

Introduction : Les dynamiques de réforme de la recherche et de l'enseignement supérieur. La France est-elle un cas particulier en Europe ?

Catherine PARADEISE

Professeur à l'université Paris-Est, LATTIS & IFRIS

En guise d'introduction, je souhaiterais replacer la loi dite « LRU » et le « Pacte sur la recherche » dans leur paysage à la fois historique et géographique ; ces deux lois récentes formant les deux pièces d'un même « outillage » de réformes. Je précise d'emblée que certains des points que je vais exposer ici sont déjà connus de la plupart d'entre vous.

Si vous me le permettez, je plaiderai deux idées principales.

La première idée est que le Pacte pour la recherche et la loi LRU constituent, dans une large mesure, l'aboutissement d'un processus qui s'est engagé en France il y a environ 25 ans : ces deux lois ne sont pas seulement des points de départ, elles sont aussi des points d'arrivée. Ma thèse est que, au cours de ces 25 dernières années, l'essentiel des marges de manœuvre, assez étroites, qu'offraient notamment les dispositions de la loi Savary, ont progressivement été investies par les différents acteurs institutionnels au point que les potentialités qu'elles offraient ont été épuisées. Dès lors, des changements institutionnels ne pouvaient qu'advenir. Ces changements ont pris la forme des deux dernières lois.

La seconde idée que je voudrais faire valoir est celle-ci : les évolutions que connaît le système d'enseignement supérieur français depuis plusieurs années rapprochent l'organisation de ce système de celui des autres pays européens, plus précisément des pays d'Europe continentale. En effet, les réformes qui sont menées en France, sans bien sûr être strictement identiques à celles qui ont été conduites par exemple dans les pays nordiques, en Allemagne ou en Italie, leur ressemblent beaucoup du point de vue de leur philosophie. De sorte que l'on peut dire qu'elles font partie de la même famille de réformes.

1. Une dualité française ?

Pour s'en rendre compte, la question qu'il faut se poser est celle-ci : l'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche en France constitue-t-il un cas particulier dans le paysage mondial ?

On a beaucoup dit et répété que le système français se singularisait par une double dualité : d'une part, une dualité au sein de l'enseignement supérieur avec des universités égalitaires et des grandes écoles élitistes ; d'autre part, une dualité entre l'activité de formation et l'activité de recherche avec, d'un côté, l'enseignement supérieur et, de l'autre, les différents organismes de recherche. Lorsque j'évoque les organismes de recherche, je parle essentiellement du CNRS, accessoirement de l'INSERM et, jusqu'à un certain point, de l'INRA.

Cette double dualité est bien réelle et il ne saurait être question de la nier. Elle l'est d'autant plus que les grandes écoles sont demeurées à l'écart de l'université jusqu'à une période récente, que les organismes de recherche ont un modèle d'organisation particulier et que les relations historiques qu'ils entretiennent avec l'enseignement supérieur ont été, au cours de l'histoire, un peu particulières en France.

L'ampleur de cette double dualité, toutefois, ne doit pas être exagérée. Il ne faudrait par exemple pas s'imaginer que, là où, en France, il existe une telle dualité, les autres pays ne connaîtraient qu'un système unitaire composé exclusivement d'universités. Rappelons-le : ailleurs, dans les autres pays, il existe aussi des grandes écoles, même si, la plupart du temps, celles-ci dépendent d'une université et ne sont pas autant qu'en France des lieux de sélection élitiste.

De même, il ne faut pas croire que dans d'autres pays l'activité de recherche est concentrée dans les universités, à l'exclusion d'autres institutions. Souvenons-nous qu'en Allemagne, par exemple, il existe de grandes institutions de recherche autonomes. Il en va de même aux Etats-Unis : les *national labs*, placés sous la tutelle de différents ministères, peuvent recruter ou associer des personnels des universités mais demeurent autonomes par rapport à elles.

Surtout, il faut bien comprendre que la dualité française entre organismes de recherche et établissements d'enseignement supérieur s'est beaucoup transformée au cours des 25 dernières années du fait de l'imbrication grandissante de l'activité de formation et de recherche. Cette imbrication a engendré la mise en place de nouveaux dispositifs qui tentent d'assurer, le plus souvent au sein des universités, la coordination entre le monde de la recherche et le monde de l'enseignement supérieur.

