

# LES UNIVERSITÉS SONT-ELLES DES ANARCHIES ORGANISÉES ?

PAR

Christine MUSSELIN

Centre de Sociologie des Organisations - CNRS

En commençant mon travail de thèse sur les universités françaises et allemandes en janvier 1984, il me semblait déjà évident que je serais amenée à me pencher sur les textes de Michael Cohen, James March et Johan Olsen (Cohen, March et Olsen, 1972 ; Cohen et March, 1974 ; March et Olsen, 1976) consacrés aux anarchies organisées et au “modèle de la poubelle” (*garbage can model*). De fait, ils devinrent, avec les travaux de K. E. Weick (1976) sur les *loosely coupled systems*, des éléments centraux dans les réflexions que j’ai essayé de développer dans ce travail doctoral. Par la suite, le programme de recherche que j’ai poursuivi avec E. Friedberg s’est détaché de l’étude du fonctionnement interne des universités pour s’intéresser à l’action de l’État sur les systèmes d’enseignement universitaire, mais je continuai à croiser dans la littérature sur l’action publique, sinon des renvois aux anarchies organisées, du moins de fréquentes références au “modèle de la poubelle”. Comme toutes les notions, celles-ci ont en effet connu leur développement propre, elles ont été soumises à divers développements, interprétations, révisions par d’autres auteurs<sup>1</sup> et se sont parfois un peu éloignées de leurs racines initiales.

---

1. Ou par leurs auteurs eux-mêmes. Lors d’un colloque organisé en 1989 autour de ces notions en présence de Cohen, March et Olsen, Michael Cohen (1996) a ainsi présenté un modèle d’apprentissage de routine basé sur le *garbage can* tandis que James March semblait plus conciliant avec l’idée de rationalité : “*We are probably moving toward treating the “givens” of rationality — the preferences, norms and rules of the game — both as vital to understanding the micro processes they structure and as things to be understood as arising from the context of action rather than simple external constraints*” (1996, p. 202).

Par ailleurs, m'étant penchée récemment sur les effets de la politique de contractualisation engagée sous le ministère Jospin et en particulier sur la préparation et la négociation des contrats d'établissement dans trois universités, j'ai eu l'occasion de revenir à des questions portant sur le gouvernement des universités et leur fonctionnement interne (Lipiansky et Musselin, 1995).

J'apprécie donc tout particulièrement l'occasion qui m'est offerte de me demander à nouveau si les universités sont des anarchies organisées et de me replonger pour cela dans les textes de Cohen, March et Olsen<sup>2</sup>.

Quitte à paraître un peu puriste, il m'a semblé en effet intéressant de repartir des textes d'origine et de la conception des universités portée par ces écrits ; réciproquement, j'ai essayé de relire ces textes à la lueur de douze années de travaux sur les systèmes d'enseignement universitaire. Cet exercice m'amène à développer une argumentation en trois points.

Dans un premier temps, je reviendrai sur la notion d'anarchie organisée pour montrer que les universités répondent en effet à la définition de ce type d'organisation, donnée par March et ses deux coauteurs, mais j'essaierai également d'apprécier en quoi cette définition permet effectivement de distinguer un type particulier d'organisations ou de situations de décision.

Dans un second temps, il me semble indispensable de rediscuter la pertinence du modèle de la poubelle qui est originellement intimement lié à la notion d'anarchie organisée. Je reprendrai ainsi quelques-unes des conclusions auxquelles j'étais parvenue dans un précédent article<sup>3</sup> (Musselin, 1990a ou 1996). J'essaierai alors de défendre ce modèle, en soutenant qu'il n'est pas réductible à une remise en cause des séquences de prise de décision, mais aussi de le critiquer : dans les universités, la prise de décision est beaucoup plus structurée et régulée que ne le suggèrent les travaux de Cohen, March et Olsen. Autrement dit, une organisation peut répondre aux critères définissant une anarchie organisée sans que les processus de décision en son sein soient inévitablement régis par le *garbage can model*.

---

2. A.-C. Martinet a eu la très heureuse initiative de choisir dix contributions (parmi les dix-neuf que James G. March (1989) avait réunies dans *Decisions and Organizations*), et de les publier en français (1991). On y trouve en particulier la traduction de l'article de 1972 rédigé avec Cohen et Olsen "A Garbage Can Model of Organizational Choice" et j'utiliserai cette version française pour cette contribution, avec une exception cependant : je préfère garder l'expression de "modèle de la poubelle" pour traduire celle de *garbage can model* plutôt que de reprendre celles de "corbeille à papiers" ou de "mise au panier" qui euphémisent trop l'idée de *garbage* (déchets, détritrus, ordures) que les trois coauteurs ont certainement utilisés à dessein.

3. Ces conclusions avaient été présentées en anglais lors d'un colloque organisé en 1989 dont les actes ont été publiés en 1996. Une présentation en français a par ailleurs été réalisée en 1990 dans la cadre du séminaire Condor et publiée (en français) dans les actes de ce séminaire (1990).

Enfin, dans un troisième temps, arguant que le degré d'anarchie organisée peut être plus ou moins fort, je défendrai l'idée que les universités françaises tendent à devenir des anarchies de plus en plus organisées.

### **I - LES ANARCHIES ORGANISÉES, UN GENRE PARTICULIER D'ORGANISATIONS ?**

Se demander si les universités sont des anarchies organisées peut sembler *a priori* un peu circulaire ou tautologique. Puisque cette définition a été créée pour caractériser le fonctionnement de ces établissements, comment une université pourrait-elle ne pas être une anarchie organisée ? Toutefois, il ne me semble pas inutile de reprendre l'un après l'autre les trois critères définissant les anarchies organisées pour préciser à quoi chacun d'eux fait concrètement référence dans le cas des universités. J'exposerai donc dans un premier temps les éléments qui concourent à faire des universités, des anarchies organisées.

Par ailleurs, les travaux de March et de ses collègues suggèrent explicitement que les universités ne sont qu'un exemple d'anarchies organisées et que d'autres types d'organisations sont susceptibles de répondre aux mêmes critères. Je m'interrogerai par conséquent sur la pertinence de cette notion pour caractériser un type particulier d'organisations.

