



HAL
open science

Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français

Philippe Bance, Jonas Didisse

► **To cite this version:**

Philippe Bance, Jonas Didisse. Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français. Philippe Bance (dir.). *L'internalisation des missions d'intérêt général par les organisations publiques. Réalités d'aujourd'hui et perspectives*, Presses universitaires de Rouen et du Havre, 2015, 9791024003924. hal-01965671

HAL Id: hal-01965671

<https://normandie-univ.hal.science/hal-01965671>

Submitted on 26 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Nouveaux modes d'internalisation des missions publiques et bifurcation du système universitaire français

Philippe Bance et Jonas Didisse

Le système universitaire français a connu depuis le début des années 2000 de profondes et rapides transformations : adoption en 2002 du schéma européen Licence Master Doctorat (LMD), loi dite de responsabilité des universités (LRU) en 2008, puis loi dite enseignement supérieur et recherche (ESR) en 2013. Ces réformes menées à marche forcée et tambour battant, largement inspirées par la construction européenne pour la première, par la nouvelle gestion publique et la loi organique relative aux lois de finance (LOLF, voir le chapitre 1) pour les suivantes, ont profondément modifié le paysage universitaire français. Suite à la LRU, c'est en particulier un schéma d'autonomie renforcée qui a été adopté, donnant aux universités des compétences élargies. Le contexte de crise des finances publiques (Bance, 2012) et de nouvelles orientations budgétaires de l'État français a également profondément impacté les universités.

Il convient dès lors d'analyser les répercussions des réformes et de ce nouveau paysage institutionnel sur les missions de service public traditionnellement étendues assignées aux universités françaises (première section). Par-delà les missions, avec les nouvelles compétences et l'autonomie renforcée qu'ont acquises les universités françaises, n'a-t-on pas assisté à une bifurcation du système universitaire, qui a notamment modifié en profondeur les modalités d'internalisation des missions par les opérateurs (seconde section) ? Dans ces conditions comment, au regard des nouvelles formes d'internalisation des missions publiques, le système universitaire français se transforme-t-il et va-t-il probablement évoluer dans les années à venir ? Converge-t-il vers un modèle concurrentiel de type anglo-saxon, conserve-t-il une large partie de ses caractéristiques traditionnelles, ou mute-t-il pour présenter des traits nouveaux (troisième partie) ?

1. Missions publiques et autonomie des universités dans le système français

1.1 Traits majeurs et mutations du système français

Le système français d'enseignement supérieur et de recherche (ESR) présente de fortes singularités par rapport aux autres systèmes nationaux. L'autonomie complète des établissements constitue un trait caractéristique des différents modèles universitaires anglo-saxons. A titre d'exemple, outre une forte mise en concurrence des établissements, pour la plupart privés, sur un marché des connaissances pleinement libéralisé, le principe même d'autonomie définit la trajectoire historique des universités américaines. Lorsque l'on considère l'architecture universitaire allemande, une philosophie quasi inverse s'exprime. Les universitaires allemands n'ont que peu d'emprise sur les choix stratégiques qui sont opérés dans les établissements (en particulier sur les recrutements), leur gestion étant dévolue aux gouvernements de chaque land. Le système français d'ESR se situe quant à lui dans un schéma hybride. Il se distingue des autres systèmes par la relation particulière qui s'exprime entre les opérateurs et leur tutelle. Le service public d'ESR repose sur des établissements exerçant une autonomie de gestion, mais répondant à de fortes missions de service public et où l'État central joue un rôle majeur.

Les fondements de ce système combinant autonomie et contrôle central ont été instaurés par la loi Faure de 1968. A la suite des mouvements sociaux du printemps 1968, le Ministre de l'Éducation Nationale, Edgar Faure, est chargé de répondre aux protestations de la communauté universitaire, qui dénonce en particulier l'autoritarisme et le centralisme des politiques universitaires. La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968¹ va ainsi édifier le principe fondamental de l'université française moderne : l'autonomie (Balme *et al.*, 2012).

Cette loi fournit aux universités un statut juridique particulier, celui d'Établissement Public à caractère Scientifique et Culturel (ÉPSC), leur donne une personnalité morale, et les dote surtout d'une autonomie politique, scientifique, pédagogique et financière. Dès lors, les universités vont être en mesure de déterminer « leurs activités d'enseignement, leurs programmes de recherche, leurs méthodes pédagogiques, les procédés de contrôle et de vérification des connaissances »

¹ Cf. <http://legifrance.gouv.fr/Faure>

(article 19). De plus, chaque établissement « vote son budget » (article 29) puisqu'il « répartit, entre les unités d'enseignement et de recherche qu'il groupe, les établissements qui lui sont rattachés et ses services propres, les emplois figurant à la loi de finances qui lui sont affectés, sa dotation en crédits de fonctionnement et, le cas échéant, sa dotation en crédits d'équipement » (article 27).

Ce principe d'autonomie reste encore aujourd'hui le moteur du système français d'enseignement supérieur. L'article L711-1 du Code de l'Éducation² rappelle que « Les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel sont des établissements nationaux d'enseignement supérieur et de recherche jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie pédagogique et scientifique, administrative et financière ».

Les universités sont certes autonomes, mais n'échappent pas aux contraintes et aux objectifs déterminés par le pouvoir central. Le décret du 6 avril 2000 relatif aux attributions du ministre de l'Éducation Nationale précise que ce dernier « prépare et met en œuvre la politique du gouvernement en ce qui concerne l'accès de chacun aux savoirs, ainsi que le développement et l'évaluation des connaissances dans l'enseignement préélémentaire, élémentaire, secondaire et supérieur. Il participe à l'élaboration et à la mise en œuvre, avec le ministre de la recherche, de la politique de recherche universitaire »³. Il en découle que l'autonomie des établissements ne peut déboucher que sur des différences qualitatives et quantitatives dans les moyens mobilisés par chacun afin de répondre aux choix stratégiques du régulateur. C'est d'autant plus prégnant dans les années suivant le vote de la loi Faure que la plupart des diplômes universitaires répondent à des contraintes de contenu et d'évaluation qui assurent leur reconnaissance, et auxquelles les établissements ne peuvent déroger. La contractualisation entre l'État et les universités qui est mise en place à partir de 1983 dans le champ de la recherche puis par des contrats d'établissements en 1989 répond à cette logique de concilier autonomie des universités et expression des missions de service public (Rapport Frémont, 2004). Mais la perte du cadre national des diplômes, notamment à travers le passage au modèle européen

² Cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/L711-1>

³ De 1978 à 2007, le ministre en charge de l'enseignement supérieur était le ministre de l'Éducation Nationale. Selon les gouvernements, la politique de recherche pouvait relever soit du même ministre, soit d'un ministre délégué à ces questions. Depuis mai 2007, un ministère différencié du ministère de l'Éducation Nationale est en charge de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche.

d'enseignement supérieur (LMD) au début des années 2000, a peu à peu renforcé l'autonomie des universités en matière de formation.

L'analyse des modes de financement des établissements permet d'apprécier cette autonomie relative. En termes de recettes, les universités françaises révèlent une faible part de fonds propres et une très forte dépendance aux moyens alloués par l'État⁴. De plus, le niveau des ressources apportées par les usagers du service public, c'est-à-dire principalement le montant des frais d'inscription payés par les étudiants, ne peut être choisi par chaque opérateur mais est fixé chaque année par arrêté ministériel. En termes de répartition des moyens, les universités disposent d'une certaine liberté quant à la distribution en leur sein des emplois et des crédits qui leur sont affectés. Toutefois, la dotation des établissements comporte, jusqu'à 2007, un fléchage précis des moyens vers les différents types de dépenses (fonctionnement et investissement). Les établissements ne disposent pas alors de réelles compétences concernant la gestion de la masse salariale : l'arbitrage entre les différents types de postes (enseignants-chercheurs, enseignants de statut du secondaire, personnels administratifs et techniques, bourses doctorales...) ou encore l'avancement des agents ne dépend que peu de l'opérateur.

Autrement dit, c'est cette forme hybride d'autonomie qui caractérise le système universitaire français vis-à-vis de ceux des pays anglo-saxons qui présentent une autonomie plus complète des établissements. Plus qu'une simple règle de gestion, l'autonomie des opérateurs constitue un mode d'internalisation des missions publiques par les opérateurs d'ESR. En ce sens, le modèle français repose sur un ensemble de missions et de contraintes établies par le régulateur central, auxquelles les opérateurs répondent à leur manière en usant de leur autonomie administrative, pédagogique et budgétaire.

Un autre trait majeur du système français d'ESR apparaît autour de la dualité profonde qui s'exprime entre d'un côté les universités, et de l'autre les grandes écoles privées. Cet antagonisme est le fruit des grands mouvements historiques français (Balme et al., 2012). Universités et grandes écoles se différencient aujourd'hui par leurs apports en termes d'enseignement et de recherche, bien plus

⁴ En 2011, les ressources propres (recettes encaissées autres que les subventions publiques) des établissements relevant du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur (MIREES) s'élevaient à 2 864 millions d'euros, soit quatre fois moins que les crédits alloués par l'État au titre de ce programme.

complémentaires que substituables. Alors que les grandes écoles forment aujourd'hui des ingénieurs et des cadres très techniques, les universités fournissent un savoir plus ouvert et pluridisciplinaire⁵. Quand les grandes écoles poursuivent la formation des futures élites, les universités constituent depuis le début des années soixante le cœur de la massification et de la démocratisation de l'enseignement supérieur. Du fait d'une concentration de la recherche dans les universités, les formations universitaires intègrent également un fort attachement aux activités de recherche, les universitaires dispensant les enseignements étant en même temps chargés de produire les nouveaux savoirs.

La persistance d'établissements en-dehors de l'autorité directe des pouvoirs publics limite leur capacité à mettre en place de réelles politiques stratégiques dans l'ESR, et ce d'autant plus que les grandes écoles n'ont cessé ces dernières années de capter toujours plus d'étudiants et, plus récemment, de chercheurs. Mais, le système français d'ESR ne peut plus se définir par une stricte opposition entre d'un côté des universités de masse, non sélectives, quasi gratuites et pluridisciplinaires, et de l'autre de grandes écoles élitistes, méritocratiques, parfois payantes, et ultra spécialisées. Il existe en réalité une multiplicité de formations hybrides (IUT, BTS, écoles d'ingénieurs publiques etc.) qui émergent dans et en-dehors de l'université. Plutôt que d'apporter de réelles réponses à cette dualité, les réformes successives ont contribué à complexifier le millefeuilles d'établissements, sans véritablement parvenir à réformer l'université pour lui permettre de faire face à la concurrence au sein même du territoire.