Autre évolution qui vient nuancer cette double dualité : les grandes écoles, qui étaient restées relativement à l'écart du monde de la recherche, s'y engagent de plus en plus. A telle enseigne qu'elles délivrent aujourd'hui 1 thèse sur 5.

Ce dont il faut être conscient, c'est que, depuis les années 80, nous assistons à une inversion progressive des capacités de recherche entre universités et organismes. Ainsi, d'après les calculs de Philippe Laredo, depuis le début des années 90, pour 1 chercheur recruté dans un organisme de recherche, 10 enseignants-chercheurs l'ont été dans les universités.

Pourquoi une telle inversion des recrutements ? On peut relever deux raisons évidentes, d'ailleurs antérieures aux années 90. Ce sont là les effets, d'une part, de la massification de l'enseignement supérieur et, d'autre part, la conséquence des désengagements budgétaires constatés dans certains

postes nationaux, comme la défense, ces désengagements ayant permis, symétriquement, d'accroître les dotations budgétaires versées à l'enseignement supérieur. Je n'aborderai pas ce problème ici mais il est très important et concerne directement notre sujet.

Cette évolution des recrutements se traduit clairement dans la composition moyenne des unités du CNRS : en 2000, avec toutes les variantes qui existent entre les départements scientifiques, les unités sont composées à 18 % seulement de chercheurs CNRS, à 4 % de chercheurs d'autres organismes, à 29 % d'enseignants chercheurs, à 8 % d'ingénieurs de recherche, à 20 % d'autres ITA de diverses origines (université ou recherche) et, enfin, à 21 % de doctorants et de post-doctorants.

On notera au passage que, dans le secteur des sciences de l'homme et de la société, la part de doctorants dans la composition des unités de recherche est écrasante (60,1 %), beaucoup plus que dans les sciences de la matière et les sciences de la vie. Notons aussi que les sciences de la matière sont plus équilibrées dans leurs apports en enseignants-chercheurs (35,7 %) et en chercheurs (32,9 %), ceci s'expliquant en partie par l'antériorité de la constitution des sciences de la matière au CNRS.

Soulignons également que, sans prendre en compte les salaires, le CNRS fournit 37 % des moyens de fonctionnement alloués aux laboratoires, l'enseignement supérieur en apporte 8 %, les autres organismes 13 %. Les financements des ministères et des agences nationales (11 %) ainsi que ceux de l'Union européenne (13 %) se développent de plus en plus, de même que ceux des partenaires privés (10 %) et des collectivités territoriales (4 %).

Comment ceci se traduit-il sur le plan de l'organisation des laboratoires de recherche ? Entre 1992 et 2002, le nombre de laboratoires du CNRS régresse légèrement et passe de 1297 à environ 1211. Le nombre de laboratoires propres est divisé par deux tandis que les laboratoires associés, fondés dans les universités avec des apports du CNRS, sont quasiment en voie d'extinction : il en existait 930 en 1992 et l'on n'en compte plus que 43 en 2002. On assiste en revanche au très fort développement, peut-être éphémère, des laboratoires mixtes : il y en avait 100 en 1992 et ils sont plus de 1000 en 2002.

2. Qu'en est-il de l'évolution des universités ?

Celles-ci se sont considérablement transformées avec, bien sûr, beaucoup de variantes selon les établissements. Globalement, en 1980, les frontières de l'université, étaient, disons, très poreuses. Le schéma d'organisation d'alors peut être esquissé ainsi : un président d'université avec des liens directs très forts avec l'administration centrale mais peu avec le CNRS ; des unités CNRS, implantées à l'extérieur des unités propres à l'université ou à l'intérieur mais gérées de façon très autonome; des directeurs de composantes (UFR, DEA par exemple) qui sont en lien direct avec le ministère sur tout un ensemble de dossiers qui échappent au contrôle de fait du président. Autant dire que cette université n'est pas, à proprement parler, une organisation, en tout cas pas au sens où nous l'entendons aujourd'hui. Le président n'a pas beaucoup de marges de manœuvre. Sa capacité

à échanger avec les composantes de son université et son rôle d'interface avec celles-ci sont très faibles.

Dans les années 2000, les choses changent petit à petit. L'université acquiert des frontières, qui se consolident. Le président d'université est devenu, à travers différents processus, l'interface de plus en plus incontournable entre le monde intérieur de l'université et le monde extérieur. L'université, en tant qu'établissement, s'est densifiée : écoles doctorales, UMR, collèges doctoraux, etc. Le président est non seulement l'interface avec le ministère mais aussi l'interface avec les organismes de recherche.