#### **A) Les universités comme anarchies organisées**

Une anarchie organisée répond, selon M. Cohen, J. March et J. Olsen (1972), à trois critères : une grande variété de préférences mal définies et peu cohérentes entre elles ; une technologie floue ; une participation fluctuante. Reprenons les un à un, en rappelant à chaque fois la description de ces caractéristiques telle qu'elle a été faite par ces trois auteurs, puis en explicitant comment cela se traduit dans le cas des universités.

##### *Absence d'objectifs clairs et compatibles les uns avec les autres*

*“Le premier [trait] concerne l'incertitude de leurs préférences. Il est difficile d'imputer à la prise de décision une série de préférences qui satisfasse aux exigences habituelles de cohérence de la théorie des choix. L'organisation fonctionne à partir d'une grande variété de préférences mal définies et peu cohérentes entre elles. Elle ressemble plus à un vague rassemblement d'idées qu'à une structure cohérente et découvre ses préférences à travers l'action plus qu'elle n'agit en fonction de ses préférences”* (Cohen et al., 1991, p. 164).

Autrement dit, dans une anarchie organisée, la difficulté provient de ce qu'il y a beaucoup d'objectifs en concurrence mais qu'ils ne s'ordonnent pas de façon stable les uns par rapport aux autres. Dans le livret préparé par le

ministère de l'Éducation nationale pour engager les États Généraux de l'Université (MEN, 1996), F. Bayrou écrit dans l'avant-propos : "*Il m'a paru utile d'aller au fond, de voir la Nation rappeler ou préciser les missions qu'elle confie à son enseignement supérieur*". Cette préoccupation, que l'on peut retrouver dans bien d'autres discours et déclarations des prédécesseurs de l'actuel Ministre, souligne, si l'en était besoin, que la question des missions des universités n'appelle pas de réponse simple. Elle a suscité beaucoup de débats et en suscite encore. Sur quoi portent-ils ?

L'une des ambiguïtés les plus classiques est celle du poids relatif entre l'enseignement et la recherche. Si les textes prévoient un partage à part égale entre ces deux activités, comme semble l'indiquer l'appellation "d'enseignant-chercheur", la réalité est bien différente. Les conceptions et les pratiques que les uns et les autres ont de leur activité professionnelle sont en fait hétérogènes et éclatées (Berthelot, 1992 ; CNE, 1993). C'est d'ailleurs ce que reconnaît et confirme la création en 1990 de primes différenciées, les unes destinées à ceux qui s'investissent beaucoup dans les activités de recherche, les autres à ceux qui doublent leurs charges d'enseignement et les troisièmes à ceux qui consacrent du temps à la gestion administrative de l'enseignement.

Cette tension entre l'enseignement et la recherche ne se traduit pas seulement par des comportements et des représentations diverses. Elle est aussi au cœur des processus de gestion des carrières. Dans une étude que nous venons de réaliser dans les commissions de spécialistes et dans les commissions du CNU en histoire, nous avons observé que cette ambiguïté sur les missions se traduit par deux profils idéal typiques opposés de bons candidats : d'un côté le chercheur et de l'autre le bon citoyen qui s'investit dans les tâches collectives et/ou dans l'enseignement (Blangy et Musselin, 1996). L'ambiguïté sur les profils recherchés renvoie directement à la question de la mission première de l'université.

Mais l'incertitude des préférences entre enseignement et recherche n'est pas la seule source de confusion. Passons rapidement sur les divergences concernant les finalités de la recherche et rappelons seulement les oppositions qui peuvent naître entre les tenants de la recherche "pure" ou de la recherche "fondamentale" et les partisans de la recherche appliquée, pour nous intéresser en revanche plus longuement à la diversité des missions qui peuvent être poursuivies dans les activités d'enseignement.

Dans ce domaine, les sources de confusion, les problèmes de hiérarchisation et de stabilisation des priorités entre les objectifs me paraissent encore plus aigus que dans d'autres pays du fait de l'évolution récente qu'ont connu nos établissements. En effet, l'histoire des universités françaises (par exemple, Verger, 1986 ; Charle, 1995) a longtemps été celle d'un développement, en dehors des murs de l'université, de fonctions et de missions qu'elle ne parvenait pas à, ou ne voulait pas, remplir. Est-il besoin de rappeler que la création

des grandes écoles s'est faite à l'extérieur de l'université et que les grands organismes de recherche ont aussi été constitués en réaction à la faiblesse des activités scientifiques au sein des universités. A tel point que les universitaires français sont souvent soupçonnés d'isolement, de fermeture aux évolutions, d'étroitesse d'esprit...

Cependant, depuis la fin des années cinquante, ce mécanisme de diversification externe s'est enrayé et les universités ont été soumises à un mouvement inverse. Ainsi, les procédures d'association entre les organismes de recherche et l'université ont "réintroduit" et implanté au sein de ces dernières la plupart des groupes de recherche (par exemple, 2/3 des unités de recherche du CNRS sont des unités associées). D'autre part, pour des raisons qu'il serait trop long d'exposer ici, les universités ont elles-mêmes développé des cursus sélectifs (MIAGE, MST, MSG, IUP...) et plus axés sur la "professionnalisation" : ceux-ci ont certes du mal à rivaliser avec les grandes écoles, du moins les plus renommées d'entre elles, mais leurs modes de fonctionnement internes, les relations qu'ils entretiennent avec les acteurs de la vie économique, leurs démarches pédagogiques etc. sont plus proches de ceux des grandes écoles que de ceux des cursus universitaires traditionnels. Par ailleurs, des processus de diversification interne d'une autre nature sont aussi repérables dans les efforts faits récemment par certaines universités pour aider les étudiants de première année en difficulté : ils révèlent l'investissement des établissements dans des missions de soutien pédagogique, voir de remise à niveau, qui ne relevaient pas de leurs missions initiales. Simultanément, certains établissements, parfois les mêmes, offrent des formations de haut niveau qui permettent à leurs étudiants de se présenter, avec des chances de réussite appréciables, aux concours des grandes écoles.

