d'intégrer un représentant étudiant et un représentant des administratifs à son bureau). Enfin, si le CA ne réussit pas à peser directement sur la préparation des décisions, il peut, comme c'est le cas à UNI 2, participer au développement de l'image d'une « présidence autocrate ».

Ainsi, certaines universités ont des CA qui sont étroitement associés à l'élaboration des décisions. Même si la majorité sont des chambres d'enregistrement, les présidences ne sont jamais définitivement à l'abri d'un vote-sanction d'une part, et d'autre part elles ne peuvent complètement ignorer les comportements d'*exit* ou de *voice*¹¹ des élus du CA.

c) Les instances consultatives (CS et Cevu) : des conseils-relais des politiques d'établissement

La question de l'utilité des instances consultatives ne se pose pas dans les mêmes termes que pour le CA : les élus n'expriment pas (ou très rarement) un mécontentement lié à un sentiment de dépossession. Deux situations se distinguent : dans certaines instances consultatives, les

¹¹ En référence à la typologie de Hirschman : « Exit, Voice, Loyalty ».

propos des élus traduisent une certaine atonie, tandis que dans d'autres les élus sont plutôt enthousiastes de leur travail. Dans le premier cas, les élus disent de leur conseil qu'il est sympathique mais sans enjeu fort : soit les propositions qu'ils font portent sur des questions routinières ne nécessitant aucun débat de fond (par exemple : le vote des droits d'inscription, l'application des modalités de contrôle), soit les propositions qu'ils font au CA sont tellement retravaillées par celui-ci qu'ils se demandent à quoi il servent. Dans le second cas, les élus disent jouer un rôle important dans l'université : ils ont le sentiment d'être impliqués dans l'élaboration de décisions à enjeu et que leurs propositions ont une valeur définitive puisqu'elles sont en général respectées et validées par le CA.

Comprendre pourquoi d'une université à l'autre les conseils consultatifs n'ont pas la même importance exige de replacer chacun dans son système de relations avec les deux autres instances. Il faut comprendre le système comme une sorte de « marché de décisions à enjeu », marché sur lequel les conseils sont en concurrence. Dans les universités, *certaines décisions suscitent invariablement l'intérêt des instances* : c'est le cas du vote du budget annuel, du classement des demandes annuelles de créations de postes des enseignants-chercheurs, des promotions des enseignants-chercheurs. Deux exemples illustrent cette concurrence entre les différents conseils. A UNI 2, c'est le CEVU qui est chargé de l'allocation des budgets annuels, ce qui lui confère une importance particulière (et ébrèche simultanément l'intérêt du CA). A UNI 1, c'est le CA qui gère les postes et les promotions des enseignants-chercheurs et qui examine les projets de nouvelles filières sous un angle financier : le rôle fort du CA sur ces deux thèmes à enjeux se fait naturellement aux dépens du CS. Devant la pénurie des décisions à enjeu pour les trois conseils, certains manquent de grain à moudre et ont dès lors un intérêt plus limité.

L'autre variable importante est l'investissement des membres de l'équipe présidentielle dans la *définition de politiques d'établissement* et leur capacité *d'animation d'une instance* pour mettre en œuvre cette politique. Ainsi par exemple, à UNI 3, le vice-président de la recherche a développé une politique qui consiste à regrouper les équipes de recherche dans des unités plus grandes afin d'asseoir leur visibilité et leur permettre ainsi d'accéder aux crédits alloués par la Région. Le CS est chargé par le vice-président d'étudier et de trier les demandes de financement des différentes équipes : les crédits régionaux représentant une source de financement importante (près d'un tiers du budget de la recherche de l'université), le CS devient une instance porteuse d'enjeux forts et bénéficie d'une bonne réputation au sein de l'université.

Saisir la diversité des rôles joués par les conseils des universités nécessite donc de les replacer dans leur système d'action local, qui est constitué de l'articulation de trois dimensions. Premièrement, *la spécificité des enjeux locaux*, qui sont construits par les priorités définies par l'équipe présidentielle. Deuxièmement, le rôle de instance dépend de *sa capacité à construire sa souveraineté*, c'est-à-dire à faire siens un certains objets de décisions porteurs d'enjeux qui n'ont pas été trop préparés en amont ou sur lesquelles les autres conseils ne vont pas revenir. Troisièmement, le rôle d'une instance est lié à *l'investissement des membres de l'exécutif dans son animation*. Les instances jugées importantes dans le fonctionnement des établissements cumulent ces trois caractéristiques : elles sont en charge de décisions porteuses d'enjeux (locaux), elles sont souveraines, et elles sont pilotées par un vice-président actif qui les réunit régulièrement, les anime, les fait délibérer, construit avec eux des critères de décision. Et inversement, un conseil peut sembler inutile pour trois raisons différentes : soit il est dépossédé par l'équipe de direction, soit il n'a pas de sujets à enjeu à traiter ; soit il est dépossédé des sujets à enjeux par un autre conseil.