Différents éléments ont joué un rôle important dans ce processus. Les contrats quadriennaux, tout d'abord, dont le rôle a été très bien décrit par Christine Musselin dans *La longue marche des universités françaises*, ont permis aux universités de construire leur identité. Ils ont donné les moyens de procéder – dans certaines limites – à des arbitrages internes. Ils ont conduit à reconnaître l'interdépendance mutuelle des structures internes à l'université, ce qui a permis, *in fine*, d'accroître au sein des universités le sentiment d'un destin commun. Cela, naturellement, à des degrés variables selon les établissements.

Les régions et l'Europe ont également joué un rôle important dans la transformation des universités ces 25 dernières années. Bien que n'ayant pas de compétences sur l'enseignement supérieur, les régions ont été rapidement sensibilisées à l'importance des universités pour le développement de l'emploi et pour la dynamique régionale. Les régions ont donc considérablement investi, en particulier sur le plan patrimonial. Ceci a aussi conduit à renforcer l'identité des établissements universitaires.

Autre facteur de consolidation ou de construction de l'organisation universitaire : le transfert sélectif, aux universités considérées comme les plus « valeureuses », de quelques pouvoirs dévolus jusque-là à l'administration centrale. Avec la création d'un bonus « qualité recherche », avec la délégation de fait d'un certain nombre d'emplois aux présidents d'université pour qu'ils en fassent un usage stratégique, avec la délégation aux présidents d'un certain nombre d'allocations de recherche doctorale, l'administration centrale a renforcé cette évolution pendant toute une période et indépendamment des changements politiques.

Dès lors que les universités ont pu disposer de responsabilités nouvelles et s'en sont emparées dans une perspective stratégique et sur la base des capacités dont elles disposaient, il était évident que cela ne pouvait que conduire à créer et à accentuer la différenciation entre les établissements. De fait, les établissements d'enseignement supérieur sont aujourd'hui très différenciés les uns des autres, comme le révèlent quelques indicateurs qui montrent que l'activité de recherche est très inégalement distribuée. 12 universités sur 86 rassemblent à elles seules la moitié des chercheurs du CNRS. Bien plus, les 25 premières universités comptent 300 d'entre eux en moyenne, contre 25 dans les 12 dernières. Évidemment, tout cela a une incidence sur la réputation des masters ou encore des formations doctorales, comme sur les flux de ressources qui entrent dans les universités.

3. Qu'en est-il de l'évolution des grandes écoles ?

On constate en premier lieu qu'aucun changement d'échelle n'est intervenu. Globalement, ce sont les universités, davantage que les grandes écoles, qui ont absorbé l'augmentation des effectifs d'étudiants. Quelques tentatives, rares, de rapprochements entre établissements ont eu lieu, qui, pour les plus "grands" et les plus parisiens, ont avorté. Le rapprochement entre l'Ecole des Mines et l'Ecole Nationale des Ponts et Chaussées s'est soldé par un échec, de même que la tentative de rapprochement entre les Ecoles Normales Supérieures de la rue d'Ulm et de Cachan.

Les grandes écoles sont entrées dans l'ère des diplômes plutôt que des titres, à la faveur du processus de Bologne qui a contribué à démoder le titre d'ingénieur, lequel possède, en France, des caractéristiques particulières. Le processus de Bologne a en effet conduit les écoles à réfléchir, dans des circonstances parfois difficiles, aux conditions de possibilités d'un alignement de leurs formations sur le système du LMD. Enfin, on constate une montée en puissance de la recherche au sein des grandes écoles.

4. LRU et loi sur la recherche

Je propose à présent de procéder à quelques rappels sur les deux lois que je citais dans mon introduction : le Pacte pour la recherche et la LRU. Les établissements français ont des problèmes spécifiques qui tiennent à la singularité, même relative, de l'organisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. L'émiettement des unités de recherche implique un émiettement des statuts, lequel nuit à de possibles réorganisations territoriales des ressources. Or le territoire est peu à peu devenu un élément central de la réorganisation de la « société fondée sur la connaissance » – expression devenue familière mais dont il faudrait d'ailleurs retracer la généalogie. La variété des statuts fait obstacle à des rapprochements qui pourraient notamment s'effectuer sur une base territorialisée.