Tous ces mouvements de diversification interne confèrent aux universités de nouvelles missions qui viennent s'ajouter aux missions traditionnelles de formation des enseignants, des juristes et des médecins qu'elles avaient dans le passé. Les établissements français deviennent des univers de plus en plus composites. Imaginez une université allemande qui réunirait, dans un même établissement, une *Universität*, des *Fachhochschule*, et une *Technische Universität*, ou une université américaine qui regrouperait des *community colleges*, des *colleges* et un enseignement *postgraduate* etc. et vous aurez alors une idée de ce que sont devenues certaines universités françaises. Alors que dans d'autres pays, les différences de mission correspondent, partiellement au moins, à une différenciation institutionnelle, en France, le même établissement abrite toutes formes d'enseignement et accueille tous niveaux d'étudiants<sup>4</sup>. L'ambiguïté sur les missions de l'Université n'a, de ce fait, pu qu'augmenter.

---

4. Ainsi, les débats sur "culture ou professionnalisation ?" (Renaut, 1995, chapitre 4) paraissent extrêmement réducteurs car ils circonscrivent la diversification interne qui s'est jouée au sein des établissements, ainsi que la variété des situations, des pratiques et des enjeux que cela a entraînée, à une opposition entre seulement deux alternatives.

### *Technologie souple*

“La seconde caractéristique consiste en une technologie floue. L’organisation parvient à survivre et même à produire, bien que ses procédures ne soient pas comprises par ses propres membres. Elle fonctionne en procédant par tâtonnements (essais-erreurs), en exploitant ce qui reste des leçons tirées des expériences passées et en inventant de façon pragmatique sous la pression de la nécessité” (Cohen *et al.*, 1991, p. 164).

Tous ceux qui, un jour ont accepté de devenir enseignants, se sont posé des questions comme : “qu’est-ce qu’enseigner ?”, “que faut-il enseigner ?”, “comment faut-il enseigner ?”, “quel lien existe-t-il entre d’un côté le contenu de mon enseignement et la manière dont je le transmets, et de l’autre l’évolution des étudiants : ont-ils changé leur façon de raisonner et progressé en connaissances grâce aux cours ou parce qu’ils ont tout simplement mûri ?”, etc. Inutile d’allonger la liste des questions pour attester de notre méconnaissance des processus et des mécanismes à l’œuvre dans l’acte d’enseigner. Par de nombreux aspects, l’enseignement et l’établissement d’une relation pédagogique avec les étudiants restent magiques, inexpliqués et liés à des qualités personnelles difficilement transmissibles.

Il en va de même pour la recherche, même si sociologues et anthropologues des sciences (Callon, 1989 ; Knorr-Cetina, 1981 et 1994 ; Latour et Woolgar, 1979 ; Lynch, 1985 ; Shinn, 1988 ...) ont incontestablement contribué à désacraliser le travail de recherche et ainsi à mieux en percer les mystères. Toutefois, et quitte à être caricaturale, il reste plus facile d’expliquer comment produire une voiture que comment s’y prendre pour faire une découverte qui apportera à coup sûr un prix Nobel. La reconstruction *a posteriori* du contenu et des pratiques du travail scientifique a beaucoup progressé, mais ceux-ci restent rétifs à la prescription et à la standardisation.

C’est bien en ce sens que la technologie universitaire est molle : les processus par lesquels sont “produits” des résultats (qu’il s’agisse des étudiants ou des découvertes scientifiques) sont difficiles à décrire<sup>5</sup>, mais encore plus à prescrire, à prédire, à reproduire et à évaluer.

J’ajouterai pour ma part à cette mollesse de la technologie une autre caractéristique qui n’est pas évoquée par Cohen *et alii* mais qui me semble tout aussi centrale que l’opacité des processus par lesquels l’organisation produit et survit : celle de la faible interdépendance fonctionnelle qui lie les acteurs dans la poursuite de leurs activités au sein de telles organisations. La technologie est d’autant plus molle que le travail de l’un a peu d’incidence et de conséquences sur le travail de l’autre au sein d’un même établissement.

---

5. Toutefois pour une description et une interprétation éclairantes des écarts de sens et de pratique du travail empirique entre physiciens et les biologistes, cf. Knorr Cetina (K.) (1996).

Cette faible interdépendance est à la fois "culturelle" (l'autonomie des universitaires est constitutive des activités d'enseignement et de recherche) mais elle est également entretenue par les universitaires eux-mêmes dont nous avons montré, dans de précédents travaux, qu'ils cherchaient à réduire au minimum les situations de coopération (Musselin, 1987 et 1990b).

### *Participation fluctuante*

*"Le troisième trait distinctif est une participation fluctuante. Les participants fournissent aux différents domaines d'activité une quantité variable de temps et de travail. Leur degré d'engagement fluctue. De ce fait, l'organisation a des frontières mouvantes et incertaines et est soumise à des changements capricieux de décideurs et d'auditoires pour n'importe quel type de choix"* (Cohen et al, 1991, p. 164).

D'une manière générale, la participation dans les universités est faible. Ainsi, et même s'il s'agit d'un indicateur contestable<sup>6</sup> pour mesurer l'intensité de la participation, l'étude des taux de présence dans les instances décisionnelles universitaires est révélatrice parce qu'elle montre d'une part que ces taux sont bas (Leroy, 1992) et d'autre part que ce ne sont pas toujours les mêmes personnes qui sont présentes et donc que le turn over est élevé d'une séance à l'autre. Par ailleurs, nous avons pu constater le faible intérêt dont font preuve beaucoup des universitaires français que nous avons interviewés, pour tous les processus de décision collective quand ils n'ont pas eux-mêmes de projet à défendre.

Peu enclins à participer, leur attention est de plus très sélective. Cela est particulièrement remarquable dans les instances où sont réunis les représentants de plusieurs disciplines : chacun préférant (dans la très grande majorité des cas) ne pas intervenir sur des questions qui ne touchent pas sa discipline (et attendant bien sûr en retour que les collègues des autres disciplines se comportent de la même façon le jour où sa propre discipline sera concernée), présences et prises de parole sont pesées, mesurées.

La faiblesse de l'interdépendance fonctionnelle permet de telles pratiques qui en retour maintiennent cette faible interdépendance : ainsi, l'attention peut être d'autant plus sélective que les choix qui concernent un groupe d'acteurs n'auront pas d'incidence sur les autres ; par ailleurs, le fait que chacun veille à ne pas s'immiscer dans les affaires des autres permet de ne pas créer de situations supplémentaires de coopération.