Cette démonstration empirique sur le rôle des instances dans les universités françaises permet de dresser deux conclusions importantes. Premièrement, la relation entre membres de l'équipe présidentielle et les différentes instances est complexe et bien plus ambivalente que l'on peut le lire à travers la littérature. Si les rapports de force entre la présidence et le CA relèvent d'un jeu à somme nulle, le pouvoir des conseils consultatifs est d'autant plus important que les vice-présidents sont impliqués et volontaristes. Deuxièmement, il nous semble que ces instances sont moins moribondes que ne l'affirment les études menées dans les autres pays : le CA continue de jouer un rôle de contre-pouvoir aux équipes dirigeantes des universités, tandis que les conseils consultatifs participent sans doute à une certaine appropriation collective des politiques d'établissement.

Conclusion générale

Au cours de cet article, nous avons essayé de montrer que le leadership qui s'exerce au sein des organisations universitaires est éclaté entre plusieurs acteurs dont les intérêts ne sont pas forcément concordants. Ces divergences rendent problématique leur coopération, qui repose souvent sur des bases fragiles. Par ailleurs, de même qu'on ne peut pas parler de « leadership universitaire », on ne peut considérer que les instances représentatives forment un acteur monolithique : on doit distinguer les instances qui participent à la mise en œuvre des politiques d'établissement (le CEVU et le CS) de celles qui limitent l'arbitraire du pouvoir exécutif (CA). Ainsi la relation entre l'exécutif et le délibératif n'est ni univoque (elle ne va pas forcément dans le sens d'un affaiblissement des collectifs), ni un jeu à somme nulle (les intérêts des instances et des présidences peuvent concorder).

Ces découvertes empiriques, qui, pour certaines, vont à l'encontre du sens commun, nous invitent à un renouvellement des méthodes d'investigation du gouvernement des organisations universitaires. La principale implication théorique qui en découle est la mise en évidence de la dimension relationnelle du gouvernement des universités. Aussi il ne suffit pas d'explorer le comportement du président d'université pour saisir les caractéristiques du leadership universitaire, il est indispensable d'analyser les relations (qu'elles soient conflictuelles ou coopératives) qui le lient à son administration et à ses directeurs d'UFR. Et il faut aussi s'interroger sur la relation de la présidence avec les instances ainsi que sur la relation entre les différentes instances. En effet le rôle du conseil d'administration doit être rapporté au degré de cohésion de l'équipe présidentielle et le rôle des instances consultatives dépend de la mobilisation des vice-présidents et de leurs interdépendances avec les autres lieux collectifs participant aux processus de décision. Finalement, le gouvernement d'une université est le produit de cet assemblage relationnel complexe : la relation de coopération entre les différents leaders, la relation entre les leaders et les instances, et l'interdépendance entre les différentes instances.

Les structures de gouvernement des universités françaises prévues par la loi du 26 janvier 1984

Les universités françaises sont organisées en facultés appelées *UFR* (Unités de Formation et de Recherche) qui sont de taille et de forme diverses selon les cas : ces UFR peuvent intégrer une portion de discipline (par exemple UFR d'Histoire moderne), une discipline (Histoire), ou plusieurs disciplines (UFR de Sciences Sociales).

L'université est dirigée par un *président*, enseignant-chercheur de l'université élu pour un mandat de cinq ans non renouvelable. Le président est élu par l'assemblée des trois conseils de l'université qui sont présentés ci-dessous. Le président gouverne avec un petit groupe de proches collaborateurs, qu'on appelle le *bureau*, et dont la composition est très variable d'une université à l'autre car elle est définie par les statuts de chaque université. Le président propose aux conseils le nom des personnes qu'il souhaite nommer à des postes de *vice-présidents*. Ces vice-présidents sont issus du personnel enseignant (il existe aussi en général un vice-président du personnel administratif et un vice-président étudiant) et sont chargés par le président de missions particulières (par exemple : le vice-président de la politique internationale, le vice-président de la politique de recherche, etc.).