Il existe aussi des problèmes que la France partage avec d'autres pays d'Europe, y compris avec la Grande-Bretagne d'avant 1986 : les capacités stratégiques des universités sont très contraintes par leur absence de maîtrise des ressources. Les systèmes universitaires européens sont traversés par de grandes communautés de modèles d'organisation, même s'il existe de grandes différences entre le modèle du nord de l'Europe, inspiré de Humboldt, et le modèle Napoléonien répandu en France et en Europe du Sud.

Les deux lois accompagnent une mutation du modèle d'organisation du système national de recherche et d'enseignement supérieur : comme le souligne Rémi Barré, on s'éloigne d'un modèle d'intégration des fonctions pour tendre vers un modèle de séparation entre elles, qui rapproche notre système des solutions acquises ou en cours d'acquisition dans d'autres pays européens. Dans le modèle intégratif, les mêmes institutions supportent des rôles différents : le ministère est réputé posséder une fonction d'orientation, les institutions de recherche ont une fonction d'opération, de programmation et de contrôle. La coordination entre ces fonctions s'effectue par des règles formelles. Avec le modèle de séparation des fonctions, la réorganisation s'effectue sur la base d'institutions distinctes qui ont en charge des rôles distincts : un ministère pour l'orientation

stratégique et l'allocation des budgets par grands domaines ; des agences sectorielles pour la programmation et l'allocation des ressources aux opérateurs ; différents opérateurs, enfin, c'est-à-dire les universités, les grandes écoles, les organismes. Le contrôle s'effectue par des agences dédiées : c'est le cas de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. La coordination entre ces différents rôles et missions se fait par des accords contractuels.

Ce modèle de séparation des fonctions est similaire à celui que connaissent l'Allemagne, la Grande-Bretagne, les Pays du Nord de l'Europe, etc. Au niveau des autorités publiques, qu'il s'agisse, selon les pays, du niveau national ou régional, il existe une agence de programmation et des opérateurs : ce sont essentiellement des universités en Grande-Bretagne, des universités et des instituts dans des pays comme l'Allemagne ou dans le Nord de l'Europe.

En outre, la France se rapproche d'un monde dans lequel l'université est la matrice de la diversité des fonctions du savoir. Cette évolution est, là aussi, le fait des deux lois récentes mais il faut souligner que cette conception n'allait pas de soi jusqu'à une période récente. Aujourd'hui, les universités sont conçues comme étant le lieu central de la création et de la diffusion de la connaissance dans toute sa diversité. Diffuser la connaissance, c'est assurer de l'enseignement de proximité, de l'enseignement professionnel, de la formation à la recherche ou par la recherche d'excellence.

Dans le même temps, en Europe, au cours des 15 dernières années, la typologie des institutions d'enseignement supérieur s'est simplifiée, parallèlement à une diversification des établissements. Naturellement, au-delà de telles évolutions, on peut se demander s'il est souhaitable que nous disposions d'universités dans lesquelles toutes les missions sont accomplies à la fois, s'il est préférable d'avoir des universités spécialisées, ou s'il vaut mieux, tout simplement, que les universités soient aptes à se positionner en fonction de leurs meilleurs atouts.

Pourquoi avons-nous des problèmes et des solutions semblables à ceux des pays d'Europe continentale ? Parce que la structure du monde universitaire, d'un pays à l'autre de cette partie de l'Europe, présente de nombreuses similitudes. Première singularité de l'Europe continentale et de la Grande-Bretagne : nous avons des universités publiques, ouvertes, d'accès gratuit. Le financement en était assuré en totalité par subventions publiques liées aux inputs jusqu'à une période récente. Les universités de ces pays ont assez généralement subi les effets de la massification, tels que la baisse du budget moyen par étudiant, baisse plus ou moins forte selon les capacités financières des pays de cette zone.

Autre similitude : les universités de ces pays fonctionnent comme des bureaucraties professionnelles animées par plus ou moins de collégialité. Les ressources sont régies par des normes exogènes, mises en oeuvre par un pilotage bureaucratique, qui, recourant à des dispositifs de contrôle en conformité *ex-ante* et non en performance *ex-post*, ne confère aux établissements aucune maîtrise propre de leurs ressources, encore moins d'autonomie stratégique.