---

6. Parce que cela revient à faire l'hypothèse que les décisions sont prises dans les conseils et à négliger toutes les activités de négociations préalables, d'échanges informels, de jeux d'influence etc. qui se nouent en dehors des instances.

La sélectivité de l'attention dans les processus décisionnels internes à l'université tient aussi, et notamment en France, au fait que l'institution universitaire n'est cruciale ni pour l'attribution des ressources financières supplémentaires<sup>7</sup>, ni pour celle des ressources symboliques (reconnaissance scientifique, succès médiatique...). Ainsi, l'appartenance aux instances de gestion de la discipline, la participation à des comités d'appel d'offres, etc. sont autant d'activités qui rentrent en concurrence avec le fonctionnement de l'université et qui placent les universitaires plus à la frontière qu'au cœur de leur organisation.

La faible participation, la présence "capricieuse" des participants, leur attention sélective imprègnent donc les processus décisionnels : tous les universitaires ont ainsi en mémoire des décisions dont l'issue a été complètement modifiée par la présence ou au contraire par l'absence de tel ou tel collègue, des choix qui n'en finissent pas d'être pris, des problèmes restés sans solution...

### ***B) En quoi ces caractéristiques sont-elles typiques des universités ?***

Aligner les éléments qui permettent de préciser en quoi les universités sont des anarchies organisées n'est cependant pas suffisant. Il faut aussi se demander en quoi ces "symptômes" permettent de conclure que les universités sont des organisations particulières. Pour répondre à cette question, il convient de savoir si les trois critères discutés plus haut sont observables dans toutes les organisations.

Dans leur article de 1972, Cohen, March et Olsen précisent que la présence simultanée de ces trois traits est "*particulièrement [flagrante] dans les organismes publics, les structures de formation et les organisations en manque de légitimité*", mais qu'ils peuvent aussi être observés "*dans n'importe quelle entreprise à un moment donné de sa vie ou à un endroit donné de sa structure*" (Cohen, March et Olsen, 1991, p. 164). Il s'agit donc bien pour eux d'un type particulier de situation ou d'état organisationnel, même s'il est courant. Il me semble pourtant (i) que la probabilité d'occurrence de chacun de ces traits n'est pas la même et (ii) que pour mieux définir le caractère distinctif de telles situations, il faut expliciter les corrélations qui lient ces traits entre eux et leurs effets conjugués. Pour cela, reprenons les un à un, mais cette fois pour apprécier en quoi ils sont singuliers.

La confusion sur les buts et la présence simultanée d'objectifs incompatibles est le lot de toutes les organisations. Prenons un exemple simple. Ce qui peut être considéré comme l'objectif prioritaire pour un service d'achat (l'achat de matériel peu coûteux), ne sera pas nécessairement conforme aux

---

7. Je pense notamment aux crédits de recherche qui proviennent pour une large part des organismes de recherche, ou qui seront directement négociés auprès de collectivités locales ou d'entreprises, en dehors des instances universitaires.



exigences de la production (le matériau est peu coûteux mais plus difficile à usiner) ou pour le service des ventes (le produit obtenu n'est pas conforme aux souhaits des clients). Et ce que nous avons caricaturalement décrit pour les relations entre des services pourrait être décliné bien évidemment au sein de ceux-ci, jusqu'aux acteurs individuels eux-mêmes. Toute organisation est donc confrontée à l'existence d'objectifs multiples et non nécessairement convergents. En revanche, ce qui distingue les universités de l'unité de production sommairement décrite plus haut, c'est l'existence d'instances d'arbitrage, c'est la possibilité à travers la stabilisation des jeux entre les acteurs de parvenir à des "ordres locaux" (Friedberg, 1993) qui pourront être remis en cause sur la durée mais qui vont ordonner ces objectifs les uns par rapport aux autres<sup>8</sup>. De ces interactions entre les acteurs, compte tenu des ressources dont ils disposent (et de leurs contraintes) ainsi que des interdépendances qui les lient, émerge une logique d'action dominante qui indique le sens de l'action et qui stabilise les rapports de force.

Dans les universités, cette confrontation, ces arbitrages et cette hiérarchisation entre les objectifs divergents, se font mal, ou rarement, du fait de la faiblesse de l'interdépendance fonctionnelle entre les acteurs. Du coup, tous les objectifs peuvent être poursuivis en même temps sans qu'aucun ne s'impose durablement à l'ensemble. Plus que la multiplicité des objectifs, c'est le problème de l'émergence de logiques d'action ou d'ordres locaux stabilisés qui singularise les universités et différencie les anarchies organisées d'autres types d'organisation. Le maintien d'un faible niveau de couplage fonctionnel inhibe par conséquent la construction de ce que H. Laroche (1995) appellerait le paradigme d'action<sup>9</sup> des universités.

La fluctuation de la participation et de l'attention est également un trait que les universités partagent avec de nombreuses autres organisations. Les salariés des entreprises privées n'ont jamais un seul problème à traiter à la fois, ils assignent eux aussi des niveaux de priorité différents aux activités qu'ils doivent effectuer et ces préférences sont tout aussi susceptibles de varier... Par ailleurs, le turn over sur les fonctions est bien plus élevé dans les entreprises que dans la plupart des universités : tous les responsables d'usine n'ont pas, comme nos présidents d'université, cinq ans devant eux pour entreprendre des actions. L'administration universitaire n'est pas non plus très

8. De manière là encore très grossière, on peut dire que le rapport de force a été favorable pendant des années à la production et que depuis une quinzaine d'années, le service des ventes (c'est-à-dire le représentant du client) a réussi à s'imposer.

