

Conférence inaugurale du lundi 2 juin 2003 à 11 h 45

Christine MUSSELIN

Directrice de recherche

Centre de sociologie des organisations

Institut des sciences politiques de Paris

**« Quelle place pour les universités françaises
dans la conquête de leur autonomie : vers un
nouveau modèle européen ? »**

La construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur et de la recherche est actuellement au coeur des interrogations qui traversent les systèmes universitaires européens et constituera probablement dans les prochaines années la principale source de changement et d'adaptation pour ces derniers. Cette nouvelle évolution intervient à la fin de deux décades de réformes conduites par les différents gouvernements afin de transformer leur enseignement supérieur. Comme nous le verrons dans un premier point, ces politiques nationales et des politiques européennes ont été et sont à l'origine de fortes incitations au changement. Si on s'intéresse aux effets qu'ont eus ces différentes actions, en particulier pour celles pour lesquelles on dispose d'un recul nécessaire pour commencer à tirer un bilan, on s'aperçoit que certes ces réformes ont eu un impact, mais que, bien qu'elles aient suivi des orientations similaires, elles n'ont pas (ou peu) affaibli le caractère national de chaque système d'enseignement supérieur. Après avoir constaté le maintien d'une grande diversité des systèmes d'enseignement supérieur en Europe, je reviendrai plus précisément sur le cas français pour situer son évolution dans ce concert européen.

Chapitre 1. UN ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EUROPEEN POUSSE AU CHANGEMENT

Les deux dernières décennies n'ont pas été de tout repos pour les universités européennes : dans tous les pays de l'Union, mais aussi dans ceux qui n'en font pas partie, comme la Norvège et la Suisse, les réformes et les nouvelles politiques se sont succédé. Deux principales sources de changement peuvent être identifiées.

1.1. Vingt ans de réformes nationales

Au cours des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, les pays de l'Union européenne ont tous initié des réformes de leur système d'enseignement supérieur. Les évolutions qui s'en sont suivies ont emprunté des chemins variés (cf. Goedegebuure et al 1993). Elles n'ont pas toutes été initiées au même moment : certains pays -comme le Royaume Uni- ont commencé dès le début des années quatre-vingt, tandis que d'autres ont commencé plus tardivement, la deuxième partie des années quatre-vingt-dix étant souvent la période qui a été la plus intense et la plus riche en réformes. Elles n'ont pas toutes été conduites avec la même intensité, certaines ayant introduit des ruptures tandis que d'autres relevaient de processus plus incrémentaux. Enfin, elles n'ont pas toutes mobilisé le même type de processus : si de nombreux pays ont plutôt opté pour des mécanismes de décentralisation, d'autres, comme la Grande Bretagne sont plutôt allés dans le sens d'une recentralisation de leur système (Kogan et Hanney 2000).

Par conséquent, les institutions d'enseignement supérieur ont difficilement pu faire preuve d'inertie et d'immobilisme au cours des vingt dernières années. Le rapport Eurydice (2000) donne un aperçu complet, bien que très formel, de l'ensemble de ces réformes et permet de rendre compte de l'étendue des changements impulsés.

1.2. Des politiques européennes

A ces réformes nationales, il faut par ailleurs ajouter deux grandes catégories de politiques européennes. Celles-ci ayant été conduites parallèlement et pas toujours de manière très articulée, je les décrirai successivement.

1.2.1. La construction d'un espace européen de la recherche

Ce premier processus est conduit par la commission européenne et plus précisément par la direction générale de la recherche sous l'impulsion du commissaire P. Busquin. Récemment, de nouvelles mesures et de nouveaux dispositifs ont été introduits. Ils s'inscrivent certes dans la continuité des orientations antérieures visant à promouvoir l'émergence de réseaux et de programmes de recherche associant des équipes issues de plusieurs pays de l'Union européenne, mais ils consistent aussi en une accélération et un renforcement des politiques précédentes. Ainsi, pour le 6^{ème} PCRD, de nouveaux instruments ont été créés et en particulier les « réseaux d'excellence » qui ne sont pas seulement un réseau de centres de recherche européens engagés dans la conduite d'un même programme scientifique, mais qui devraient devenir des structures supranationales prenant en charge la gestion des activités de recherche sur un secteur ou un questionnement scientifique particulier.