Toutes ces universités européennes ont des horizons communs de réformes qu'elles suivent à travers des cheminements de développement très différents et des modèles d'organisation et des

sensibilités qui peuvent être très variables. Au-delà de cette variété, il reste que, partout dans ces pays, la nécessité se fait jour de placer au centre des systèmes nationaux de recherche et d'enseignement supérieur des universités fortes, c'est-à-dire des universités qui disposent d'une taille critique, capables de se gérer elles-mêmes et de développer une stratégies de positionnement dans leurs divers environnements. J'insiste sur l'idée d'environnement : il est évident que les ressources dont une université dispose et les contraintes auxquelles elle se trouve confrontée ne sont pas les mêmes selon qu'elle se situe en Midi-Pyrénées, Languedoc Roussillon, Rhône-Alpes ou Ile de France, mais aussi selon qu'elle a ou non noué des relations avec le tissu économique, qu'elle a des pratiques de coopération internationale, etc. Savoir être stratège, c'est précisément savoir mettre en relation des ressources, des contraintes et des horizons.

Des universités stratégiques, ce sont aussi des universités capables de coordonner de façon autonome des composantes diverses : écoles, départements, centres de recherche. Elles doivent être capables d'aller chercher des ressources auprès d'acteurs de plus en plus diversifiés, ce qui fait d'elles, par voie de conséquence, des universités différenciées.

Comment mettre les universités au centre ? Quelles sont les conditions nécessaires pour y parvenir ? Il faut, pour apporter un début de réponse à ces questions, prendre la mesure du décloisonnement territorial, de la décentralisation du management, du recentrage des administrations centrales et de la recomposition des dispositifs de pilotage. Dans chacun des pays européens, on assiste aux mêmes évolutions plus ou moins marquées en partant de points de départ qui peuvent être assez différents.

5. Le décloisonnement territorial des institutions

Je l'évoquais toute à l'heure, la question est de savoir comment les établissements universitaires peuvent s'insérer dans leurs territoires, pour tenir par exemple compte de l'existence de districts industriels, d'orientations territoriales spécifiques, etc.

Si cela fait sens pour eux, les établissements doivent pouvoir se rapprocher. Ces rapprochements permettent d'en accroître la taille, en permettant par exemple de rationaliser l'offre de formation. L'idée de ces évolutions est d'accroître l'efficacité, ce que les Anglais appellent *value for money*, ainsi que d'assurer une meilleure lisibilité de l'offre face à la demande des usagers. De ce point de vue, la montée en puissance des usagers et la prise de conscience de la nécessité d'être plus visible, ce que l'on peut appeler le « syndrome de Shanghai », sont des évolutions importantes qui permettent de comprendre maints aspects des réformes en cours.

En France, le décloisonnement institutionnel et territorial a pris la forme d'un ensemble d'éléments proposés par le Pacte pour la recherche. Recomposer les espaces d'enseignement supérieur sur les territoires, c'est l'idée des Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES). Dans le même sens, des réseaux d'universités se bâtissent en Grande-Bretagne ou au Portugal, tandis que des territoires disciplinaires se restructurent en Suisse. Ce décloisonnement passe aussi par une recomposition des espaces de l'enseignement supérieur sur leurs territoires, par une identification

des centres de recherche stratégiques au gré d'un resserrement des organismes, d'où un problème de basculement éventuel des UMR dans les établissements d'enseignement supérieur.

Les Réseaux Thématiques de Recherche Avancée (RTRA), ou plus récemment encore, les projets "campus" visent à accompagner l'émergence de réseaux ou de pôles "d'excellence" de recherche et/ou d'enseignement supérieur en incitant à recomposer les alliances entre entités situées sur un même territoire. On en trouve des équivalents partiels dans d'autres pays, comme en Allemagne avec son "Initiative d'excellence". Le décloisonnement porte également sur la "posture" de la recherche, par exemple en favorisant les fonctions d'innovation. C'est ainsi que sont créés les Instituts Carnot selon le modèle des *Fraunhofer* en Allemagne. Enfin le décloisonnement territorial et institutionnel est encouragé par le financement de clusters alliant recherche et industrie, que nous appelons en France pôles de compétitivité, mais qui peuvent se nommer ailleurs clusters d'excellence, des parcs technologiques, etc.

L'idéal de ces réformes, c'est de substituer un modèle d'organisation simplifiant le paysage à un autre. Mis nous sommes à tout le moins dans une phase un peu paradoxale de cette simplification en France puisque nous simplifions... en rajoutant une nouvelle typologie sur des typologies que nous n'éteignons pas!