La libre-circulation des travailleurs, des étudiants et des connaissances conduit de plus en plus à une mise en concurrence des établissements au niveau international, et par extension des différents modèles universitaires. La floraison de classements internationaux, dont le classement de Shanghai apparaît comme le plus emblématique, exprime cette montée en puissance de la compétition internationale

⁵ Le caractère pluridisciplinaire des universités est introduit dès 1968 et constitue même un axe fondamental de la loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968. L'article 6 précise que « les universités sont pluridisciplinaires et doivent associer autant que possible les arts et les lettres aux sciences et aux techniques ». Ce principe sera ensuite intégré dans toutes les grandes réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il est aujourd'hui rappelé par l'article L711-1 du Code de l'Éducation : « Ils [les établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel] sont pluridisciplinaires et rassemblent des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs de différentes spécialités, afin d'assurer le progrès de la connaissance et une formation scientifique, culturelle et professionnelle préparant notamment à l'exercice d'une profession ».

dans l'ESR, ou révèle plus exactement une volonté de mettre en concurrence les universités.

Cette compétition est de nature à remettre en cause les fondements des différents systèmes universitaires et à entraîner leur convergence autour d'un référentiel central. A ce titre, il n'est pas étonnant que l'université française soit depuis de nombreuses années l'objet de vives critiques et soit sujette à de multiples tentatives de réformes visant à la rapprocher du modèle anglo-saxon, désigné comme le plus efficace à travers les différents classements internationaux. Les établissements français d'ESR sont très souvent pointés comme des institutions vieillissantes, peu réactives et refermées sur elles-mêmes.

En matière d'enseignement, les forts taux d'échec en premier cycle (Licence) et l'attention croissante portée à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés suscitent des critiques de plus en plus fortes des universités françaises qui amènent certains à réclamer un alignement sur le modèle des grandes écoles, à reconsidérer l'absence de sélection pédagogique à l'entrée des universités, à élever les frais d'inscription et à professionnaliser de façon plus importante les formations universitaires. Ce sont finalement les missions assignées aux établissements, leurs modes de gouvernance et de financement qui sont remis en cause.

1.2 La LRU modifie-t-elle les missions publiques des opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche ?

La loi du 10 août 2007 relative aux Libertés et Responsabilités des Universités (LRU)⁶, va tenter de répondre aux critiques⁷. En instituant un nouveau cadre de gouvernance et de financement aux établissements, centré sur l'autonomie renforcée des universités, cette loi soumet les opérateurs d'ESR à des logiques de performance et d'efficience.

Elle va ainsi marquer une rupture dans la relation qu'entretiennent les universités avec leur tutelle, et donc dans la manière dont les établissements internalisent les missions publiques qui leur sont assignées. Plus encore, la volonté de réformer en

⁶ Cf. <http://www.legifrance.gouv.fr/LRU>

⁷ Cette loi est portée par Valérie Pécresse, Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, dès la constitution du premier gouvernement Fillon en mai 2007. La volonté de réformer en profondeur l'université française apparaissait déjà comme un élément majeur du projet du candidat Sarkozy.

profondeur le système universitaire français devrait sous-entendre, en amont de cette seule question de gouvernance, un changement d'orientation des politiques d'ESR et une modification des objectifs fixés aux différents opérateurs. Il convient donc de vérifier la réalité de cette évolution attendue des missions publiques confiées aux établissements.

La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 donne une première orientation large en précisant que les universités « ont pour mission fondamentale l'élaboration et la transmission de la connaissance, le développement de la recherche et la formation des hommes » (article 1). Il faut ensuite attendre la loi Savary de 1984⁸ pour obtenir une définition plus précise : « Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont : - la formation initiale et continue ; - la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats ; - la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ; - la coopération internationale » (article 4). C'est donc à travers ce polyptyque formation – recherche – diffusion – coopération que les universités vont mener leurs actions jusqu'à la mise en place de la LRU.

La réforme de 2007 bouleverse-t-elle véritablement les missions publiques d'ESR ? L'article 1 de la LRU prévoit que « Les missions du service public de l'enseignement supérieur sont :

- La formation initiale et continue ;
- La recherche scientifique et technologique, la diffusion et la valorisation de ses résultats ;
- L'orientation et l'insertion professionnelle ;
- La diffusion de la culture et l'information scientifique et technique ;
- La participation à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche ;
- La coopération internationale. ».

Nous sommes bien loin d'une rupture franche. Le polyptyque apporté par la loi Savary est maintenu dans la loi LRU. Deux missions supplémentaires sont toutefois ajoutées.

⁸ Cf. <http://legifrance.gouv.fr/Savary>

En premier lieu, la participation à la construction de l'Espace européen de l'ESR répond directement à la montée en puissance du projet européen à partir du début des années 1990, et qui n'avait donc pas pu être traduit dans la réforme de 1984. Ce concept d'Espace européen de l'ESR est issu à la fois du Processus de Bologne qui institue, en 1999, l'Espace Européen de l'Enseignement Supérieur (EEES)⁹, et de l'Espace Européen de la Recherche (EER) et dès 2000 un marché intérieur de la recherche et une coordination européenne des politiques de recherche et d'innovation. En second lieu, la LRU introduit l'orientation et l'insertion professionnelle comme mission fondamentale de l'enseignement supérieur.

Au-delà de ces deux ajouts, la réforme de 2007 n'est pas en rupture avec les missions assignées aux établissements d'ESR. Ce constat apparaît d'autant plus vrai lorsque l'on examine la loi du 22 juillet 2013 relative à l'ESR. Cette réforme ne modifie pas les fondements des missions introduites par la LRU, mais les renforce au contraire en y apportant des précisions, notamment sur la formation continue *tout au long de la vie* ou encore sur les implications de la diffusion et de la valorisation de la recherche. Alors qu'on aurait pu s'attendre à ce qu'un changement de majorité gouvernementale modifie l'orientation des missions publiques, la loi ESR apparaît en continuité de la loi LRU, certainement parce que la loi d'autonomie constitue déjà une continuité vis-à-vis des réformes précédentes du point de vue des missions inscrites dans le code de l'éducation.

Néanmoins, il ne faut pas minimiser l'ampleur des changements induits par la réforme de 2007. Les deux missions ajoutées par la loi LRU ne sont pas simplement la traduction d'évolutions politiques aux niveaux national et européen, mais sont aussi de nature à entraîner une réorientation du modèle universitaire français. En introduisant la professionnalisation comme nouveau fondement des formations supérieures, la LRU amorce un rapprochement avec le modèle des grandes écoles, ce qui constitue en soi un changement de perspective. Pourtant, si les réformes visent à réduire le fossé entre universités et grandes écoles, la prise de conscience tardive de cette problématique par les pouvoirs publics et le manque d'ambition des

⁹ Le concept d'Espace Européen d'Enseignement Supérieur émerge lors de la déclaration de la Sorbonne en 1998 (Allemagne, France, Italie et Royaume-Uni). Cette déclaration marque le lancement du Processus de Bologne, qui regroupe 29 pays en 1999 puis près d'une cinquantaine en 2011. C'est à partir de ce processus que sera institué un cadre européen des diplômes, instaurant une nouvelle architecture des cycles d'études (Licence-Master-Doctorat, encore appelé modèle 3-5-8 ou LMD) et une reconnaissance des formations sur tout le territoire européen à partir de crédits européens transférables et capitalisables. La réforme LMD de 2004 constitue sa transcription dans le code de l'éducation.

réformes ne suffisent pas à remettre en cause la dualité de l'ESR. En mettant en avant l'espace européen d'ESR, la réforme renforce l'existence d'un système universitaire supranational, et sous-entend donc la convergence des différents modèles nationaux vers un unique modèle européen. On peut y voir une bifurcation institutionnelle pour le modèle français d'ESR.

Au-delà des seules missions inscrites dans le code de l'éducation, il convient d'observer plus finement la façon dont elles se traduisent d'un point de vue opérationnel. Comme dit dans le premier chapitre, les objectifs et indicateurs associés aux différents programmes du Projet de loi de finances (PLF) correspondent de façon plus évidente aux missions publiques telles qu'elles sont entendues ici.

Au sein du PLF, la Mission Interministérielle Recherche et Enseignement Supérieur (MIREES) regroupe, en 2014, 12 programmes¹⁰ qui s'articulent en 70 actions et 51 programmes. On focalisera ici sur le programme 150 « Formations Supérieures et Recherche Universitaire », qui concentre à lui seul 40,8% des crédits demandés pour 2014 *via* les 12 programmes de la MIREES, et qui constitue la principale source de financement des universités.

Le programme 150 a été fortement remodelé depuis la mise en place de la LOLF. L'annexe donne la structure des objectifs et des différents indicateurs employés dans ce programme pour les années 2006 et 2014, permettant d'analyser la façon dont la loi LRU a modifié les missions publiques.

De 2006 à 2014, une tendance à la simplification des objectifs et des indicateurs apparaît clairement. Plusieurs objectifs sont ainsi fusionnés, tels que l'objectif 1 concernant la formation initiale et l'objectif 4 concernant la formation continue. On passe de 13 à 6 objectifs. De la même façon, des indicateurs sont supprimés, simplifiés ou remplacés dans un souci de lisibilité. Le changement le plus notable

¹⁰ Programme 150 « Formations Supérieures et Recherche Universitaire », programme 231 « Vie Étudiante », programme 172 « Recherches Scientifiques et Technologiques Pluridisciplinaires », programme 187 « Recherche dans le Domaine de la Gestion des Milieux et des Ressources », programme 193 « Recherche Spatiale », programme 409 « Écosystèmes d'Excellence », programme 190 « Recherche dans les Domaines de l'Énergie, du Développement et de la Mobilité Durables », programme 410 « Recherche dans le Domaine de l'Aéronautique », programme 192 « Recherche et Enseignement Supérieur en matière Économique et Industrielle », programme 191 « Recherche Duale (Civile et Militaire) », programme 186 « Recherche Culturelle et Culture Scientifique » et programme 142 « Enseignement Supérieur et Recherche Agricoles ».

intervient au niveau des différents objectifs relatifs à la gouvernance des opérateurs. Les quatre objectifs relatifs à la maîtrise de l'offre de formation, à l'accès aux ressources documentaires, à la gestion du patrimoine immobilier et à la réalisation de prestations de services sont en effet regroupés au sein d'un unique objectif d'efficience des établissements. Ainsi, le polyptyque formation – recherche – diffusion – coopération apparaît clairement suite aux diverses simplifications, mais s'accompagne désormais d'un principe d'efficience s'apparentant à une mission publique à part entière, au même titre que chaque composante du polyptyque.