□ La construction d'un espace européen de l'enseignement supérieur

Ce deuxième domaine d'action au niveau européen est généralement appelé "processus de Bologne" et il est assez disjoint des politiques pour l'enseignement supérieur qu'a initiées depuis de nombreuses années la Commission de Bruxelles, puisque ces dernières étaient essentiellement centrées sur la promotion de la mobilité des étudiants et des universitaires (Corbett 2002). De fait, le processus de Bologne est né d'une initiative lancée par Claude Allègre, alors Ministre de l'Education nationale : à l'occasion d'une conférence qui s'est tenue à la Sorbonne en mai 1998, quatre pays, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne et l'Italie ont signé une déclaration commune par laquelle ils s'engageaient à conduire une harmonisation de la structure de leurs cursus universitaires. D'autres pays ont rapidement rejoint ce premier groupe de signataires, mais une nouvelle étape décisive a été franchie lors d'une deuxième conférence, organisée à Bologne en 1999 : une seconde déclaration réunissant cette fois 29 pays (donc au-delà de l'Union européenne) a été signée. Deux ans plus tard, à Prague, une troisième déclaration a été rédigée et signée et au cours du prochain mois de septembre (2003), les différents pays vont à nouveau se réunir, à Berlin cette fois.

Ce processus est assez peu comparable avec celui que j'ai décrit pour la construction de l'Europe de la recherche parce qu'il est de nature intergouvernementale et que, dans un premier temps au moins, la Commission européenne en a été tenue à l'écart (Ravinet 2003). Ses finalités sont également différentes puisque dans le premier cas il s'agit très explicitement de promouvoir l'excellence et de faire de l'Europe une des meilleures, si ce n'est la meilleure, place scientifique dans le monde, alors que dans le second prévalent la possibilité de former le plus grand nombre et l'élaboration d'une offre de formation répondant à un standard de qualité partagé.

Les premiers impacts de l'harmonisation de la structure des cursus sont déjà observables dans de nombreux pays européens. Beaucoup sont en train de mettre en place le "L/M/D", c'est-à-dire une organisation des études qui aboutit en trois ans à la licence, puis deux années plus tard au master et enfin au doctorat. Le but est d'améliorer la lisibilité des cursus en Europe. Parallèlement, beaucoup d'établissements développent le système des ECTS (European Credit Transfer System), une politique défendue par la Commission depuis de nombreuses années et qui vise à faciliter la mobilité des étudiants d'un pays à l'autre au cours de leurs études.

Un autre objectif de ce processus est de parvenir dans le future à mettre en place une certaine cohérence entre les systèmes d'assurance qualité et les systèmes d'accréditation qui existent dans les différents pays signataires. Dans cette perspective, un réseau des agences nationales d'évaluation, appelé ENQA, a été créé mais nous n'en sommes qu'aux prémices de ce processus.

Au vu de ces différentes forces de changement, européennes et nationales, il est légitime de s'interroger sur leurs effets. En particulier, on peut se demander si elles ont réduit la distance qui séparait les différents systèmes nationaux d'enseignement supérieur en Europe ? Je discuterai dans un premier temps de ce point en focalisant mon propos sur l'impact des réformes nationales car les politiques en faveur de la construction de l'espace européen de la recherche ou de l'espace européen de l'enseignement supérieur sont encore trop récentes pour présenter des résultats qui dépassent le stade des hypothèses et des suppositions. Je me risquerai malgré tout à en formuler quelques unes à la fin du

point qui suit mais ce dernier sera surtout centré sur les réformes nationales puisque l'on dispose ici de la distance et des travaux de recherche nécessaires à l'élaboration de conclusions plus solides.

Chapitre 2. DES REFORMES NATIONALES QUI N'ONT PAS ACCRU LES CONVERGENCES ENTRE LES SYSTEMES D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR EUROPEENS

Il est fréquent de lire (cf. par exemple Braun et Merrien 1999) que par le passé, les universités européennes étaient des « institutions culturelles », souvent décrites comme des « tours d'ivoire », pilotées par des autorités publiques dont les rôles principaux étaient de produire des règles s'appliquant à ces institutions et de contrôler que ces règles étaient respectées. Les mêmes auteurs ajoutent que cela est remis en cause car les universités sont en train de devenir des organisations managériales, ouvertes sur la demande externe et en interaction avec des autorités de tutelle engagées dans des activités d'évaluation et de régulation (Neave 1988; Neave et Van Vught 1991 et 1994; Van Vught, 1989 et 1995).