6. La décentralisation du management

Pour permettre aux universités de devenir stratégiques, il faut encore leur en donner la possibilité managériale, en décentralisant le management. Il s'agit, là encore, d'une tendance que connaissent tous les pays européens. Cela implique un transfert des ressources stratégiques aux établissements : le personnel (son recrutement, son affectation dans les postes de travail), le patrimoine immobilier. Il faut y ajoute un système de décision et une capacité propre de captation et d'usage de ressources.

La montée en puissance, même relative, du *leadership* des présidents, liée en France aux développements de la logique des contrats, relayée désormais par la loi LRU, contribue à rendre le management stratégique possible. Dans d'autres pays européens, il a été porté par diverses évolutions, comme par exemple le changement des modes de désignation des recteurs, qui, auparavant élus, sont désormais de plus en plus souvent nommés par les autorités publiques et deviennent, en quelque sorte, des directeurs d'établissement. Dans certains pays, comme la Norvège ou la Grande-Bretagne, les universités peuvent décider elles-mêmes si elles élisent ou nomment leurs dirigeants. La création d'une unité d'autorité hiérarchique, qui remplace la dualité propre aux universités européennes, facilite ainsi la maîtrise locale des structures et des ressources. Après la mise en place des Services d'Activités Industrielles et Commerciales (SAIC) au début des années 2000, la création d'Établissements Publics de Coopération Scientifique (PRES) et de Fondations de Coopération Scientifique (FCS) contribue de son côté à accroître la flexibilité financière.

Décentraliser le management, cela suppose aussi de mettre à disposition un outillage de gestion, c'est-à-dire en premier lieu de budgets globaux, par opposition aux budgets contraints "ligne par

lignes". Cela implique par exemple d'acquérir des dispositifs de comptabilité analytique, de certification comptable *ex-post* et, bien sûr, de développer l'ensemble des indicateurs et tableaux de bord adéquats.

Comme partout dans le reste de l'Europe, l'immobilier universitaire, qui était en France propriété des autorités publiques mise à disposition des établissements, est progressivement dévolu aux universités. A tout le moins, des marges de manoeuvre très larges leur sont concédées en la matière, là où ce n'était pas encore le cas.

Notons aussi que, de plus en plus fréquemment en Europe, la définition des politiques de personnel - recrutement, rémunération, promotions, contenus de travail - est renvoyée aux établissements, sous des formes diverses et selon des statuts qui se différencient, où la part des emplois sur contrat s'accroît. Les établissements prennent la main sur ce qui devient de plus en plus "leur" personnel, qu'il s'agisse d'enseignants ou de techniciens et administratifs. L'organisation administrative interne, devient ainsi largement autonome.

Tout cela repose sur un certain nombre de paris. On peut en relever deux principaux. Le premier porte sur la capacité des universités à engendrer un *leadership*. Cela ne va pas de soi. On s'aperçoit que la situation est très variable d'un établissement à un autre. Autre élément très important, que la loi LRU n'a, semble-t-il, pas très bien traité : la question de participation des entités et des composantes des universités à la délibération stratégique interne, qui semble devoir rester, dans le cadre de la loi LRU, un point faible de l'organisation universitaire.

7. Recomposition des dispositifs de pilotage

Recomposer les dispositifs de pilotage internes est essentiel à la capacité stratégique des établissements. Mais on oublie souvent que cet enjeu ne concerne pas seulement les établissements : la décentralisation et l'autonomie ne vont pas sans évolution des modes d'exercice du contrôle par les tutelles. Le mouvement de décentralisation du micro management va avec celui de recentralisation du pilotage par les incitations et par l'évaluation *ex-post*.

Le développement d'un dispositif de pilotage de cette nature doit transférer tout un ensemble de fonctions de l'administration centrale vers les établissements. Cela exige un changement culturel profond. A ce propos, siégeant récemment dans un comité d'évaluation de feu le Plan, j'ai été très frappée d'une chose. Nous auditionnions des fonctionnaires territoriaux et des fonctionnaires d'Etat sur leurs relations aux territoires. Or, plus de 20 ans après les premières lois de décentralisation, il est clairement apparu que les fonctionnaires d'Etat rencontraient toujours les plus grandes difficultés à identifier leur relation avec les fonctionnaires territoriaux autrement que comme une relation hiérarchique – ou en tous cas symboliquement hiérarchique. La décentralisation du micro-management a ainsi quelque chose à voir avec un problème de la redistribution des pouvoirs. Ce changement culturel de fond reste très inachevé. Notre pays doit opérer de très lourdes mutations en la matière. Pour faire ces mutations, on ne peut pas se contenter d'ajouter une direction de la stratégie dans l'organigramme du Ministère de la recherche.