Les UFR sont dirigées par un *directeur d'UFR*, élu parmi les enseignants pour un mandat de cinq ans renouvelable une fois. Les UFR sont généralement subdivisés en départements dirigés par des *directeurs de départements* eux aussi choisis parmi les personnels enseignants.

Ces leaders universitaires (président, directeurs d'UFR) s'appuient sur une filière administrative et une filière administrative qui se reproduisent aux deux niveaux de la pyramide universitaire.

Premièrement, l'appareil administratif est dirigé par le *secrétaire général*, fonctionnaire et nommé par le ministère. Au niveau de l'université, il dirige l'ensemble des services centraux (service du personnel, service comptable, scolarité centrale etc.). Chaque UFR est normalement dotée d'un *responsable administratif* qui joue le même rôle que le secrétaire général à l'échelle de l'UFR et chapeaute les services administratifs de l'UFR, du département et des laboratoires de recherche. Deuxièmement, une filière délibérative. Au niveau de l'université on trouve trois conseils. Deux d'entre eux (le *Conseil Scientifique* (CS) et le *Conseil des Etudes et de la Vie Universitaire* (CEVU)) sont consultatifs et préparent les décisions devant être prises par le troisième organe, le *Conseil d'Administration* (CA). Le CEVU est composé de 20 à 40 membres élus : 75 à 80% sont enseignants ou étudiants (les deux catégories doivent obtenir le même nombre de sièges), 10 à 15% représentent le personnel administratif, les 10 à 15% des sièges restants sont réservés à des personnalités extérieures. Le CEVU gère les problèmes de la vie étudiante sur le campus et s'occupe aussi de la gestion de l'offre de formation. Le CS comprend aussi entre 20 et 40 membres élus, dont 60 à 80% élus parmi les personnels de l'université (la moitié des sièges au moins étant réservés aux professeurs), 7.5 à 12.5% des sièges pour les étudiants de troisième cycle, et 10 à 30% des sièges restants sont destinés aux personnalités extérieures. Le CS définit la politique de recherche et est en charge d'allouer les crédits de la recherche ministériels aux équipes de recherche de l'université. Le CA compte entre 30 et 60 membres élus, parmi lesquels 40 à 45% d'enseignants, 20 à 30% de personnalités extérieures, 20 à 25% d'étudiants et 10 à 15% de personnels administratifs. Le CA se prononce d'une part sur les propositions émises par les deux conseils consultatifs et d'autre part décide de l'allocation annuelle des budgets de fonctionnement. Il est aussi chargé de hiérarchiser les demandes annuelles de créations de postes enseignants et administratifs venant des UFR. Chaque conseil élit son vice-président. La loi prévoit que la composition des conseils doit respecter la représentation équitable des différentes disciplines de l'établissement. Au niveau de l'UFR se réunit aussi un conseil d'UFR qui contient au plus 40 membres élus, dont 20 à 25% de personnalités extérieures, le reste des sièges étant répartis équitablement entre les enseignants, administratifs et étudiants.

Références bibliographiques

Areser (1997) : *Quelques diagnostics et remèdes urgents pour une Université en péril*. Paris, Liber-Raisons d'agir.

Askling, B., Kristensen, B. (2000) : « Vers 'l'organisation apprenante' : incidences pour le gouvernement et la direction des établissements. », *Gestion de l'enseignement supérieur*, volume 12, n°2, p. 17 à 44.

Baldrige, J.V. (1971) : *Power and Conflict in the University*, New York, John Wiley.

Bargh, C., Scott, P. and Smith, D. (1996) : *Governing Universities*. Buckingham: SRHE and Open University Press.

Bauer, M. ; Askling, B. ; Marton, S.G., Marton, F. (1999) : *Transforming Universities, Changing Patterns of Governance, Structure and Learning in Swedish Higher Education*, Jessica Kingsley Publishers.

Bayenet, B. Feola, C., Tavernier, M. (2000) : « La gestion stratégique des universités : politique d'évaluation et évaluation des politiques. », *Gestion de l'enseignement supérieur*, volume 12, n°2, p. 67-84.

Becher, T. and Kogan, M. (1992) : *Process and Structure in Higher Education*, 2nd edition, Routledge, London and New York.

Bensimon, E.M. (1989) : "The Meaning of 'Good' Presidential Leadership: A Frame Analysis", *Review of Higher Education*, 12 (2) 107-124.

Bensimon, E.M. and Neumann, A. (1990) : « Constructing the Presidency, College Presidents'Images of Their Leadership Roles, A Comparative Study », *Journal of Higher Education*, Vol. 61, No. 6. Ohio State University Press.