Cette dynamique répond directement à la philosophie de la LOLF (Lambert, 2013), que la loi LRU transpose aux établissements d'ESR. Si la réforme de 2007 ne modifie pas ou peu les missions publiques fondamentales des universités, elle engage néanmoins une bifurcation institutionnelle de nature à modifier la façon dont les établissements répondent aux missions publiques, qui est de nature à provoquer finalement une mutation profonde du modèle universitaire français. Cette bifurcation institutionnelle repose en grande partie sur les orientations du *New Public Management* (NPM) : intégration de méthodes de gestion inspirées de celles pratiquées dans le secteur marchand, renforcement de l'autonomie des opérateurs, resserrement des prises de décisions autour de quelques responsables et prépondérance des logiques d'efficience (cf. chapitre 1). Ces évolutions apparaissent d'ailleurs directement dans le nom de la loi relative aux *libertés et responsabilités des universités*, également nommée loi d'autonomie des universités.

Les réformes effectuées depuis 2007 constituent finalement une simple mise en application des logiques de la LOLF au sein des universités. Si les missions publiques restent quasiment inchangées, la LRU apporte de nouveaux cadres de gouvernances et de nouveaux modes d'internalisation de ces missions, confortés par la loi ESR.

Il convient dès lors de préciser ces nouveaux modes d'internalisation afin de comprendre comment ils peuvent transformer en profondeur le système français d'ESR.

2. De nouveaux modes d'internalisation des missions publiques ,nb

2.1 Autonomie et transmutation des modalités d'internalisation des missions publiques

L'autonomie renforcée des établissements instituée par la LRU, et poursuivie par la loi ESR, constitue un nouvel outil d'internalisation des missions publiques. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la réforme en août 2007, l'autonomie des universités reposait sur les principes avancés par la loi Faure, et se limitait donc à une autonomie pédagogique, scientifique, administrative et financière. La philosophie générale de la LRU consiste alors à renforcer les initiatives des opérateurs en leur attribuant de plus grandes marges de manœuvre dans l'élaboration et la mise en œuvre de leur politique d'enseignement et de recherche. Cette autonomie étendue est censée garantir une meilleure adaptation des établissements aux contraintes auxquelles ils font face et une plus grande prise en compte de leurs forces afin de répondre aux objectifs fixés par le régulateur central.

Cette idée d'une autonomie capable de libérer les forces créatrices et d'inciter l'innovation au sein des opérateurs apparaît dès 2005 dans le rapport de la Cour des comptes sur « la gestion de la recherche dans les universités ». La Cour note en effet qu'il faut « franchir sans tarder des étapes préalables à l'octroi aux universités d'une autonomie de gestion accrue, condition nécessaire pour que les universités jouent le rôle qu'elles sont seules à pouvoir bien jouer pour le repérage, le soutien et la promotion des projets nouveaux, et dont l'aspect essentiel est celui de la gestion du personnel ». Ce rapport semble par ailleurs avoir très largement guidé les orientations de la réforme de 2007. De même, le rapport du Sénat de mars 2013 concernant la mise en œuvre de la LRU indique que la réforme « avait pour objectif d'introduire au sein du système d'enseignement supérieur français un nouveau paradigme : libérer la capacité d'innovation des établissements dans l'élaboration d'une politique de formation et de recherche qui leur soit propre, tout en les responsabilisant dans le financement et la gestion de leurs activités ».

En donnant une autonomie renforcée aux établissements, la LRU semble bel et bien aligner le modèle universitaire français sur le modèle anglo-saxon, dont les modes de gouvernance sont pointés comme les plus performants dans les différents classements internationaux. Cette volonté d'introduire dans les établissements de nouveaux modes d'internalisation des missions publiques est d'ailleurs très

largement assumée par le gouvernement suite à l'adoption de la réforme : « Autant dire, qu'une petite révolution est en train de se jouer dans l'enseignement supérieur et la recherche, qui permet enfin aux universités françaises d'être alignées sur les standards européens et internationaux, et d'avoir toutes les cartes en main pour doper leur attractivité et leur compétitivité »¹¹.

La LRU n'introduit pas seulement le principe d'autonomie renforcée. Elle modifie également en profondeur les règles de gouvernance des établissements. Elle conduit d'ailleurs à la création d'une section spécifique réservée à cette problématique dans le Code de l'Education. L'objectif de ces changements est de faciliter les prises de décisions au sein des établissements autonomes et de renforcer le portage politique de ces décisions par les directions d'universités. Autrement dit, la gouvernance est réformée afin de permettre à l'opérateur d'assumer son autonomie et de prendre plus efficacement les décisions qui s'imposent à la réalisation des missions publiques qui lui sont assignées. Ces enjeux étaient déjà présents dans les recommandations de la Cour des comptes en octobre 2005 qui indiquait que « le mode de gouvernance des universités est évidemment à revoir : mise en place d'une direction de la recherche, resserrement des conseils et lutte contre l'absentéisme, recours accru à la majorité simple, clarification des rôles des UFR (Unités de formation et de recherche) pour tenir compte de la mise en place du LMD et des écoles doctorales, plus grande affirmation de l'autorité des équipes présidentielles ».

Cette volonté de rendre plus performants les opérateurs autonomes dans leurs prises de décisions se concrétise par une réduction du nombre de décideurs et un élargissement des pouvoirs qui leur sont confiés. Les conseils d'administration des établissements sont censés devenir des instances de pilotage stratégique. Ils voient leurs prérogatives s'élargir et leur nombre se réduire (de 30 à 60 membres avant l'entrée en vigueur de la LRU, ils passent de 20 à 30 membres). Les présidents d'universités prennent une place majeure dans cette nouvelle gouvernance. Ils se trouvent investis de nouveaux pouvoirs. En lien avec la nouvelle autonomie budgétaire, ils peuvent désormais embaucher un agent en Contrat à Durée Déterminée ou Indéterminée, y compris sur des missions relevant jusqu'alors des

¹¹ Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, « Guide pratique : L'autonomie des universités, une réforme de terrain », *La preuve par l'exemple*, mars 2010.

seuls titulaires de la fonction publique, et attribuent également eux-mêmes les différentes primes aux personnels.

Alors que la faible autonomie et la forte implication du régulateur dans la gestion des opérateurs limitaient la portée des prises de décisions des établissements, cette nouvelle gouvernance vise à renforcer leur capacité de pilotage stratégique. En permettant la définition des orientations et des choix de gestion dans un périmètre plus restreint, la LRU raccourcit les délais de prises de décisions, et donne aux établissements une plus forte réactivité aux contraintes qui s'imposent à eux.

Néanmoins, cette nouvelle gouvernance renforcée n'a-t-elle pas éloigné les membres de la communauté universitaire de la prise de décisions en limitant la collégialité ? Cela ne pourrait-il pas induire des effets contrastés quant à la capacité d'initiative des universitaires, qui constitue pourtant le leitmotiv de l'autonomie renforcée ?

2.2 Le passage aux compétences élargies, moteur de nouvelles gouvernances...

Le second volet de la LRU, qui constitue l'essence même de la réforme, se consacre au renforcement de l'autonomie des universités par le passage aux compétences élargies. La LRU permet aux établissements de s'y conformer progressivement en fonction de l'état de préparation des opérateurs. En effet, l'article 18 de la LRU précise que les établissements peuvent demander à bénéficier des nouvelles Responsabilités et Compétences Élargies (RCÉ) dans un délai de cinq ans à compter de la publication de la loi. Au-delà de ce délai (c'est à dire au premier janvier 2012), les RCÉ s'imposent aux universités, qui deviennent ainsi autonomes en matière de choix budgétaires et de gestion des ressources humaines (article 49).

Ce passage aux RCÉ accompli, des modifications majeures sont apportées à l'élaboration des politiques budgétaires des universités, dans la gestion des ressources humaines, et dans une moindre mesure dans leur politique immobilière. C'est bel et bien l'imbrication de ces nouvelles compétences qui fait le socle de l'autonomie renforcée instaurée par la LRU.

Les établissements disposent désormais d'une maîtrise de leur masse salariale. Alors que le recrutement, l'intéressement, l'évolution de carrière et la rémunération des agents étaient jusqu'alors du ressort de la tutelle, les universités peuvent

désormais adapter leurs ressources humaines à leur stratégie d'enseignement et de recherche, tout en respectant bien sûr les règles statutaires qui s'appliquent aux personnels de l'ESR. C'est notamment sur ces aspects spécifiques que les présidents d'universités ont vu leurs pouvoirs s'élargir, dans une logique de pilotage entrepreneurial conforme aux prescriptions des tenants du management public par l'Innovation, l'information, l'Organisation et le Personnel (IOP) (Thom et Ritz, 2013). La possibilité de recruter directement des contractuels permet d'ajuster les moyens humains aux besoins de chaque composante. Cette nouvelle compétence va de pair avec la maîtrise des heures complémentaires¹². De plus, les universités établissent dorénavant leur propre politique d'intéressement des personnels enseignants et non-enseignants, pouvant de ce fait s'adapter aux contraintes budgétaires de chaque opérateur. Des modifications des procédures de recrutement des enseignants-chercheurs sont également apportées. Les *commissions de spécialistes* sont remplacées par des *comités de sélection* constitués pour chaque poste à pourvoir, dont les membres sont désormais nommés par le Conseil d'Administration sur avis du président alors qu'ils étaient auparavant élus. De plus, les présidents d'universités occupent une place majeure dans ces procédures puisqu'ils se trouvent dotés d'un droit de veto sur toutes les décisions relevant de l'affectation et du recrutement des agents¹³.

Cette plus grande maîtrise dans la gestion des ressources humaines s'accompagne inévitablement d'une réelle autonomie en matière budgétaire. Alors qu'une grande partie des crédits alloués étaient fléchés par la tutelle avant la mise en place de la LRU, les établissements autonomes disposent d'une maîtrise de 100% de leur budget dès lors qu'il reste sincère et à l'équilibre, et que le niveau du fonds de roulement permet de prévenir toute cessation de paiement. La distinction qui était faite entre les différents types de dépenses (dépenses de personnel, dépenses de fonctionnement, dépenses d'investissement...) n'existe donc plus dans les faits puisque les universités disposent maintenant d'une dotation globale qu'ils peuvent répartir à leur guise entre les différents postes de dépenses (fongibilité asymétrique¹⁴). On constate dès 2009 un déversement des dépenses de personnel

¹² Il s'agit d'heures d'enseignement assurées au-delà des services statutaires des personnels en poste.

¹³ La jurisprudence a néanmoins très largement réduit les possibilités d'application de ce droit de veto.

¹⁴ La fongibilité budgétaire des établissements constitue l'outil central de l'autonomie. Les universités peuvent en effet réorienter une partie des crédits normalement alloués aux ressources humaines pour accroître leur budget

dans les dépenses de fonctionnement, qui devient complet en 2013 suite au passage de tous les établissements au RCÉ.

Afin d'assouplir leur contrainte budgétaire, les universités peuvent, depuis la réforme de 2007, créer des fondations avec des associations ou des entreprises dans le but d'accroître leurs ressources propres. La possibilité pour les établissements de capter des ressources privées n'a cependant pas pour origine la loi LRU. Déjà avec la loi Faure, les universités pouvaient disposer de dons de la part d'associations, d'entreprises ou d'individus. Néanmoins, les établissements peuvent désormais constituer des structures spécifiques dans l'objectif d'attirer des financements privés, à partir de projets précis ou d'objectifs partagés avec les partenaires. Quatre ans après le vote de la LRU, déjà près de 40 fondations avaient vu le jour.