9. Pour Laroche, le paradigme d'une organisation renvoie à une réalité cognitive (ensemble de croyances et d'hypothèses qui constituent une grille de lecture), une réalité politique (un ou des groupes dominants pour lesquels ces croyances sont des systèmes de légitimité) et une réalité identitaire (les traits qui différencient telle organisation d'une autre). Toutefois, Laroche construit inversement la causalité : pour lui c'est le paradigme qui "*est quelque chose de central dans [l']opération de construction d'une image de couplage*" (1995, p. 55), alors que pour nous le couplage n'est pas une image mais correspond à des situations de dépendance qui, si elles sont faibles ou rares, perturbent l'émergence d'un paradigme d'action.

mobile : l'ancienneté des secrétaires généraux est généralement élevée. Quant aux enseignants, il n'est pas rare qu'ils soient depuis plus de dix ans dans le même établissement. La mémoire des expériences passées, la connaissance des situations, la stabilité de l'activité professionnelle pourraient tout aussi bien être considérées comme des facteurs positifs contribuant à la stabilisation des processus décisionnels universitaires, à l'émergence d'une culture commune, à la formation d'une identité collective, tandis que les entreprises devraient quant à elles composer avec les promotions, les mutations rapides (bien souvent signes de réussite professionnelle pour son bénéficiaire), le turn over, une proportion de plus en plus importante de personnes engagées pour des périodes courtes (recours croissant à des contrats à durée déterminée), l'évolution des métiers... Pourtant, c'est aux universités que l'on pense quand on parle d'anarchies organisées, et non aux entreprises.

Là encore, il me semble que c'est bien la faiblesse des interdépendances fonctionnelles qui rend la fluctuation de la participation et la sélectivité de l'attention plus problématiques, plus perturbatrices que dans d'autres organisations, parce qu'elle complexifie l'émergence d'ajustements et d'accords, parce qu'elle contraint à reporter les choix en cas d'absence...

Les effets de la confusion sur les objectifs et de la fluctuation des participants sont par conséquent amplifiés par la "mollesse de la technologie", c'est-à-dire d'une part, des processus de production dont la capacité à être prescrits, évalués, standardisés etc. est limitée et d'autre part des activités faiblement couplées entre elles. Bien sûr, les universités ne sont pas les seules organisations à présenter ce type de caractéristiques. Ainsi, et même si les efforts des sociétés de conseil pour standardiser leur processus d'intervention sont plus développés que dans les universités, l'apprentissage du "métier" se fait difficilement à travers des procédures prescrites mais à travers ce que D. Benamouzig (1994) appelle du *mentorship* et de la diffusion<sup>10</sup>. De même, les sociétés de service qui mettent à disposition du personnel sur des durées longues sont, elles aussi, confrontées à la gestion de liens d'interdépendance faibles et à la double "appartenance" de leur personnel qui doit à la fois épouser les objectifs de leur entreprise et ceux de l'entreprise au sein de laquelle ils effectuent une mission<sup>11</sup>. Il s'agit là cependant de situations qui restent des cas particuliers, la plupart des activités de travail étant caractérisées par ce que N. Dodier (1995) appelle des solidarités techniques qui tolèrent un certain degré

10. "La diffusion consiste [...] à établir un lien entre des situations passées et des situations présentes. Elle se fait en particulier grâce aux routines de travail et de langage. Ces dernières permettent de percevoir les nouvelles situations à travers une grille d'interprétation plus ou moins consciente, forgée au sein du cabinet et utilisée par ses membres" (Benamouzig, 1994, p. 297).

11. Dans la thèse dont elle achève la rédaction, I. Berrebi-Hoffmann (chap. 1) montre bien ce phénomène dans les SSII : les tâches de leur personnel sont immatérielles et ces derniers les pratiquent, parfois sur des durées longues et en solo, dans des entreprises qui achètent leurs services.

de prescription (même s'il existe toujours un écart entre travail prescrit et travail réel) et qui "*canalise[nt] une part des énergies des humains, de leurs passions, de leur jugements, et qui crée[nt] une grande part des règles auxquelles ils sont liés. Elle[s] ne crée[nt] pas un mouvement unifié d'individus partageant le même sentiment collectif. Mais elle[s] crée[nt] bien une référence commune qui dépasse le strict jeu des intérêts égoïstes*" (Dodier, 1995, p. 91).

Le critère de la mollesse de la technologie est par conséquent celui qui est le plus discriminant, à la fois parce qu'il est moins répandu que les deux autres dans les organisations et parce qu'il entraîne des effets de renforcement sur les deux autres critères. Plus que les critères en eux-mêmes, il me semble cependant que c'est la conjugaison de leurs effets qui singularise les anarchies organisées.

## II - ANARCHIE ORGANISÉE ET MODÈLE DE LA POUBELLE

Dans cette deuxième partie, je voudrais revenir sur un autre aspect des travaux de Cohen *et alii* à savoir le lien de causalité qu'ils établissent entre une forme d'organisation (ou situation décisionnelle) particulière (les anarchies organisées) et un modèle de décision particulier (le modèle de la poubelle).

### A) Équivalence entre le *garbage can model* et les anarchies organisées

Dans l'article de 1972, ces auteurs fondent en effet une équivalence entre anarchies organisées et modèle de la poubelle : ce dernier est le modèle de décision typique des anarchies organisées. Cet aspect a ensuite été largement escamoté car le *garbage can model* s'est progressivement autonomisé de la notion d'anarchie organisée. Cela est tout à fait remarquable dans les références fréquentes faites par les spécialistes des politiques publiques en France au modèle de la poubelle, qui ignorent le plus souvent le contexte organisationnel auquel ce type de processus décisionnel se rapporte. Ils ne gardent, ce qui a par ailleurs donné lieu à des relectures fructueuses de l'action publique, que la remise en cause du modèle linéaire de prise de décision (problème -> décideurs -> choix -> solutions) que suggère le modèle de la poubelle.

Ce faisant, ils répondent donc implicitement par la négative à une première question que l'on peut se poser à propos de l'équivalence entre anarchies organisées et modèle de la poubelle, à savoir : faut-il que la situation décisionnelle réponde aux critères des anarchies organisées pour observer des décisions relevant du *garbage can model* ? Toutefois, cette première question en appelle immédiatement une seconde : la prise de décision dans les anarchies organisées se fait-elle toujours par "mise à la poubelle" ? Ce sont ces points que je voudrais discuter maintenant, dans le cas des universités.

**B) Le Garbage Can model, comme mode de prise de décision dans les universités ?**

Pour cela, je reprendrai brièvement la trame d'un précédent article (Musselin, 1990a ou 1996) qui portait sur le *garbage can model* et les travaux empiriques qualitatifs<sup>12</sup> auxquels il a donné lieu.