Birnbaum, R. (1988) : **How Colleges Work. The Cybernetics of Academic Organization and Leadership. San Francisco : Jossey Bass.**

Bleiklie, I., Hostaker, R., Vabo, A. (2000): *Policy and Practice in Higher Education. Reforming Norwegian Universities*, Jessica Kingsley Publishers.

Boer, H. (de) (2002): "On Nails, Coffins and Councils", in *European Journal of Education*, volume 37, Number 1, March. Blackwell Publishing.

Boer, H. de and Huisman, J (1999) : "The New Public Management in Dutch Universities", in Braun, D. et Merrien, F.-X (eds) : *Towards a model of governance for universities ?*, Higher education Series, London, Kingsley Publishers.

Chaffee, E.E. (1984) : "Successful Strategic Management in Small Private Colleges", *Journal of Higher Education* 55 (2), 213-241.

Clark, B.R. (1972): "The Organizational Saga in Higher Education", *Administrative Science Quarterly* 17, 178-184.

Clark, B.R. (1983) : *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. University of California Press.

Clark, B.R. (1998) : *Creating Entrepreneurial Universities*, Oxford, Elsevier Science.

Clark, B.R. (2001) : « L'université entrepreneuriale : nouvelles bases de la collégialité, de l'autonomie et de la réussite », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, volume 13, n°2.

Cohen, M.D. et March, J.G. (1974) : *Leadership and Ambiguity ; The American College President*, New York, Mac Graw Hill Book Company.

Crozier, M. et Friedberg, E. (1977) : *L'acteur et le système*. Seuil, Paris.

Currie, J. et Vidovitch, L. (1998) : « Micro-Economic Reform Through Managerialism in American and Australian Universities », in *Universities and Globalization. Critical Perspectives*, Currie and Newson (eds.), Chapitre 7, pp. 153-172, Thousand Oaks, California, Sage.

Davies, J.-L. (2001) : « L'émergence des cultures d'entreprise dans les universités européennes », *Gestion de l'Enseignement Supérieur*, OCDE, volume 13, n°2.

Dill, D. and Sporn, B. (eds.) (1995) : ***Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly***, Pergamon, New York.

Engwall, L., Levay, C., Lidman, R. (1999) : « Le rôle des chefs d'établissements d'enseignement supérieur », *Gestion de l'enseignement supérieur*, OCDE, vol. 11, n°2.

Friedberg, E. (1993) : *Le pouvoir et la règle*, Le Seuil, Paris.

Frieberg, E. et Musselin, C. (1989) : *En quête d'universités, Etude comparative des universités en France et en RFA*, L'Harmattan.

Goodman, P. (1962) : *The Community of Scholars, New York, Random House.*

Hardy, C. (1990), *Managing Strategy in Academic Institutions : Learning from Brazil, Berlin, De Gruyter.*

Henkel, M. (2000): *Academic Identities and Policy Change in Higher Education, London, Jessica Kingsley Publisher, 283 pages.*

Hirschman, A.O. (1970): *Exit, Voice and Loyalty*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

Jones, G.A. (2001): *The Structure of University Governance in Canada: A Policy Network Approach*, Working paper, HEDDA Conference.

Kogan, M. and Hanney, S. (2000) : *Reforming Higher Education*, Higher Education Policy Series, Jessica Kingsley Publishers, London.

Mc Nay, I. (1995) : « From the collegial academy to corporate netreprise : the changing cultures of universities » in T. Schuller (dir.), *The Changing University ?*, Open University Press, Londres.

Middlehurst, R. (1995) : « Changing leadership in universities », in T. Schuller (dir.), *The Changing University ?*, Open University Press, Londres.

Millett, J. D. (1962) : *The Academic Community*, New York : MC Graw-Hill.

Mignot-Gérard, S. et Musselin, C. (1999) : *Comparaison des modes de fonctionnement et de gouvernement de quatre universités*. Rapport d'enquête Cafi-Amue, Paris.

Mignot-Gérard, S. et Musselin, C. (2000) : *Les modes de gouvernement de 37 universités françaises*. Rapport d'enquête Cafi-Amue, Paris.

Mignot-Gérard, S. et Musselin, C. (2000) : « L'université », in Van Zanten (eds.), *L'école, l'état des savoirs*. La Découverte, Paris (p. 72-81).

Mignot-Gérard, S. et Musselin, C. (2002) : « More Leadership for French Universities, but also More Divergences Between the Presidents and the Deans », in Dewatripont, Thys-Clément, Wilkin (eds.), *European Universities : Change And Convergence ?*, Editions de l'Université de Bruxelles.