Enfin, il faut noter qu'une compétence supplémentaire, prévue par la LRU, s'est heurtée à des difficultés de mise en œuvre : la dévolution aux établissements de leur patrimoine immobilier. La loi donnait la possibilité aux universités de demander cette compétence particulière après leur passage aux RCÉ. De fortes réticences sont apparues dans la communauté universitaire et notamment la crainte que cela ne pèse de façon trop importante sur les budgets des établissements. En mai 2009, un groupe d'expérimentation de neuf universités est constitué (Avignon, Cergy, Clermont 1, Corte, Marne-la-Vallée, Paris 2, Paris 6, Poitiers et Toulouse 1). En 2011, seules trois de ces neuf établissements ont finalement obtenu la dévolution du patrimoine (Clermont 1, Poitiers et Toulouse 1). Face à l'échec de ce processus, le gouvernement décide fin 2012 de l'interrompre pour une durée de trois afin d'en réaliser un examen approfondi.

2.3 ... et source de difficultés de fonctionnement dans un contexte budgétaire contraint

L'autonomie renforcée a conduit les universités à chercher à mieux appréhender leur environnement et les déterminants de leurs actions. Les RCÉ ont amené les universités à porter une attention toute particulière à leurs coûts de fonctionnement. Avec une plus grande maîtrise de leur budget et de leurs ressources humaines, les établissements ont cherché à se doter d'outils de gestion financière et comptable qui ont donné plus de visibilité financière. Ces nouveaux instruments de gestion sont de

de fonctionnement. Néanmoins, comme le fixe la LOLF, cette fongibilité est asymétrique au sens où l'inverse est impossible. Cela répond directement aux objectifs politiques de réduction du nombre de fonctionnaires.

nature à renforcer la capacité des établissements à mener des politiques stratégiques eu égard aux missions publiques qui leur sont assignées, tout en justifiant les dépenses engagées au regard des performances atteintes. On retrouve ici les fondements et les objectifs de la LOLF.

Cette nouvelle dynamique de gestion entraîne cependant une certaine technicisation qui peut être en contradiction avec les principes de la nouvelle gouvernance au sein des opérateurs. Si elle vise à rendre plus efficace la gestion des établissements, l'autonomie renforce le poids des services chargés d'évaluer et de maîtriser les coûts. Elle peut de ce fait engendrer un décalage entre les choix politiques et leur réalisation, d'autant que de nombreuses universités rencontrent après le passage aux compétences élargies d'importantes difficultés financières. Les déclarations de la Ministre de l'ESR en novembre 2013 concernant la volonté du gouvernement de proposer aux présidents d'universités des cours de gestion publique illustre la prégnance de ces contradictions¹⁵. La technicisation de la gestion des universités et la prédominance des logiques de coût peuvent dans ce cadre aboutir à un affaiblissement du portage politique des stratégies d'établissements, pourtant censé être renforcé par les nouvelles règles de gouvernance. En réalité, l'ampleur de ces contradictions est très largement déterminée par les caractéristiques individuelles des présidents d'université, autrement dit par leurs capacités à s'affirmer comme décideurs principaux tout en s'appuyant sur les diagnostics des exécutants, et est de ce fait soumise aux aléas des changements de mandat au sein de chaque établissement. Les compétences élargies sont toutefois porteuses de nouveaux risques stratégiques. L'université de Versailles Saint Quentin en Yvelines, passée parmi les premières aux compétences élargies, signant les premiers partenariats public-privé de l'enseignement supérieur, s'appuyant sur des fondations, se lançant dans les investissements d'avenir et entrant en 2010 parmi les 500 premières universités du classement de Shanghai... s'est retrouvée en quasi-cessation de paiement¹⁶, la ministre devant déclarer publiquement début 2014 qu'elle ne serait pas fermée.

Mais plus généralement, dans un contexte budgétaire de plus en plus contraint, les logiques de rationalisation se trouvent renforcées au détriment des potentialités

¹⁵ <http://www.challenges.fr/economie.html>

¹⁶ <http://www.liberation.fr/societe>

novatrices. Le passage au RCÉ a été en effet suivi de transferts de compétences sans que leurs coûts ne soient intégralement compensés. En particulier, le financement du glissement vieillesse-technicité (GVT)¹⁷ n'est pas pleinement assuré par l'autorité de tutelle, alors que les établissements, nouvellement gestionnaires de leurs ressources humaines, doivent désormais en supporter le coût. Ces nouvelles compétences non totalement compensées pèsent lourdement sur les marges de manœuvre des établissements, notamment quand s'ajoute à cela les crédits gelés au titre de la participation au rétablissement des comptes publics. De 2010 à 2014, le nombre d'universités en difficulté financière s'est considérablement accru¹⁸. Les compensations partielles du GVT accordées par la tutelle ne suffisent pas à réduire l'impact de son désengagement financier.

Le principe de responsabilisation apportée par la LRU conduit les établissements à opérer eux-mêmes des choix budgétaires difficiles. Pour un nombre croissant d'universités, une contrainte budgétaire de plus en plus forte amène à arbitrer entre la réduction des moyens alloués à la recherche et la baisse des volumes horaires de leurs formations. Une autre solution consiste à geler les postes nouvellement créés par la tutelle ou les postes vacants, afin de réinjecter les crédits concernés dans leur budget de fonctionnement. Ceci tend à accroître en contrepartie le recours aux agents contractuels, que les présidents d'université peuvent directement recruter, précarisant davantage de personnels enseignants et non-enseignants. Ces pratiques pourraient être initiatrices d'un passage à terme d'une fonction publique de carrière à une fonction publique d'emploi, qui est vue par les partisans de la nouvelle gestion publique comme indispensable pour accompagner la modernisation et donner de la souplesse de gestion (Trosa, 2013).

Ceci étant, face aux difficultés budgétaires, le principe de responsabilisation devient de plus en plus un principe de rationalisation. Cela conduit les équipes de direction à

¹⁷ A effectifs constants, le GVT traduit l'augmentation de la masse salariale du fait de l'avancement automatique des agents, des promotions et des concours internes.

¹⁸ Il apparaît difficile de définir précisément le nombre d'établissements en difficulté. A la fois parce qu'il n'est pas dans l'intérêt des établissements de communiquer sur leurs déséquilibres budgétaires, et qu'il n'est pas non plus dans l'intérêt de la tutelle d'admettre un manque d'ambition dans les dépenses d'ESR. Néanmoins, les interventions régulières des universitaires et des présidents d'université obligent le Ministère de l'ESR à une transparence vis-à-vis du public. Ainsi, en 2012, 17 universités sur 76 affichaient un déficit et 19 prévoyaient des difficultés pour 2013 (avec au moins deux exercices déficitaires consécutifs pour Montpellier-III, Marne-la-Vallée, Le Mans, Mulhouse et Paris-I Panthéon-Sorbonne). Pour 2014, 15 universités anticipaient des difficultés (avec au moins deux exercices déficitaires consécutifs pour Paris-I Panthéon-Sorbonne, Paris-VI Pierre-et-Marie-Curie, Paris-XIII Nord, et Evry-Val d'Essonne). Plus d'une trentaine d'universités disposent d'un fond de roulement de moins de 30 jours.

opérer des arbitrages de court terme, sans concevoir les stratégies d'établissement à moyen et long termes. Les recours temporaires successifs à des agents non titulaires illustrent ce conflit de temporalité. Ceux-ci posent en effet de réelles difficultés quant à la continuité des activités et au degré d'investissement des personnes recrutées. Cela pèse donc directement sur la capacité des établissements à répondre à long terme aux missions publiques d'enseignement et de recherche qui leur sont assignées.

Cette rationalisation des coûts, mêlée aux difficultés budgétaires, conduit également de nombreux établissements à remettre en cause l'existence de sites délocalisés. La situation du site universitaire de Béziers (université Paul Valéry Montpellier-III), menacée de fermeture fin 2013, n'est pas passée inaperçue. De plus en plus, le manque de moyens réduit la capacité des universités à garantir une équité territoriale, alors même qu'elle constitue un principe fondamental de l'intervention publique. Les regroupements d'établissements, en vue d'accroître la visibilité à l'international des universités françaises, renforcent cette dynamique de rationalisation territoriale de l'ESR autour de grands pôles.

Si l'autonomie renforcée a ouvert la voie à une meilleure gouvernance des établissements et à une plus grande maîtrise des coûts, un accompagnement financier insuffisant a finalement réduit l'efficacité de ces nouveaux modes d'internalisation des missions publiques. Les nouvelles responsabilités visent à fournir aux universités une plus grande adaptabilité à leur environnement, tout en libérant les forces créatrices et en incitant l'innovation en leur sein. Mais l'émergence d'une logique de rationalisation et de gestion de court terme réduit la portée de ces leviers de performance. Le desserrement d'une contrainte budgétaire trop pesante serait plus à même de faire bénéficier des effets attendus de l'autonomie renforcée.

L'objectif de rendre le système français d'ESR plus efficace et plus innovant pour répondre efficacement à la concurrence internationale ne semble donc pas atteint. A l'inverse, la LRU, à travers la réforme des modes de financement, a encouragé la concurrence entre établissements sur le seul territoire national.

2.4 Le développement du financement par la performance et sur projets

En complément de l'autonomie renforcée, les universités connaissent depuis 2009 une modification profonde de leur mode de financement. En effet, deux dynamiques apparaissent : d'abord, la mise en place d'un financement à la performance des établissements, puis, un financement sur projets complémentaire du premier.

Cette refonte du système de financement de l'ESR constitue un outil supplémentaire d'internalisation des missions publiques par les universités. Ce nouveau mode de financement apparaît complémentaire à l'autonomie instaurée par la LRU. Mais le financement à la performance ne peut être dissocié de l'autonomisation des établissements. Si l'on peut renforcer l'autonomie des opérateurs sans obligatoirement instaurer un financement à la performance, ce nouveau mode d'attribution des moyens n'a de sens que pour des institutions pleinement autonomes. Il s'agit donc d'un instrument incitatif supplémentaire. En rendant les universités autonomes, le régulateur central permet une adaptation des stratégies de chacune aux contraintes posées et encourage en même temps l'innovation pédagogique et scientifique. En les finançant à la performance, le régulateur « récompense » les établissements en fonction des résultats obtenus à partir de leurs propres stratégies autonomes. Le financement à la performance et le financement sur projets découlent donc directement de la philosophie de la LOLF, et en ce sens renforce la bifurcation institutionnelle du modèle français d'enseignement et de recherche.