Je ne partage pas cette interprétation au moins pour trois raisons que je ne ferai que mentionner, du moins pour les deux premières puisque je consacrerai la suite du texte à la troisième :

- d'une part, ces auteurs surestiment la cohérence qui existait entre les universités européennes par le passé et tendent à oublier la diversité qui prévalait entre les modèles humboldtiens, les modèles anglo-saxons et ceux de l'Europe du Sud (pour ne rester qu'à un niveau très général) ;
- d'autre part, ce descriptif est porteur de contradictions internes et il serait facile de montrer que le modèle des universités comme institutions culturelles est assez peu compatibles avec celui d'autorités publiques très interventionnistes.
- Mais surtout, et il s'agit là de ma troisième critique à l'égard de cette interprétation des évolutions européennes, les données empiriques rendent difficilement compte d'une convergence effective entre les systèmes d'enseignement supérieur en Europe.

En fait, je vais montrer que si l'on peut bien repérer des convergences dans les objectifs et les orientations affichés par les différentes réformes, et dans les catégories de solutions qu'elles ont mobilisées, on peut également observer que la mise en œuvre de ces politiques n'a pas réduit les divergences et n'a pas affaibli le caractère national de chaque système.

2.1. Des réformes nationales qui tendent vers les mêmes orientations

Il est assez évident que les arguments mis en avant par les différents gouvernements pour justifier les réformes de leur enseignement supérieur sont assez semblables.

Ainsi, ils insistent tous sur le rôle central de l'enseignement supérieur et de la connaissance dans les sociétés contemporaines et cela moins pour faire progresser le bien être collectif et favoriser la redistribution entre les classes sociales (comme le défendaient les thèses argumentant dans les années soixante en faveur de l'accès à l'enseignement supérieur) que pour accumuler des avantages concurrentiels au sein de la compétition mondiale et renforcer les économies européennes (notamment face à la puissance américaine) (Kogan et al. 2000).

Les réformes poussent aussi les universités à devenir attentives et à répondre aux demandes qui émanent de la société et de tous ceux pour lesquels l'enseignement supérieur et le recherche représentent un enjeu (ou les stakeholders comme il est fréquent de les appeler). De fait on attend des universitaires qu'ils ne considèrent plus, comme cela était le cas par le passé, que ce qui était bon pour eux était de fait bon pour la société, mais qu'ils acceptent de définir leur activité en fonction des intérêts et des besoins de la société, voire de se mettre au service de celle-ci.

Un autre objectif récurrent dans les réformes engagées est celui de la transformation du rôle de l'Etat. C'est certainement sur ce point que l'on retrouve avec le plus de constance et de force l'influence des défenseurs des thèses du « nouveau management public » (par exemple Ferlie et al 1996, Reed et Deem 2002). Plutôt que de produire des règles nationales et de contrôler leur mise en oeuvre, plutôt que de privilégier un pilotage centralisé et de mettre en place des dispositifs bureaucratiques, l'Etat est encouragé à définir des cadres d'actions, à fixer des objectifs larges, à évaluer les résultats et les processus et à faire confiance à la délégation ou à la décentralisation, à mobiliser des mécanismes marchands ou quasi-marchands.

Parallèlement, on prône les vertus d'un désengagement financier de l'Etat à la fois pour soulager les budgets publics et réduire l'endettement mais aussi pour transformer la structure des ressources des universités et encourager la diversification des fonds¹.

Un autre leitmotiv très courant consiste à promouvoir l'autonomie institutionnelle des établissements d'enseignement supérieur et de recherche en attribuant de nouvelles attributions et responsabilités aux universités, en renforçant leur exécutif et leurs dirigeants et en leur demandant de plus en plus de rendre des comptes. A cette fin, les réformes poussent au développement d'indicateurs, de procédures de suivi de la qualité et d'agences d'évaluation.

Différentes explications sont disponibles pour comprendre une telle convergence dans les objectifs poursuivis par les réformes, mais deux reviennent plus souvent dans la littérature. La première, qui est aussi la plus fréquente dans les travaux sur l'enseignement supérieur mais qui est généralement présente en filigrane plutôt que mobilisée de manière explicite, est une interprétation fonctionnaliste. Etant confrontés aux mêmes problèmes (déficit budgétaire, inadéquation entre les compétences recherchées par les employeurs et les compétences acquises, etc...) les décideurs publics s'orientent vers les mêmes directions car elles sont porteuses de solutions pour les problèmes qu'ils rencontrent. Une telle interprétation est peu satisfaisante car elle suppose une extrême lucidité et une parfaite rationalité des décideurs publics, capables de faire un diagnostic pertinent des problèmes, d'identifier leurs causes et de trouver les solutions appropriées. Autant d'affirmations que la science politique nous a appris à ne pas accepter tel quel.