8. Recomposition des administrations centrales

Beaucoup de travail de rationalisation des directions d'administrations centrales reste à mener, pour transférer effectifs et compétences des administrations centrales vers les établissements, tout en passant d'une vision *administrative* du travail de gestion universitaire à une vision *managériale* de ce travail de gestion, ce qui est tout autre chose.

De plus, il ne faut pas reprendre d'une main ce que l'on concède de l'autre, en rajoutant des règles diverses qui font que l'autonomie des universitaires, encore trop souvent considérés comme des gens déraisonnables, serait immédiatement restreinte.

9. Articulation établissements / autorités publiques

S'agissant des instruments articulant tutelles et établissements, on assiste partout en Europe à une mutation des modèles de financement. On passe de financements fondés sur les *inputs*, c'est-à-dire sur le nombre d'étudiants entrant à l'université et sans distinction particulière des budgets de recherche, à des financements prenant davantage en compte les *outputs*, c'est-à-dire ce que produisent les universités et la vitesse à laquelle elles le produisent, et distinguant enseignement et recherche. Ainsi, les administrations centrales suisses, situées au niveau cantonal ou fédéral, financent un certain nombre de semestres de formation par étudiant. Tout semestre excédentaire pour l'obtention du diplôme doit être pris en charge par l'université. C'est un exemple de dispositif incitatif, où le modèle de comptabilité *ex-ante* des intrants cède du terrain devant l'évaluation *ex-post* de la performance.

Si l'on regarde avec attention les formules de financements adoptées par les différents pays européens, on s'aperçoit qu'une part importante des subventions reste liée aux *inputs* et aux besoins affichés. Toutefois, elle décroît. Dans divers pays, moins de 50 % des financements sont aujourd'hui liés aux *inputs*. Ceci varie bien sûr d'un pays à l'autre. La part des subventions calculées sur les *outputs* s'est accrue. Elles s'appuient sur l'évaluation, par des instances déléguées comme l'AERES, des diverses dimensions de l'activité des universités, faisant appel à des procédures plus ou moins formalisées. Ainsi, en Grande-Bretagne, les modalités de financement de l'enseignement supérieur sont très formalisées et prennent en compte les effectifs ainsi qu'une partie de la performance en matière de production d'étudiants et de qualité de la recherche. La France a récemment adopté un dispositif complexe de calcul des budgets universitaires, qui distingue enseignement et recherche, en prenant pour 80% en compte le volume d'activité et pour 20% la performance.

Les financements publics compétitifs, qui existaient déjà mais demeuraient restreints, se sont développés. Leur montée en puissance est liée à la création de l'ANR, aux financements régionaux et européens, même si leur volume n'est pas aussi considérable qu'on le croit parfois. Les financements privés restent très modestes, à de rares exceptions près, comme par exemple les instituts polytechniques fédéraux en Suisse. Les établissements sont massivement subventionnés par des ressources publiques.

10. La place des indicateurs

Dans ce paysage, les indicateurs occupent une très grande place. Il est très important de réfléchir à ces indicateurs car, lorsque l'on parle de performance, on ne précise pas toujours de quelle performance il est question. Les mêmes indicateurs peuvent être utilisés avec des visées diverses par des acteurs très différents. Or, dans les indicateurs mêmes, sont inscrits des horizons et une certaine vision de ce que doit être une organisation. Il faut donc soigneusement réfléchir au rôle que l'on entend donner aux agences et aux dispositifs d'évaluation mis en place. Est-ce que leur rôle est d'opérer un classement unidimensionnel et selon quels critères ? Est-il seulement d'établir un classement ou faut-il que ces dispositifs d'évaluation permette aux établissements de se positionner sur la diversité de leurs fonctions ? Faut-il traiter le classement des universités et des grandes écoles comme un problème d'étalonnage sur une seule dimension ou comme un problème de positionnement sur une variété de missions ?