Depuis 1994, les universités étaient financées *via* le Système ANalytique de RÉpartition des MOyens (SANRÉMO). Il s'agissait principalement d'un financement des établissements selon leurs besoins. A partir de 2009, un nouveau modèle de financement est introduit : le SYstème de répartition des Moyens à la Performance et à l'Activité (SYMPA). Le nouveau système intègre à la fois un financement à l'activité (nombre d'étudiants présents aux examens et nombre de chercheurs producteurs) et à la performance (par exemple le taux de réussite aux examens, la durée moyenne d'une thèse, ou encore le montant des ressources apportées au titre de la valorisation de la recherche (brevets)). Les seuls ajustements possibles dans les dotations ministérielles reposent sur la part négociée dans le cadre de la contractualisation des établissements avec l'État, mais cela représente au plus 1% du budget des établissements. Le tableau 1 présente le poids du financement à l'activité et à la performance des activités de recherche et d'enseignement.

Globalement, 20% des moyens sont désormais alloués en fonction de la performance des universités, soit environ sept fois plus qu'avant 2009, et 80% sont attribués au titre des missions publiques qui leur sont assignées.

A ce nouveau mode de financement s'ajoute à partir de 2010 un vaste financement sur projets¹⁹. Les établissements d'ESR sont en effet les premiers concernés par les Projets d'Investissements d'Avenir (PIA). Ce n'est cependant pas la première fois que ce mode d'attribution des moyens bénéficie aux universités. Les enveloppes des précédentes opérations de modernisation des campus universitaire (Plan Université 2000 en 1990, Université du 3^{ème} Millénaire (U3M) en 2000 et Plan Campus en 2008) avaient déjà été distribuées en grande partie suivant les projets proposés par les établissements. Mais les PIA constituent tout de même un changement majeur dans le paysage universitaire. D'abord parce qu'ils font directement écho au nouveau mode de financement à la performance. Ensuite parce que les montants dédiés aux universités sont non négligeables et constituent un apport budgétaire d'ampleur : 22 des 35 milliards d'euros de PIA sont dédiés aux universités.

Tableau 1 : Mode de répartition du modèle SYMPA des emplois et des crédits à l'activité et à la performance en 2014

Emplois (en pourcentage)		
Enseignement	Activité	90,7
	Performance	9,3
Recherche	Activité	77,7
	Performance	22,3

Crédits (en pourcentage)		
Enseignement	Activité	90,4
	Performance	9,6

¹⁹ Il s'agit des *Labex* pour les laboratoires, *IDEX* pour les projets scientifiques et *Equipex* pour les équipements. Le ex signifiant pour chacun « d'excellence ».

Recherche	Activité	0
	Performance	100
Lecture : En 2014, 9,6% des crédits alloués aux activités d'enseignement par le modèle SYMPA sont calculés à partir de la performance des établissements sur ce critère.		

Les nouveaux modes de financement des universités s'inspirent de l'esprit de la LRU et relèvent plus largement d'une application de la LOLF dans les établissements d'ESR. Le financement à la performance doit permettre d'assurer le bon usage des ressources publiques par les universités au regard des missions qui leur sont assignées. Il entend assurer une maîtrise complète des coûts et une hiérarchisation des différentes politiques par rapport aux objectifs visés. L'assouplissement de la contrainte budgétaire par l'octroi de moyens supplémentaires suivant un principe de performance constitue une incitation aux initiatives innovantes au sein des établissements en vue de répondre aux exigences de la tutelle.

On peut toutefois s'interroger sur la pertinence des différents critères de performance. Comment ceux-ci sont-ils choisis ? Quelles en sont les conséquences en termes d'architecture du service public d'ESR ? Les établissements disposent-ils d'une réelle capacité d'action sur les indicateurs clefs ?

En premier lieu, un fort déséquilibre apparaît entre les activités de recherche et d'enseignement. Quand 90% des crédits alloués à l'enseignement proviennent d'un financement à l'activité, 100% des crédits de recherche sont attribués à la performance. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les établissements cherchent à valoriser leurs activités de recherche au détriment de leurs formations afin de capter des moyens plus importants via le financement à la performance. Ces nouveaux modes de financement tendent donc à renforcer le déséquilibre qui existe dans les universités entre les efforts réalisés sur la recherche et sur l'enseignement²⁰.

²⁰ Même si la massification de l'enseignement supérieur a conduit à un accroissement du budget globalement réservé aux étudiants et à une hausse du temps consacré à l'enseignement, les activités de recherche apparaissent prioritaires pour les opérateurs. Les stratégies de différenciation des établissements, reposant bien plus sur la performance des équipes de recherche que sur la qualité des formations proposées, en sont l'illustration. Ce déséquilibre apparaît également dans l'évaluation des enseignants-chercheurs par leurs pairs et

En second lieu, il semble pertinent de considérer qu'une taille critique est nécessaire pour parvenir aux objectifs fixés par la tutelle à travers les critères de performance. De ce fait, les opérateurs qui disposent déjà d'un budget plus abondant risquent de capter une plus grande part des moyens alloués à la performance. A l'inverse, ceux qui présentent des difficultés dans la réalisation de leur politique d'enseignement et de recherche en raison de moyens insuffisants peuvent voir leurs crédits se réduire un peu plus. De la même façon, il n'est pas étonnant de voir les PIA se concentrer sur les établissements de grande taille ou déjà performants. L'introduction du financement à la performance et sur projet risque donc de creuser les disparités et de conduire à un enseignement supérieur à plusieurs vitesses. Le « désert de l'ouest » apparaît aujourd'hui comme l'une des conséquences de ces inégalités de financement²¹. Les transformations de la structure territoriale de l'ESR induit par ces nouveaux modes de financement pourraient finalement conduire l'État à intervenir afin de corriger les disparités croissantes et rétablir l'équité. En l'absence de régulation, la dualité entre les établissements performants et les établissements sous dotés risquerait de devenir une caractéristique structurelle du modèle universitaire français. Si de grandes universités en ressortiraient renforcées, et donc en capacité de se maintenir dans la concurrence internationale, cela paraît contraire à la réalisation des missions publiques du moins telles qu'elles sont définies aujourd'hui.

Là encore il apparaît qu'un accompagnement du régulateur central soit nécessaire afin de limiter les effets pervers des réformes. Si l'introduction d'une logique de performance au sein des modes de financement permet d'internaliser plus efficacement les missions publiques attribuées aux opérateurs, elle est de nature à fragiliser la structure de système français d'ESR.

2.5 La montée en puissance de l'évaluation dans l'ESR

L'évaluation n'est pas une pratique récente dans l'enseignement supérieur français. Elle s'est tout d'abord déployée pour les activités de recherche dans le cadre des programmes européens de recherche et notamment, dans les années 1980, *via* les

dans l'avancement de carrière, pour lesquels la qualité scientifique importe plus que l'investissement pédagogique alors même que l'enseignement occupe statutairement la moitié du service des universitaires.

²¹ Le rapport du CÉSE (2013) pointe de manière plus générale le développement des inégalités entre territoires du fait de l'absence de politique suffisamment volontariste de l'État pour l'éviter.

grands programmes européens²². Il s'agissait alors de développer l'activité scientifique en réseaux à l'échelle de la communauté européenne en fédérant sur projets les organismes de recherche et en pratiquant une sélection des meilleurs par leurs pairs. La politique française de recherche scientifique s'est ensuite déployée sur des bases qui s'en sont inspirées. Cela a débouché sur la création en 2005 de l'Agence nationale de la recherche (ANR)²³ dont les missions sont de dynamiser une recherche scientifique de qualité par un financement sur projets, tout en ciblant plus fortement les financements en mettant en concurrence les équipes de recherche et les chercheurs. L'agence sélectionne les projets s'inscrivant dans le cadre de programmes pluriannuels non thématiques ou thématiques, en pratiquant une évaluation censée être uniquement fondée sur la qualité des projets et des demandeurs. La sélection des projets et les arbitrages sur les dotations sont réalisés par les pairs dans le cadre de comités scientifiques relevant de grandes disciplines.

La première phase d'application généralisée de l'évaluation dans l'ESR français fut franchie en 1984 avec la création d'une autorité administrative indépendante, le Comité national de l'évaluation (CNÉ)²⁴. Ses missions sont en effet d'évaluer les modalités de mise en œuvre des missions de service public d'ESR, en particulier les actions menées et l'utilisation des moyens, dans le cadre de la politique hexagonale de recherche et de formation. Les analyses, diagnostics et préconisations émanant des évaluations ainsi pratiquées sont diffusées dans des rapports rendus accessibles à tous. Les évaluations portent de plus sur des périmètres différents. Tous les quatre ans, le CNÉ fait un rapport au Président de la République portant sur l'accomplissement des missions de l'agence. Par ailleurs, chacun des établissements est évalué (ils l'ont été pour la plupart deux fois de 1986 à 2006). Des rapports de sites, concernant l'interaction de plusieurs établissements d'un même territoire régional sont également réalisés. Le CNÉ produit également des rapports thématiques ou par disciplines afin d'en tirer des enseignements transversaux ou comparatifs. Enfin, le CNÉ a produit des guides de l'évaluation formalisant les attendus et les modalités de mise en œuvre des évaluations. La logique du contrôle

²² Les programmes cadres pour la recherche et le développement technologique (RACE, ESPRIT) ont été lancés à partir de 1984.

²³ Tout d'abord créée le 7 février 2005 sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), cette agence de moyens a, depuis le 1^{er} janvier 2007, un statut d'établissement public de l'État à caractère administratif suite au décret n°2006-963 du 1^{er} août 2006 portant organisation et fonctionnement de l'Agence nationale de la recherche. Cf. <http://www.agence-nationale-recherche.fr/>

²⁴ Cf. https://www.cne-evaluation.fr/fr/present/som_mis.htm

exercé par les corps d'inspection sous l'autorité directe du Ministre (et en particulier par l'Inspection générale de l'administration générale de l'éducation nationale et de la recherche – IGAÉNR, qui suit la mise en œuvre des politiques éducatives et analyse leur impact général) reste présente. L'IGAÉNR produit et diffuse, dans cette optique, divers rapports²⁵. Mais la logique du contrôle direct tend progressivement à s'estomper avec la mise en œuvre de l'autonomie des établissements et le déploiement de puissants systèmes d'incitation, dans lesquels s'inscrit l'évaluation.

Avec la mise en place du CNÉ, une culture de l'évaluation s'est donc progressivement affirmée dans le paysage universitaire national. L'évaluation pratiquée par l'autorité indépendante vise au premier chef à apporter à la Direction générale de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'insertion professionnelle (DGESIP) des informations et des préconisations utiles pour que l'État contractualise avec les établissements. A cet effet, à partir de 2000, les rapports du CNÉ sur les établissements sont produits de manière synchronisée avec leurs campagnes d'habilitations pour la signature de leurs contrats quadriennaux²⁶.