L'argument développé était le suivant. Les études de décision qui ont utilisé ce modèle (notamment, March et Olsen, 1976 et Sproull, Weiner et Wolf, 1978) présentent quatre particularités méthodologiques.

1/ les cas étudiés sont toujours des décisions exceptionnelles (remplacement d'un doyen, construction d'une université...), jamais des décisions routinières ou récurrentes (allocation budgétaire annuelle, répartition des cours...) : il est donc légitime de se demander si le *garbage can model* est un modèle typique des anarchies organisées ou bien celui des décisions inhabituelles<sup>13</sup>.

2/ Ces décisions sont étudiées à travers la chronologie des faits, la succession des événements mais sans jamais les resituer dans un contexte plus large<sup>14</sup>.

3/ Les auteurs critiquant la tendance des analystes des processus décisionnels à surestimer la rationalité des acteurs, ils pratiquent à l'inverse une sous-estimation de la capacité des acteurs à réinterpréter les événements qui se produisent au cours du processus et à leur trouver un sens, à les intégrer dans des logiques d'action plus pérennes. Autrement dit, reniant la figure du décideur, ils nient aux participants la possibilité "d'utiliser" l'aléa plutôt que de le subir.

4/ Ils mettent en avant tout ce qui est ambigu, confus, *a priori* irrationnel, au détriment de ce qui est structuré, régulé, construit.

Or, c'est précisément une posture différente que nous avons adoptée avec Erhard Friedberg dans nos travaux empiriques sur les universités. Nous cherchions au contraire à comprendre comment se gèrent au quotidien les décisions "ordinaires", "routinières" entre des acteurs qui sont pris dans des relations de travail faiblement interdépendantes (*loosely coupled*) : l'attribution annuelle des budgets, la gestion du catalogue des cours, la répartition des locaux... Or, tant dans les universités françaises que dans les universités alle-

12. Ceux-ci, plus que la simulation informatique du modèle de la poubelle dans l'article de 1972, mettent l'accent sur le caractère aléatoire et imprévisible du processus.

13. Au sens où il n'y a pas d'expériences passées identiques sur lesquelles s'appuyer pour orienter les comportements, où les participants sont confrontés à une crise inédite...

14. Par exemple, les auteurs décrivent les oppositions qui se cristallisent autour du choix du doyen, mais sans préciser si ces oppositions naissent de ce processus de décision ou si elles trouvent leur fondement dans les relations que les participants entretenaient entre eux avant la vacance de poste.

mandes, nous avons pu mettre à jour des modes de décision stabilisés, régulés... Certes les décisions prises ne pouvaient être rapportées à des objectifs ou à des préférences stables, mais des "techniques" décisionnelles récurrentes permettant d'aboutir à des choix, pouvaient être observées et "attachées" (pour reprendre le vocabulaire de Cohen *et alii*) à des catégories de problèmes spécifiques : tour de rôle, critères impersonnels, report de la décision vers l'instance suivante, entérinement... (Musselin, 1987, chap. 7). Ces récurrences dans les styles de décision ne signifient cependant pas que les processus décisionnels eux-mêmes épousent le cheminement prévu par les théories du choix rationnel. Autrement dit, les choix peuvent se produire par la rencontre de courants de participants, de solutions, d'occasions de choix et de problèmes, sans que cette rencontre échappe pour autant à toute volonté des participants ou sans que l'occurrence des choix ne dépende que des flux d'énergie qui influencent le remplissage ou le vidage des corbeilles. C'est pourquoi d'ailleurs, le modèle de la poubelle ne peut être ramené à un "simple" mixe de flux ou à la "simple" remise en cause de la séquence "problème -> décideurs -> choix -> solutions", car il ne se contente pas de parler de courants mais repose également sur un modèle de circulation de ces flux et une typologie des choix (par résolution, survol ou glissement). Or ce sont précisément ces deux derniers aspects qui ne s'appliquent pas aux processus décisionnels que nous avons étudiés dans les universités françaises et allemandes.

Toutefois, dire que des modes de prise de décisions régulés et stabilisés sont identifiables dans les universités ne revient pas à nier toute spécificité aux processus décisionnels universitaires. Ainsi, ils sont souvent plus longs que dans d'autres types d'organisation, plus influençables par des événements extérieurs, plus sensibles aux phénomènes de délibération et d'argumentation, ne serait-ce que parce qu'ils se produisent ou doivent transiter dans des instances délibératives<sup>15</sup>.

Anarchie organisée et *garbage can model* ne sont donc pas deux notions équivalentes ; sauf à retenir une version très expurgée du modèle de la poubelle et réduite à des rencontres entre des flux, les modes de prise de décision que nous avons étudiés dans les universités allemandes et françaises ne sont pas assimilables à ce modèle, et restent d'ailleurs rétifs à d'autres formes de modélisation. Ce que nous avons identifié, ce sont des mécanismes, en nombre limité et assez spécialisés, qui permettent d'aboutir à des choix, mais qui ne

15. Celles-ci sont en effet des lieux propices à la délibération et à l'argumentation. Tous les choix semblent donc possibles, ou si l'on préfère, il semble impossible de dire *a priori* quelle décision sera prise puisque tout semble dépendre des participants présents, de la manière dont vont se construire les arguments et dont va être façonné le jugement. Pourtant, l'étude que nous venons de réaliser sur les commissions de spécialistes d'une même discipline dans cinq universités différentes, conduit à relativiser l'impact de la contingence des argumentations et à montrer comment celle-ci est canalisée par l'existence d'une même philosophie générale dans le choix, l'utilisation de mêmes critères de sélection et le recours aux mêmes mécanismes permettant d'aboutir à un choix reconnu et légitime dans les cinq commissions étudiées (Blangy et Musselin, 1996).

permettent pas d'en prédire l'issue, de distinguer des phases successives fixes... Il reste encore beaucoup à apprendre sur les processus décisionnels dans les anarchies organisées.