Musselin, C. (1997) : « *Les universités sont-elles des anarchies organisées ?* », dans : **Chevallier J. (éd.)**. *Désordre(s). CURAPP, pp.292-308,, P.U.F.*

Musselin, C. (2001) : *La longue marche des universités françaises, Paris, PUF.*

Neave, G. (2000): "**Organising for Leadership**", *Higher Education Policy*, **13**, pp. 331-334.

Pfeffer, J. et Salancik, G. (1974) : « **Organizational Decision Making as a Political Process** », *Administrative Science Quarterly*, **19 (2)**, p. 165-151.

Rasmussen, J. (2000) : *Managing the Learning Cell : Processes of Change in the Governance Structure of Universities* (manuscript, document non publié).

Sizer, J. and Cannon, S. (1999) : « Autonomy, Governance and Accountability », in *What Kind of University ?*, Brennan, J., Fedrowitz, J., Huber, M. (eds.), SRHE, Open University Press, chapter 15, pp. 193-202.

Smith, D., Scott, P., Boccock, J., and Bargh, C. (1999) : « Vice chancellors and executive leadership in UK universities : new roles and relationships », In Henkel and Little (eds.) : *Changing Relationships Between Higher Education And The State*, London : Jessica Kingsley Publishers.

Sporn, B. (1999) : *Adaptive University Structures: An Analysis of Adaptation to Socioeconomic Environments of US and European Universities*. Londres, Jessica Kingsley.

Tierney, W.-G. (1989) : « Symbolism and Presidential Perceptions of Leadership », in *The Review of Higher Education*, Volume 12, N°2, p. 153-166.

Vinokur, A. (2002) : « Nouvelles règles, nouveaux espaces de décision pour l'enseignement supérieur français ? », dans *L'enseignement supérieur en question*, Colloque Resup, Bordeaux, 16-17 mai 2002, à paraître.

Weick, K. E. (1976) : « Educational Organizations as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, **21 (1)**, p. 1-19.



SCIENCES PO

Séminaire “ Enseignement supérieur ”

Mercredi 23 octobre 2002 de 17 à 19 heures : Quels premiers cycles et pour qui ?

- Stéphane Beaud (Université de Nantes)
- Alain Renaut (Université Paris IV)

Mercredi 20 novembre 2002 de 17 à 19 heures : “ Les effets de sites : variété des contextes d'études dans l'enseignement universitaire ”

- Jean Richard Cyterman (IGAENR)
- Georges Felouzis (Lapsac, Université Bordeaux II)

Lundi 9 décembre 2002 de 15 à 17 heures : “ The impacts of increasing competition among educational institutions and social groups ”

- Hughes Lauder (Department of Education, University of Bath)
- Agnès Van Zanten (Observatoire Sociologique du Changement, FNSP/CNRS)

Mardi 14 janvier 2003, de 17 à 19 heures : “ L'enseignement supérieur, (nouvel) objet de négociation pour le GATS ”

- Stephan Vincent-Lancrin et Kurt Larsen (OCDE)
- Eric Froment (Président de l'Association Européenne de l'Université)

Vendredi 21 mars 2003 de 15 à 17 heures : “ Institutional structuration of higher education systems : existing models and new trends ”

- Ivar Bleiklie, (Rokkan Centre for Social Studies/Department of Administration and Organizational Theory, Université de Bergen, professeur invité à l'IEP)
- Philippe Laredo (OST et CSI Ecole des Mines de Paris)

Vendredi 23 mai 2003 de 15 à 17 heures : “ French and British academic leaders : recent empirical results and their implications for theory ”

- Oliver Fulton (Centre for the Study of Education and Training, Lancaster University)
- Stéphanie Mignot-Gérard (Centre de Sociologie des Organisations FNSP/CNRS)

Mercredi 18 Juin 2003 de 17 à 19 heures : “ Efficacité et équité des filières de formations dans l'enseignement supérieur ”

- Noël Adangnikou (IREDU, Université de Bourgogne)
- Pierre Veltz (Directeur de l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées)

Organisateurs du séminaire

Christine Musselin et Stéphanie Mignot-Gérard
Centre de Sociologie des Organisations
19 rue Amélie
75 007 Paris
01 40 62 65 70
c.musselin@cso.cnrs.fr
s.mignot-gerard@cso.cnrs.fr

Agnès Van Zanten
Observatoire Sociologique du Changement
11 rue de Grenelle
75007 Paris
01 44 39 56 60
agnes.vanzanten@osc.sciences-po.fr