Cependant, l'habilitation des diplômes et des laboratoires reste alors fondée sur le dépôt de dossiers par les établissements sans que les unités de recherche et les formations soient évaluées finement au cas par cas par le CNÉ. L'habilitation repose principalement sur un examen de conformité par la DGESIP au regard des textes et des attendus du moment de l'autorité. Les outils déployés ont dès lors un impact situé principalement au niveau des directions d'établissements et peuvent être considérés comme étant trop peu connus ou ayant manquant d'impact sur les acteurs de terrain (dont les responsables de formations et directeurs de laboratoires). Les campagnes d'habilitation apportent en effet peu d'informations sur la qualité de chacune des unités de recherche et plus encore de chacune des formations. L'habilitation s'opère alors avec des critères d'évaluation insuffisamment transparents et en l'absence de réelle formalisation. Elle a ainsi des effets trop limités pour faire évoluer les pratiques et susciter une amélioration en continu de l'ESR. De plus, cela ne se traduit pas par une diffusion large d'une information fine aux diverses parties prenantes (usagers, responsables, autorités locales, nationales...).

²⁵ Cf. <http://www.education.gouv.fr/pid258/les-rapports-i.g.a.e.n.r.html>

²⁶ Elle est devenue quinquennale avec un recoupage des zones géographiques concernées annuellement par l'évaluation et la campagne d'habilitation au début des années 2010.

Ces limites peuvent expliquer la création en 2007 d'une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (AÉRES) qui, par le décret n°2006-1334²⁷, remplace le CNÉ. Il s'agit de booster l'évaluation pour en faire un instrument de transformation rapide du paysage universitaire national, dans le même esprit que celui qui va inspirer la LRU. L'AÉRES se voit fixer pour missions d'évaluer les établissements de l'enseignement supérieur, tant dans leurs dimensions de politiques d'établissement, de recherche que de formation, et de valider les procédures d'évaluation des personnels des établissements et organismes. Elle est organisée à cet effet en trois « sections » (1, établissements ; 2, recherche ; 3, formations) qui s'attachent, chacune dans leur domaine, à évaluer l'ensemble des établissements du supérieur relevant de son champ de compétence²⁸. L'évaluation n'en est pas moins dite « intégrée », ce qui est une spécificité du modèle français d'évaluation de l'ESR : les évaluations des laboratoires de recherche sont mobilisées pour évaluer les formations (en particulier de niveau master), les évaluations réalisées par les sections 2 et 3 sont également transmises à la section 1 afin qu'elle élabore ses rapports d'établissement.

L'AÉRES dispose d'une assez large autonomie pour spécifier ses critères et ses pratiques d'évaluation vis-à-vis des établissements du supérieur qui relèvent de son champ de compétence, bien évidemment dans le cadre des missions publiques qui sont assignées par les textes à l'ESR et à elle-même. Son Conseil, composé de 25 personnes (personnalités qualifiées, représentants des établissements, des instances d'évaluation, du Parlement) valide les procédures, les critères et les orientations stratégiques de l'AÉRES. La technostructure²⁹ joue également un rôle important. Les délégués scientifiques (des universitaires en délégation auprès de l'institution et à temps partiel) et administratifs participent largement à l'élaboration collective des critères d'évaluation et à la spécification du mode opératoire de

²⁷ [Décret n°2006-1334 du 3 novembre 2006, version consolidée au 9 février 2009, relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'AÉRES](#)

²⁸ Ce champ de compétence qui est dans un premier temps l'ensemble des établissements relevant du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, et donc en particulier l'ensemble des universités, s'est progressivement élargi. Il excluait les écoles d'ingénieur privées, les établissements privés, en particulier. Il s'est élargi aux écoles d'art et d'architecture. De même, le périmètre d'évaluation des formations s'est élargi en 2010 : au-delà des licences générales, des masters et des écoles doctorales, les licences professionnelles entrent dans le périmètre d'évaluation de l'AÉRES.

²⁹ La notion est empruntée ici à J.K. Galbraith qui, dans *Le nouvel État industriel*, Gallimard, 1969, fait appartenir à la technostructure les membres de l'organisation participant à différents niveaux de responsabilité à la mise en œuvre de l'action de l'organisation.

l'AÉRES. Les critères d'évaluation sont par ailleurs connus en amont par les établissements (par la mise à disposition de documents d'expertises commentés quelques mois avant la transmission des dossiers). Les critères d'évaluation donnent rapidement lieu à une notation des formations et des unités de recherche³⁰. Des visites sur sites ont lieu, du moins pour l'évaluation de la recherche et des établissements³¹. Les rapports réguliers, établis au rythme des contrats d'établissement, sont publiés sur le site de l'AÉRES, accompagnés de la réponse de chaque établissement, et rendus ainsi accessibles à toutes les parties prenantes.

Cette démarche s'accompagne également du développement de la pratique de l'auto-évaluation : l'AÉRES demande depuis 2010 aux évalués de la réaliser en amont et de l'inclure dans leurs dossiers, quel que soit le type d'objet évalué. Les évaluations sont par ailleurs réalisées par des experts disciplinaires, par exemple deux « pairs » pour chaque formation, qui exercent en responsabilité leurs missions, les rapports étant discutés collectivement selon le périmètre concerné (établissement ou site) s'inscrit dans le cadre du cahier des charges de l'AÉRES.

Tous ces éléments ont fortement ancré l'évaluation dans le paysage universitaire français et contribué à une amélioration en continu des modalités de mise en œuvre des missions assignées à l'ESR. L'évaluation mobilise la communauté universitaire, le contenu des rapports et les notes obtenues étant devenus essentiels pour pérenniser l'objet évalué, obtenir l'habilitation de l'unité de recherche ou de la formation. Pour les formations, la prise en compte de critères de suivi des diplômés, d'insertion professionnelle et de qualité de pilotage ont ainsi grandement progressé, bien que restant variable d'une entité ou d'un établissement à un autre et bien que les limites d'une évaluation sur dossiers aient subsisté.

On peut donc y voir une bifurcation institutionnelle qui, en mettant l'accent sur des critères de qualité, pousse l'ensemble des porteurs de projets dans les établissements à mener une auto-évaluation des pratiques et à prendre en compte les recommandations émises par l'AÉRES. Le processus d'évaluation est de nature

³⁰ D'abord unique pour chaque unité de recherche et pour chaque formation, la note (A+, A, B ou C) est devenue multicritères, c'est à dire associée, selon l'objet évalué, à chacun des 3, 4 ou 6 critères prédéfinis.

³¹ Les formations ne sont cependant pas concernées pour des raisons financières, leur nombre étant très élevé. Lors de l'évaluation internationale de l'AÉRES en 2010 auprès des agences européennes EQAR et ENQA, les remarques adressées sur l'absence de contact direct avec les usagers dans le cadre de l'évaluation des formations, ont cependant amené, à défaut de visite sur site par formation, à dépêcher pour chaque établissement un expert formations pour des entretiens qui ont lieu après une première transmission (avant diffusion) des rapports.

à accélérer les ajustements, et pousse à la réflexion stratégique sur le moyen et le long terme, dans un contexte où, malgré l'autonomie, les contraintes émanant de la tutelle se renforcent avec le financement par la performance (cf. infra).

Le développement de la pratique de l'évaluation et sa mise en œuvre par l'AÉRES n'en ont pas moins suscité des critiques virulentes, notamment lors des Assises de l'ESR, organisées suite à l'alternance politique de 2012. La loi ESR de juillet 2013 a dès lors fait disparaître l'AÉRES pour la remplacer par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES), qui reste une autorité administrative indépendante... dont les missions sont très proches de celles de son prédécesseur.

Les critiques émises à l'encontre de l'AÉRES durant les Assises sont la lourdeur du travail et de la charge administrative qui résultent pour les porteurs de projets des évaluations systématiques et récurrentes. Cela a pu susciter un refus du principe même de l'évaluation, une difficulté de mobiliser les personnels dans les établissements, et une crainte d'une évaluation couperet. Certains reprochent également les effets pervers d'un affichage, sur de longues années, des notes et des rapports, alors même que des changements importants peuvent, lors de l'habilitation, avoir sensiblement fait évoluer la situation. D'autres critiquent une inféodation de l'AÉRES aux orientations ministérielles ou pointent des procédures de désignation des délégués scientifiques et des experts par cooptation, à caractère non électif. Mais les critiques les plus virulentes portent sur l'évaluation de la recherche (diversité des modes de prise en compte des productions selon les disciplines, doublons avec l'évaluation des Instituts tels le CNRS, l'INSERM...). Les nouvelles procédures d'évaluation sont un instrument qui rompt avec des pratiques anciennes. Des réseaux institutionnalisés et influents (Conseil national des universités, Instituts, organisations syndicales) craignent la mise en cause de leurs prérogatives et/ou pouvoir d'influence. Avant son remplacement par le HCÉRES, l'AÉRES a pris en compte certaines des critiques : suppression de la notation, publication de la date de mise en œuvre des évaluations, travail dans les différentes disciplines avec les institutions représentatives (CNU, CNRS, sociétés savantes représentatives) pour l'établissement des critères de production scientifique...

La mise en place du HCÉRES et les transformations en cours du paysage universitaire avec la loi ESR posent cependant diverses questions sur la refondation

du modèle français d'évaluation. Les contraintes de financement qui pèsent sur l'ESR poussent à réduire le périmètre de l'évaluation nationale ou à la transférer vers les établissements alors que l'auto-évaluation pratiquée est très disparate de l'un à l'autre et que l'expertise externe est fortement utile pour progresser. Il est ainsi à craindre que l'évaluation interne soit menée de manière très insatisfaisante, comme c'est le cas aujourd'hui dans un grand nombre d'établissements, qu'elle ne confine à l'auto-satisfaction et ne suscite la permanence de pratiques peu innovantes. Les réorientations actuelles de l'évaluation sont d'élargir le « grain » de l'évaluation, ce qui pourrait amener à renoncer à expertiser chacune des formations ou des unités de recherche pour se placer sur des périmètres plus larges. Telle semble bien être la logique de la réforme dite de « l'accréditation », qui consiste pour les pouvoirs publics, dans le cadre de l'autonomie, à faire pratiquer l'évaluation sur des champs de formation ou de recherche, en incitant chaque établissement à développer une stratégie propre de champs cohérents pour être habilité sur cette base pour la durée du contrat. Ces dispositions pourraient cependant avoir pour effet de réduire la portée de l'évaluation en la recentrant sur les besoins propres des pouvoirs publics dans le cadre de la négociation contractuelle avec les établissements, et non d'apporter à toutes les parties prenantes des éléments utiles d'information pour une amélioration fine en continu. Cette logique de « capture » de l'évaluation dans une démarche utilitariste des pouvoirs publics transparait également par l'adoption en 2013 par l'AÉRES de l'évaluation dite « ex post » (c'est-à-dire non pas sur le futur contrat mais sur ce qui s'est déroulé durant la période contractuelle antérieure) ou de la suppression de la notation (un changement de la règle intervenant en pleine phase d'évaluation de la vague E). Cela semble traduire la volonté de la tutelle de ne pas se voir « entravée » dans le rôle qu'elle s'est dévolu « d'État stratège » par des recommandations à caractère prospectif issues des évaluations.