Cette question est importante car les universités deviennent des lieux qui polarisent les missions de formation et de création de la connaissance et de sa diffusion. Or les missions de diffusion de la connaissance sont diverses et sont associées à des espaces également divers. Une université, dans un pays comme la France, a une mission de formation de masse aux métiers du tertiaire. La relation qu'il faut penser, dans le cadre de ce type d'enseignement, c'est la relation au local, au district d'enseignement, au bassin d'emploi, etc. Mais les universités ont aussi, dans certaines de leurs composantes et à certains niveaux, une fonction de formation et de recherche axée sur la professionnalisation, dont l'espace de déploiement est plus national que local. Enfin, il y a l'espace de formation à et par la recherche, étalonné par l'excellence scientifique, laquelle, dans la plupart des disciplines, n'a pas de frontière.

Conclusions

Je voudrais terminer en cadrant brièvement quelques constats que je vous ai soumis, pour replacer les évolutions récentes dans l'histoire du système national d'enseignement supérieur de recherche français dans un espace, un territoire, qui est typiquement ouest-européen.

(1) Il est évident que la considération portée à l'université et les efforts d'accroissement de taille et de visibilité n'est pas sans rapport avec deux choses : d'une part avec le fait que la connaissance est un élément de plus en plus important dans tous les métiers, y compris ceux qui font l'objet "d'enseignements de proximité"; d'autre part avec le fait que la connaissance est un enjeu majeur qui fait l'objet d'une vive concurrence internationale sur un marché qui a brutalement explosé alors que le paysage est resté très cloisonné à l'échelle des nations jusqu'à une période récente.

(2) Le problème des coûts relie la question des universités à la question, plus large, de la réforme des fonctions publiques, en France comme partout en Europe dans ces Etats marqués par le *Welfare State* depuis la dernière guerre mondiale.

Il existe des horizons communs : partout, dans le monde de la fonction publique, en France et en Europe, se fait jour la tentation de suivre le modèle de recomposition des grandes firmes dans les

années 1980, avec, au centre, des centres stratégiques resserrés et, à la périphérie, des *business units*, en l'occurrence des universités, à qui on délègue le micro management et une capacité stratégique.

(3) Les réformes en Europe sont similaires à bien des égards. Cependant, elles restent fortement marquées, dans leur mise en oeuvre, par les formes nationales antécédentes. Le *New Public Management*, le modèle britannique de réforme de la fonction publique inventé dans le courant des années 1980, duquel les Anglais sont d'ailleurs en partie revenus, n'est pas l'*alpha* et l'*oméga* du changement. On commet une erreur lorsque l'on dit qu'en France la réforme qui s'est développée de manière incrémentale au cours des 30 dernières années a été inspirée du *new public management*. En réalité, comme le montre Philippe Bezes, l'invention de l'outillage du changement en France se fait longtemps sans contact avec les idées développées dans le cadre de cette conception anglo-saxonne. Longtemps, en effet, les élites françaises ne connaissent que très mal ce modèle. Elles ne le découvriront qu'assez tard, dans divers lieux d'échange, tels que l'association européenne des universités (EUA), l'OCDE, etc.

Ceci signifie que manager est une chose mais que passer à une idéologie managériale de type *New Public Management* en est une autre. Le paradoxe du cas britannique, qui fait que l'on a toujours un peu de mal à le ranger parmi les autres modèles, est qu'à partir des années 1980, ces universités jusqu'alors très autonomes bien que publiques perdent en grande partie leur autonomie. Le mouvement qui s'est produit en Grande-Bretagne n'est pas un mouvement de décentralisation : c'est un mouvement de centralisation. Cette évolution n'est d'ailleurs pas uniquement le fait de l'enseignement public : on le retrouve aussi, par exemple, dans le domaine de la santé.

(4) On est toujours plus intelligents lorsqu'on est nombreux à l'être. Je veux dire que les réformes proposées aux établissements universitaires doivent fournir les outils de positionnement à partir desquels les universités peuvent produire autre chose que du mimétisme organisationnel, c'est-à-dire devenir autre chose que ce à quoi les pousseraient des incitations unilatérales, au risque d'engendrer des effets pervers graves. Au reste, le risque de tomber dans cet écueil est assez faible : il existe aujourd'hui trop de parties prenantes gravitant autour des universités françaises pour que la seule administration centrale, ou les seuls présidents, puisse renforcer unilatéralement son pouvoir dans le jeu du système de recherche et d'enseignement supérieur français.

Montpellier Supagro, 5 décembre 2007

www.symposcience.org