### **III - LES UNIVERSITÉS, DE PLUS EN PLUS ANARCHIQUES OU DE PLUS EN PLUS ORGANISÉES ?**

Dans l'article de 1972, Cohen, March et Olsen appliquent leur modèle au cas des universités américaines et terminent leur article par quelques prédictions (prudentes cependant) quant à la probable évolution de ces établissements. Le point central de leur raisonnement est ce qu'ils appellent le *slack*, c'est-à-dire "la différence entre les ressources de l'organisation et l'ensemble des demandes auxquelles elle doit répondre" (Cohen, March et Olsen, 1991, p. 184). A partir d'une typologie sommaire des établissements américains sur deux variables (taille et richesse) et d'hypothèses sur l'influence de ces deux variables sur la charge d'énergie, la structure d'accès des problèmes, la structure de décision et la répartition de l'énergie, ils déduisent l'incidence qu'aura la réduction du *slack* sur les méthodes de décision, l'activité et la latence des problèmes, l'activité des décideurs... Cette généralisation du modèle à l'ensemble du système universitaire américain m'a toujours laissée perplexe, notamment pour ce qui touche à la construction des nombreuses hypothèses qu'elle comporte. Toutefois, il me semble qu'elle présente l'intérêt de suggérer deux autres propriétés des anarchies organisées : il existe différents "niveaux" d'anarchies organisées et ces dernières sont susceptibles d'évoluer.

Nous avons retrouvé cette première propriété en comparant universités allemandes et universités françaises. Alors qu'elles répondent dans les deux pays à la définition d'anarchies organisées, nous avons en effet constaté de nombreuses différences dans leur modes de fonctionnement et de prise de décision (Friedberg et Musselin, 1989). Quant à la deuxième propriété, il me semble qu'elle est attestée par l'évolution des universités françaises au cours des dix dernières années : je tenterai donc de les comparer, en confrontant les résultats de nos travaux du milieu des années quatre-vingts, à ceux que nous avons réalisés en 1994 (d'autant que l'une des universités étudiées figurait déjà dans le premier échantillon) et de préciser dans quel sens elles ont évolué.

Comme les historiens des universités françaises nous l'ont appris, celles-ci n'ont pas la même histoire institutionnelle que les établissements d'autres pays. D'une part, l'influence de la tutelle sur les décisions budgétaires, pédagogiques, statutaires etc. reste forte et, d'autre part, la logique facultaire (et donc disciplinaire) a traditionnellement dominé la logique d'établissement. En comparant les universités françaises et les universités allemandes, nous avons constaté les traces de ce passé et souligné les problèmes de gouvernement rencontrés par les universités françaises, ou pour le dire autrement, leur faible capacité à agir collectivement. Nous avons notamment décrit l'écart entre le

rôle, les modes de fonctionnement, la reconnaissance des instances décisionnelles en France et en Allemagne : à l'ouest du Rhin, prédominait la non-décision, le rejet des choix vers d'autres instances, une image dévalorisée des instances, tandis qu'à l'est, émergeaient des priorités, des choix et que le travail des instances était reconnu.

Or sur ce point, plus de dix ans plus tard, plusieurs signes m'amènent à parler d'une évolution des universités françaises vers ce que j'appellerai un modèle d'anarchie plus organisée, ce qui pour moi correspond principalement à deux tendances : d'une part, un "durcissement" de la technologie par le recours à des outils de suivi et de mesure des résultats ; d'autre part, l'émergence, lente et contrariée, d'une conception plus interdépendante des différentes composantes des établissements.

La politique de contractualisation développée par le ministère depuis 1989, a notamment favorisé et accéléré cette évolution, même si elle n'est bien sûr pas le seul facteur explicatif<sup>16</sup> (Musselin, 1995). Lors de la préparation des premiers contrats, beaucoup d'universités ont ainsi découvert l'ampleur de leur ignorance sur elles-mêmes. Pour mener à bien l'analyse de l'existant (première étape du processus d'élaboration du contrat), elles ne disposaient pas des informations nécessaires et certaines se sont alors dotées de moyens de suivi : depuis, de nombreux observatoires ont vu le jour, des modalités de contrôle de gestion ont été introduits, etc. A défaut de maîtriser la technologie de la production universitaire, des efforts ont été faits pour comptabiliser ses résultats.

Par ailleurs, l'exercice d'élaboration d'un projet d'établissement et de fixation d'axes prioritaires, a pu donner naissance à des comportements plus collectifs. D'une université à l'autre, l'ampleur de la consultation, le niveau de participation, le degré de mobilisation ont été, il est vrai, variables, mais plusieurs établissements ont montré qu'ils avaient été capables d'engager une réflexion commune sur un projet à quatre ans et de produire des choix collectifs. Prenons un seul exemple. Il y a encore quelques années, nombre d'universités refusaient de faire parvenir au ministère une liste de leurs besoins en postes faisant apparaître un ordre de priorité : de tels comportements sont maintenant exceptionnels et révélateurs de changements sensibles car déterminer un ordre de priorité suppose des arbitrages, des négociations entre disciplines... Bref, cela suppose une conception plus commune, plus unitaire de l'établissement, une prise en compte des besoins des autres, ou au minimum, à travers des mécanismes de tours de rôle, la reconnaissance de dettes les uns envers les autres. Décider plus collectivement, c'est aussi admettre ou supporter plus d'interdépendance.

---

16. Un autre élément qui me semble important est l'apprentissage organisationnel qu'ont réalisé les universitaires français et dont l'aspect émergent est la pacification des instances décisionnelles que notent systématiquement ceux qui ont appartenu à ces instances dans les années soixante-dix et qui ont eu des expériences plus récentes.

### *Conclusion*

Au terme de cette contribution, et de cette relecture des textes fondateurs sur les anarchies organisées et le modèle de la poubelle, il me semble qu'une conclusion s'impose : les travaux de March et de ses coauteurs restent d'une grande actualité. A travers la discussion de leurs limites, apparaissent toujours de nouvelles interrogations, de nouvelles pistes de réflexion. Ils font partie de ces textes, finalement assez rares, que l'on peut lire plusieurs fois en y découvrant toujours de nouvelles sources d'intérêt, un aspect qui nous avait échappé, une conséquence incidente... Bien plus que la mise en évidence d'une autre catégorie d'organisation et malgré les faibles propriétés opératoires du modèle décisionnel proposé, ils nous contraignent notamment à regarder autrement les réalités dont nous essayons de rendre compte. Les universités en sont un bon exemple. Les qualifier d'anarchies organisées fonctionnant au rythme du remplissage de poubelles était peut-être volontairement irrévérencieux. Mais en les regardant autrement que comme des lieux de production, de transmission et de diffusion du savoir fréquentés par des intellectuels et des savants, l'idée d'anarchie organisée et de modèle de la "poubelle" invite aussi à appréhender les activités scientifiques, pédagogiques et leur management comme n'importe quelle autre situation de travail et de décision... Ainsi, sommes nous conduits à vraiment nous poser la question de l'exceptionnalisme des organisations universitaires et à moins en surestimer la spécificité.