La mise en œuvre systématique et la diffusion généralisée des évaluations qui a accompagné la bifurcation institutionnelle de l'autonomie renforcée et la montée en puissance de la logique européenne pourrait dès lors s'effacer devant la réaffirmation du pouvoir de la tutelle nationale.

3. Quelles perspectives d'avenir pour le modèle français d'enseignement supérieur et de recherche ?

Les développements précédents ont montré que le modèle français d'ESR a fortement évolué durant les dernières décennies. Ces évolutions se sont faites à la fois dans la continuité (la permanence des missions fondamentales qui incombent aux opérateurs) et par des mutations en profondeur (porteuses d'une bifurcation institutionnelle par l'implémentation de démarches managériales impulsées par la doctrine du NPM). L'objet de ce dernière section est de s'interroger sur les perspectives d'avenir du modèle français à la fois sous l'angle d'une part des missions d'intérêt général qui lui sont dévolues et d'autre part de leur internalisation par les opérateurs. Loin de considérer que l'avenir est tracé, en d'autres termes de retenir une approche déterministe sur la base des évolutions récentes de l'ESR, il s'agit de se demander quelles tendances pourraient se dessiner au regard des caractéristiques actuelles du modèle français. Pour mieux appréhender les dynamiques possibles, on distinguera dans un premier temps des modèles polaires qui incarnent les formes extrêmes vers lesquelles les transformations à venir pourraient tendre. Dans un second temps, on s'interrogera sur les traits caractéristiques actuels du système français pour mieux situer quelles orientations pourraient s'en dégager.

3.1 Les modèles polaires

On peut opposer d'un point de vue purement théorique deux modèles types, qui incarnent dans leurs formes les plus radicales d'un côté le primat de la compétition et de l'autre celui de la coordination des opérateurs sous l'égide des autorités publiques.

3.1.1 Le modèle de la mise en concurrence généralisée des opérateurs

Ce modèle est celui d'un ESR sous l'emprise pleine et entière de la logique marchande. Il se caractérise par une mise en concurrence généralisée des établissements universitaires, tant au plan national qu'international. Cette concurrence généralisée se traduit par la réduction à leur plus simple expression des missions d'intérêt général. C'est le marché mondial de l'enseignement supérieur et de la recherche qui dicte les comportements des opérateurs. Ceux-ci doivent s'y conformer pleinement pour subsister et se développer dans un environnement ultra-concurrentiel.

Dans ce cadre, les pouvoirs publics n'ont plus vocation à financer directement les universités, s'agissant de ne pas fausser le libre jeu de la concurrence. Dans le domaine de la formation, les établissements cherchent dès lors à maximiser leurs ressources financières en faisant payer au prix fort les clientèles captives, en cherchant à bénéficier de contrats auprès des entreprises. Dans le domaine de la recherche, il s'agit de se placer au mieux dans le palmarès des universités mondiales (de type classement de Shanghai) en attirant les chercheurs de renom par une très forte différenciation interne des rémunérations. De la sorte, il s'agit de bénéficier du meilleur classement, d'un effet de réputation qui permet d'attirer les meilleurs étudiants et de garantir le développement des activités de recherche à venir. Les établissements universitaires doivent également dans ce schéma trouver l'intégralité des ressources pour financer leurs activités : droits d'inscription ou contrats de professionnalisation couvrant le coût complet de formation ; financement intégral de la recherche sur projets ou par captation de ressources auprès de fondations ou par des partenariats avec les entreprises, ou encore par valorisation *via* notamment les brevets...

Les opérateurs sont également contraints de rationaliser leurs activités et de chercher à croître en absorbant d'autres établissements pour mieux se conformer aux principes de l'efficacité marchande. Ils ont tout intérêt à chercher à bénéficier pleinement de rentes procurées par les clientèles captives, faiblement mobiles notamment. Les formations peu attractives, à faibles effectifs (mais qui permettent de couvrir l'ensemble du spectre des connaissances), notamment dans le champ des disciplines rares des sciences humaines, sont délaissées par la plupart des établissements car non rentables. La recherche fondamentale tend elle-aussi à perdre en consistance car ne permettant pas de couvrir les coûts engagés par les établissements et ne donnant pas un retour direct sur investissement. La logique de la spécialisation est de plus de nature à susciter pour certains établissements un arbitrage entre l'enseignement et la recherche. Ceux-ci sont amenés à moduler les services de leurs personnels en fonction de leurs besoins propres. Le processus conduit alors au développement d'un enseignement à deux vitesses avec d'un côté de grands pôles de recherche qui forment des étudiants en master et doctorat, et de l'autre côté, des universités recentrées sur la licence et délaissant la recherche.

En tout cas, les établissements les moins bien lotis sont voués à disparaître ou à être absorbés dans le cadre de la rationalisation purement marchande. Dans ce schéma, le mode de gouvernance est celui de l'entreprise privée soumise au mobile de la rentabilité financière maximale. L'autonomie pleine et entière est la forme de gouvernance qui permet aux opérateurs d'internaliser d'eux-mêmes les contraintes pour s'adapter aux besoins d'une demande globale d'enseignement supérieur et de recherche selon une logique purement marchande. Elle consiste pour chacun des établissements à miser sur ses avantages compétitifs, à se recentrer strictement sur ceux-ci pour se positionner au mieux de ses intérêts sur le marché global de la formation et de la recherche.

3.1.2 Le modèle du strict contrôle par les autorités publiques et de la coordination étendue

Le modèle d'ESR est ici caractérisé par une soumission des établissements d'enseignement supérieur à de fortes missions d'intérêt général établies par les autorités publiques. La hiérarchie y joue un rôle crucial pour définir les orientations à suivre par les universités. Ces missions sont fixées par la loi mais procèdent également, du fait de l'emprise hiérarchique, de spécifications plus informelles et adaptatives, pour tenir compte à la fois des considérations du moment et de contingences locales. La formulation des missions peut d'ailleurs s'exercer dans cette optique selon des modalités variées. La coproduction des missions publiques peut être plus ou moins étendue : les parties prenantes que sont les autorités publiques régionales, nationales ou supranationales (européennes en l'espèce) peuvent participer plus ou moins activement à l'élaboration du contenu des missions assignées aux opérateurs.

Il n'en reste pas moins que, dans ce schéma, les établissements universitaires se voient assigner des missions qui procèdent d'une logique d'intérêt général aux variantes régionales, nationales voire supranationale. Les établissements sont soumis à des exigences sociétales selon un schéma d'ensemble qui fait d'eux les opérateurs de mise en œuvre de politiques coordonnées, ancrées sur des aspirations territorialisées.

Dans un schéma classique, les objectifs d'intérêt général ainsi assignés visent, au niveau supranational, à répondre aux aspirations d'une politique commune d'ESR (comme l'illustre le schéma européen LMD). Au plan national, il s'agit de faire valoir

une politique de développement de la recherche, d'en assurer la diffusion, de promouvoir la formation initiale ou continue, de faire contribuer l'ESR à la croissance économique et à l'emploi, d'œuvrer à la réduction des inégalités sociales ou culturelles... Au plan régional, il s'agit de mettre les établissements universitaires au service du développement local en renforçant l'ancrage de la formation et de la recherche aux besoins des territoires. Ces différents niveaux d'aspiration peuvent s'articuler selon des pondérations variables. Une telle articulation contribue cependant à la coordination des objectifs de politique publique mais aussi de l'action d'établissements divers qui, selon leur périmètre de compétence, s'inscrivent dans une même politique d'ensemble modulée au plan local.

Dans cette optique, les missions étendues d'intérêt général justifient des financements publics de grande ampleur : l'égalité d'accès à l'enseignement supérieur appelle des droits d'inscription réduits, qui ne permettent pas, loin s'en faut, de couvrir les coûts de fonctionnement ; le développement de la recherche et sa diffusion au profit des territoires nécessitent des dotations publiques conséquentes...

L'autonomie des opérateurs est ici toute relative : elle ne s'exerce que dans le cadre des missions assignées. Elle relève d'une démarche qui vise à gérer au plus près du terrain l'action publique pour lui permettre d'être à même de répondre le plus efficacement possible aux aspirations des autorités publiques.

3.2 Hybridité actuelle et perspectives d'avenir

Les référentiels théoriques qui viennent d'être présentés sont à dissocier des modèles réels qui sont hybrides : leurs caractéristiques s'inspirent (s'écartent) plus ou moins largement de l'un ou de l'autre de ces référentiels. On va préciser ces principales caractéristiques de l'hybridité actuelle du modèle français pour en analyser les évolutions possibles. Le modèle français illustre la double logique à la fois concurrentielle et hiérarchique qui impulse la dynamique de l'ESR. Cette double logique procède d'une dynamique d'expansion du modèle concurrentiel s'accompagnant d'une transformation du modèle hiérarchique.

D'une part, la concurrence entre établissements universitaires s'accroît en effet tant au plan national qu'international. Les universités cherchent à maintenir leurs effectifs, à conforter leur attractivité dans un contexte de mobilité étudiante croissante, notamment en master et doctorat ; elles tentent également d'attirer les étudiants

internationaux ; elles cherchent à financer leur recherche dans les appels d'offres nationaux (ANR) et internationaux (en particulier dans les programmes européens), à obtenir les financements dédiés aux laboratoires d'excellence (Labex) ou aux équipements d'excellence (Équipex), à se financer sur projets dans le cadre des investissements d'avenir. La contraction des budgets publics est de nature à amplifier le phénomène. Comme indiqué plus haut, il résulte de cette systématisation des procédures de financement par appels à projets une forte différenciation des dotations obtenues par les universités, phénomène qui bénéficie principalement à celles qui sont les plus performantes, au détriment des moins bien initialement dotées.

Cette hiérarchisation est de nature à susciter rapidement l'émergence d'un système dual, dans lequel quelques établissements nationaux jouent dans la cour des grands, rivalisent à l'international pour figurer dans le gotha du classement de Shanghai alors que les autres ont vocation première à être des « établissements de proximité ». Le passage aux compétences élargies s'analyse donc, au moins en partie, comme relevant de la volonté des autorités publiques de s'inscrire dans le mouvement de fond de l'internationalisation et d'une concurrence de plus en plus vive entre universités à l'échelle mondiale, souvent perçue comme le modèle de la modernité. On assiste dès lors à un envahissement des discours par le thème de la compétitivité (Forest, 2012). Le phénomène est révélateur du rapprochement du modèle français de ceux des pays anglo-saxons. Une inversion de tendance paraît de prime abord difficilement envisageable. Seule une profonde rupture dans le processus de mondialisation dans son ensemble et de mode de construction européenne semble de nature à pouvoir infléchir le cours de tels évènements.