### RÉFÉRENCES

Benamouzig D. (1994), "Configurations de pouvoir et socialisation individuelle dans un cabinet de conseil", *Sociologie du travail*, 36(3), pp. 293-314.

Berthelot, J.-M. (1992), "Contours et contenus du métier d'enseignant-chercheur : une approche sociologique, in CERC, *Les enseignants-chercheurs de l'enseignement supérieur : revenus professionnels et conditions d'activité*, n° 105, Paris, La Documentation Française.

Blangy M. et Musselin C. (1996), *Cinq commissions de spécialistes dans les sciences historiques*, Rapport d'enquête, CSO, Paris.

Callon M. (sous la dir.) (1989), *La science et ses réseaux*, Paris, La Découverte.

Charle C. (1995), *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil.

Comité National d'Évaluation (1993), *Les enseignants du supérieur*, Rapport du groupe de travail, CNE, Paris.

Cohen M.D. (1996), "Organizational learning of routines : a model of the garbage can family", in Warglien W. et Masuch M. (eds), *Le Logic of Organizational Disorder*, Berlin, New York, De Gruyter, pp. 183-192.

Cohen M.D. et March J.G. (1974), *Leadership and Ambiguity*, New York, Mac Graw Hill.

Cohen M.D., March J.G. et Olsen J.P. (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25, trad. française in March J.G. (1991), *Décisions et Organisations*, Paris, Editions d'Organisation.

Dodier N. (1995), *Les hommes et les machines*, Paris, Métailié.

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

Friedberg E. et Musselin C. (1989), *En quête d'universités*, l'Harmattan, Paris.

Knorr Cetina K. (1981), *The Manufacture of Knowledge : an Essay on the Constructivist and Contextual Nature of Science*, Oxford, Pergamon Press.

Knorr Cetina K. (1994), "Laboratory Studies : The Cultural Approach to the Study of Science", in Petersen J.C., Markle G.E., Jasanoff S. et Pinch T.J. (eds), *Science, Technology and Society Handbook*, Los Angeles, Sage.

Knorr Cetina K. (1996), "Le «souci de soi» ou les «tâtonnements» : ethnographie de l'empirie dans deux disciplines scientifiques", *Sociologie du Travail*, 38(3), pp. 311 à 330.

Laroche H. (1995), "Risques, crises et problématiques de la décision dans les organisations", *Actes du séminaire du Programme risques collectifs et situations de crise*, quatrième séance, 15 novembre 1995, CNRS-IHESI.

Latour B. et Woolgar S. (1979), *Laboratory Life : The Social Construction of Scientific Facts*, Beverly Hill, Sage, trad. française, *La vie de laboratoire : La production des faits scientifiques?* La Découverte, Paris, 1988.

Leroy P. (1992), "Contribution à une réflexion sur le pouvoir dans les universités françaises à partir de la réalité grenobloise", in Friedberg E. et Musselin C. (eds), *Le gouvernement des universités*, Paris, L'Harmattan.

Lipiansky S. et Musselin C. (1995), *La démarche de contractualisation dans trois universités françaises : Les effets de la politique contractuelle sur le fonctionnement des établissements universitaires*, Rapport d'enquête, CSO, Paris.

Lynch M. (1985), *Art and Artefact in Laboratory Science : A Study of Shop Work and Shop Talk in a Research Laboratory*, Londres, Routledge and Kegan Paul.

March J.G. (1989), *Decisions and Organizations*, Oxford, New York, Basil Blackwell, trad. française (1991) : *Décisions et Organisations*, Paris, Editions d'Organisation.

March J. G. (1996), "Ambiguity, endogeneity and intelligence", in Warglien W. et Masuch M. (eds), *The Logic of Organizational Disorder*, Berlin, New York, De Gruyter, pp. 199-205.

March J.G. et Olsen J.P. (eds) (1976), *Ambiguity and Choice in Organizations*, Bergen, Universitetsforlaget.

Ministère de l'éducation nationale (MEN), de l'enseignement supérieur et de la recherche (1996), *États Généraux de l'Université*, Paris, ONISEP.

Musselin C. (1987), *Système de gouvernement ou cohésion universitaire : les capacités d'action collective de deux universités allemandes et de deux universités françaises*, Thèse de doctorat de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris, Paris.

Musselin C. (1990b), "Structures formelles et capacités d'intégration dans les universités françaises et allemandes", *Revue Française de Sociologie*, 31 (3), pp 439-461.

Musselin C. (1995), "Autonomie des universitaires, autonomie des universités", Colloque *Les professions de l'Éducation et de la Formation*, Lille, sept 95.

Musselin C. (1996), "Organized anarchies : a reconsideration of research strategies", in Warglien W. et Masuch M. (eds), *The Logic of Organizational Disorder*, Berlin, New York, De Gruyter, pp. 55-72, version française, (1990a), "Quelle stratégie de recherche pour les anarchies organisées" dans les *Actes du Séminaire Contradictions et Dynamique des Organisations*, vol. II, 1989-1990, pp. 151-168.

Renaut A. (1995), *Les révolutions de l'université. Essai sur la modernisation de la culture*, Paris, Calmann-Lévy.

Shinn T. (1988), "Hiérarchies des chercheurs et formes des recherches", *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, 74, septembre, pp. 2-22.

Sproull L., Weiner S. et Wolf D. (1978), *Organizing an Anarchy : Belief, Bureaucracy and Politics in the National Institute of Education?* Chicago, The Chicago University Press.

Vergier J. (ed) (1986), *Histoire des universités en France*, Toulouse, Bibliothèque historique Privat.

Weick K.E. (1976), "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, 21(1), pp. 1-19.