Mais, d'autre part, malgré les compétences élargies et le développement de la concurrence sur projets, l'emprise historique des autorités publiques, notamment nationales, reste patente dans le modèle français. Ce dernier est toujours caractérisé par l'omniprésence de l'autorité du ministère de l'ESR (à travers les dotations, les postes mis au concours, de la dépendance financière des universités qui reste très forte vis-à-vis des deniers publics dans un contexte de contraction des ressources publiques, de la nécessité de répondre aux attentes de la tutelle, par attribution des autorités publiques de responsabilités aux présidents d'université au terme de leur mandat...). L'omniprésence de la tutelle a dès lors toutes chances de rester

d'actualité dans les années à venir mais selon des modes de gouvernance modifiés. Les dispositions de la loi ESR du 22 juillet 2013 confortent ce diagnostic. Un fort volontarisme pour promouvoir la recherche et transférer l'innovation y est clairement affiché. La recherche et sa diffusion y apparaissent comme des priorités sociétales : il s'agit notamment de faire bénéficier le pays de retombées économiques et sociales dans un contexte d'accélération du progrès technique et de très fort impact des innovations technologiques sur la croissance. Ces orientations sont conformes aux préconisations du Traité de Lisbonne, visant à faire de l'ESR un outil essentiel pour que l'UE devienne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde ». La loi ESR crée dans cette perspective un Conseil stratégique de la recherche dans une logique de déploiement d'un « État stratège ». Ce Conseil est en effet chargé de définir un nombre limité de grandes priorités scientifiques et technologiques pour placer la France au premier rang des nations innovantes. Les réorientations de l'évaluation, également induites par la loi ESR avec la mise en place du HCÉRES, relèvent aussi de cette logique, cherchant à faire principalement de l'évaluation un instrument au service de l'État stratège. Ce pilotage « à la française » de la stratégie de recherche et de formation paraît cependant également devoir évoluer pour les années à venir dans un schéma élargi qui accorde une place plus importante à l'ancrage territorial des universités et à la spécification de leurs missions par les autorités régionales³². La création tout d'abord de PRES dans les années 2000 (qui a parfois débouché ensuite sur la fusion d'établissements régionaux³³) puis leur transformation, avec la loi ESR, en COMMunauté d'Universités et d'Établissements (COMUÉ) sont à cet égard des changements significatifs. Il s'agit non seulement d'apporter une plus large visibilité et reconnaissance internationales aux universités, mais aussi et surtout de donner aux régions plus de pouvoir pour agir sur la gouvernance des universités : l'élection des présidents par des électeurs au sein desquels figurent les représentants des autorités n'étant pas à cet égard jugée suffisante, on cherche plus encore à transférer certaines des compétences des universités vers les COMUÉ. La perspective est de renforcer la coordination des

³² Le phénomène s'inscrit dans le mouvement de territorialisation des politiques publiques (Ardouin et Beaudoin, 2012) et de refonte de l'organisation administrative faisant de l'État le garant en dernier ressort de la mise en œuvre des politiques publiques (Rapport Weiss-Rebière, 2013).

³³ Ce fut le cas des universités de Strasbourg, de Lorraine et de Marseille en 2009 et 2012. Le gigantisme qui en résulte n'est pas été sans susciter la critique quant à l'éloignement des personnels des conseils centraux d'établissement, aux difficultés de fonctionnement et à la remise en cause de la « démocratie universitaire », déjà en question avec la nouvelle gouvernance issue de la LRU..

activités de formation et de recherche des établissements d'un même espace régional, au détriment des modes de gouvernance traditionnels des universités.

Rationalisation des activités et importantes économies budgétaires sont manifestement en perspective. En effet, dans le cadre du processus d'accréditation de l'offre de formation des établissements, cette offre doit être transmise *via* les COMUÉ à la DGESIP et au HCÉRES. Il s'agit ainsi manifestement de faire en sorte que la carte des formations puisse s'établir à l'échelle de l'ensemble des établissements d'un territoire et non plus à celle de chacun séparément. Une rationalisation de l'offre des formations est ainsi en perspective, notamment pour les filières à faibles effectifs. Les contraintes financières, devenues de plus en plus prégnantes dans l'ESR y poussent également fortement. Cela contribue à renforcer le rôle des régions qui, dans une perspective d'équité territoriale, devront elles-mêmes trouver les moyens de maintenir l'ensemble des formations et des sites, y compris les sites délocalisés à faibles effectifs, ou à l'inverse réfléchir à une spécialisation des différents sites pour répondre aux enjeux du développement territorial. Dans le domaine de la recherche, une logique d'accroissement de la taille des laboratoires est aussi en perspective avec des fusions à l'échelle régionale initiées par le ministère.

Les PRES puis les COMUÉ constitue de ce fait une tentative de simplification de la structure de l'ESR. Pourtant, il subsiste des difficultés profondes à réunifier des établissements présentant des formes d'organisation et des cultures très différentes, d'autant que les contraintes de service public sont dévolues pour l'essentiel aux universités. Loin de proposer la réunification de l'ESR autour d'un unique opérateur, les nouvelles réformes continuent de complexifier le millefeuille universitaire.

Conclusion

Les transformations en profondeur du système français d'ESR des quinze dernières années ont principalement visé à construire l'espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche et à adopter les établissements universitaires à un contexte international de plus en plus concurrentiel. La philosophie de ces réformes ne s'est pas trouvée réellement impactée par l'alternance politique, les transformations les plus récentes apparaissant comme un approfondissement de la

mise en œuvre des mesures initiales. Si ces réformes successives sont apparues à la plupart des acteurs devoir s'exercer dans des délais très – trop – contraints, les missions traditionnelles de service public n'en sont pas moins restées d'actualité, complétées qu'elles furent par la mission de participer à la construction de l'Espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche, et par celle de veiller à l'orientation et à l'insertion professionnelle, fixées dans la loi depuis la LRU. Mais les modalités d'internalisation des missions de service public s'en sont en fait trouvées bouleversées par le passage aux compétences élargies des universités. Avec l'autonomie des établissements, il s'est agi de leur faire assumer, au plus près du terrain, la mise en œuvre des politiques publiques. L'autonomie a dès lors amené les directions d'établissement à se doter d'outils de gestion (budgétaire, des ressources humaines et de pilotage notamment) qui faisaient largement défaut antérieurement. Mais, par-delà les quelques établissements gagnés par une logique perverse de croissance non soutenable, les contraintes budgétaires et la non compensation intégrale des transferts de charge, notamment sur la masse salariale, ont rapidement mis de nombreuses universités dans une situation financière très délicate (Sénat, 2013, p. 94 et s.). Cela les a souvent amené à rationaliser leur offre de formation, pour sanctuariser la recherche, notamment appliquée et dans les domaines scientifique ou de santé, bien mieux lotie par le nouveau modèle de répartition des financements publics par la performance et susceptible de procurer d'autres ressources complémentaires. Le déploiement de véritables politiques stratégiques d'établissement en a également pâti et reste un défi d'avenir. L'éclatement de l'ESR entre les quelques universités les mieux à même de s'inscrire dans la course à la notoriété internationale et la très grande majorité de celles qui ont une vocation foncièrement régionale s'en trouvent également renforcée. L'objectif des autorités nationales de jouer à présent un véritable rôle de stratège dans le pilotage de l'ESR reste aussi largement à concrétiser. La montée en puissance du rôle des autorités régionales est par ailleurs une tendance émergente qui appelle le renforcement de la capacité d'expertise de ces dernières, conditions *sine qua non* pour ancrer efficacement les établissements universitaires aux territoires et éviter le développement de comportements clientélistes des autorités locales.

La dynamique des dernières années a-t-elle pour autant modifié radicalement le modèle français d'ESR ? Celui-ci reste un modèle foncièrement hiérarchique tout en

tendant à devenir multi-niveaux. La bifurcation institutionnelle des compétences élargies qui s'est produite avec la LRU, la course aux financements et l'intrusion croissante des traits du modèle concurrentiel sont bien sûr porteurs d'une dynamique d'autonomisation toujours plus poussée. Mais, les résistances à de telles transformations, internes aux établissements, sont de nature à limiter la montée en puissance du modèle concurrentiel : culture de service public, référentiel historique, réticences des enseignants-chercheurs vis-à-vis d'exigences toujours croissantes pour satisfaire les indicateurs de performance en phase de contraction du pouvoir d'achat, réticences des étudiants et de leurs familles à voir s'élever fortement les droits d'inscription...

Le système d'ESR français apparaît finalement devoir conserver dans le long terme son hybridité. Il se trouve placé sous le signe de la résilience (c'est à dire de la permanence du poids de la tutelle nationale et de la montée en puissance de la concurrence) mais aussi de la nouveauté (l'émergence de la gouvernance multi-niveaux, de la coordination renforcée et du pouvoir des autorités régionales).

Bibliographie

Eric Ardouin et Jean-Christophe Beaudouin, *Le management public des territoires, Décider, agir, évaluer*, Éditions de l'Aube, 2012

Pierre Balme et al., *L'université française : une nouvelle autonomie, un nouveau management*, PUG, 2012

Philippe Bance, Les politiques budgétaires dans la crise : krach, sauvetage, boomerang, in Philippe Bance (éd.), *L'action publique dans la crise. Vers un renouveau en France et en Europe*, 2012

Cours des comptes, « [La gestion de la recherche dans les universités](#) », *Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des organismes intéressées*, octobre 2005

Frédéric Forest (éd.), *Les universités en France*, PURH, 2012

Alain Lambert, *Déficits publics, la démocratie en danger*, Armand Colin, 2013

Rapport du Conseil économique, social et environnemental (CÉSE) , produit par la commission pour l'égalité des territoires, [La réduction des inégalités territoriales : quelle politique nationale d'aménagement du territoire ?](#), 2013

Rapport Frémont, *Les universités françaises en mutation : la politique publique de contractualisation (1984-2002)*, La documentation française, 2004

Rapport d'information Sénat, n° 446, fait par Dominique Gillot et Ambroise Dupont, sur *La mise en œuvre de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités*, Session ordinaire 2012-13, enregistré le 26 mars 2013, <http://www.senat.fr/rap/r12-446/r12-4461.pdf>

Rapport Weiss-Rebière, *Stratégie d'organisation à cinq ans de l'administration territoriale de l'État*, 2013

Norbert Thom et Adrian Ritz, *Management public. Concepts innovants dans le secteur public*, Presse polytechniques et universitaires romandes, 2013

Sylvie Trosa, *La crise du management public. Comment conduire le changement*, De Boeck, 2012.