La seconde explication, consiste à mettre l'accent sur l'influence des idées. La convergence des orientations tient alors au succès et à la diffusion (via des agences supra nationales comme l'OCDE, la Banque mondiale...) des thèses du nouveau management public. L'adhésion des gouvernants à ces conceptions les conduirait à engager une transformation de l'action gouvernementale conforme à ces idées. Pour séduisante qu'elle soit cette hypothèse est cependant plus souvent postulée que vérifiée. Il est certes frappant de retrouver dans les objectifs des réformes des thèses qui sont aussi présentes dans tel rapport publié par telle agence supra nationale, mais il conviendrait de montrer comment, par qui et sous quelle forme il y a eu diffusion. Or cela est rarement fait. Par ailleurs, il existe des pays, et la France est ici un bon exemple, où le nouveau management public a eu très peu de succès et où malgré tout, les réformes engagées s'inscrivent dans les orientations décrites précédemment (Musselin 2000). Il convient donc de poursuivre plus avant la réflexion sur les causes qui expliquent les convergences constatées.

2.2. Recours à des solutions également similaires

Au-delà des convergences émanant des objectifs des réformes, on constate également des similitudes entre les solutions préconisées.

¹ Le désengagement financier ne passe pas nécessairement par une baisse des budgets étatiques en valeur absolue, mais au moins par une baisse relative, c'est-à-dire une réduction de la part des fonds publics étatiques dans le budget des établissements.

Pour transformer l'intervention de l'Etat, de nombreux pays, et en particulier ceux qui avaient une tradition étatique autoritaire et centralisée, ont introduit de nouveaux outils de pilotage qui sont venus s'adjoindre aux instruments traditionnels. Comme l'ont souligné Bleiklie et al. (2000), les fonctions traditionnelles de production de règles et de contrôle ont été complétées par l'introduction d'outils symboliques, de mécanismes d'apprentissage (learning tools), de procédures contractuelles et négociées... Parmi les changements qui sont survenus, on peut noter que les processus d'allocation budgétaire ont fréquemment été modifiés de manière à subordonner les ressources aux résultats (outcomes) obtenus (nombre de diplômés, nombre de publications...) ou à la réalisation effective de projets plutôt qu'aux inputs (nombre d'étudiants, nombre de m²). Par ailleurs, on observe souvent l'abandon des budgets établis par chapitre au profit de budgets globaux (en Allemagne ou en Italie par exemple).

Une autre solution récurrente consiste à accroître le nombre d'acteurs intervenant dans la gestion de l'enseignement supérieur ou des établissements. Certains pays ont ainsi décidé de faire rentrer des personnalités extérieures dans les instances universitaires (cf. la Norvège et la Suède par exemple) ou de créer des comités de pilotage stratégiques (cf. par exemple l'Allemagne et les Pays Bas) où siègent des personnes identifiées comme des stakeholders de l'université (mais aussi souvent des représentants de l'établissement) et qui doivent intervenir sur la gestion de celle-ci, valider sa politique de développement, approuver son budget (Mayntz 2002)...

Une troisième catégorie de solutions vise à renforcer la gestion et le leadership des établissements. Pour cela certains pays (Autriche, Pays Bas, Norvège...) ont modifié les statuts des universités et voté de nouvelles lois d'orientation (de Boer 2002). Ces dernières vont dans le sens d'un exécutif renforcé et d'un affaiblissement des instances délibératives et des processus décisionnels collégiaux. On attend des responsables universitaires (qui sont alors plus souvent nommés qu'élus) qu'ils se comportent et se définissent comme des managers. Cela va souvent de pair avec un processus généralisé de professionnalisation de la gestion des établissements par l'introduction de méthodes ou d'outils managériaux ou par le recrutement d'un plus grand nombre d'administratifs ou par l'emploi d'administratifs ayant de nouvelles compétences (Rhoades et Sporn 2002).

Enfin, il faut mentionner des solutions qui visent à faire évoluer les relations universités - universitaires. Il s'agit d'une part de mieux réglementer et de standardiser l'accès à la profession académique : on ne devient plus universitaire par hasard mais après avoir suivi un parcours bien identifié qui va des études supérieures, au doctorat, au post-doctorat... Parallèlement, il y a eu dans certains pays (Pays Bas, Suède, Autriche), une décentralisation de la gestion des personnels vers les établissements qui sont ainsi devenus responsables de la gestion des postes et des personnes en leur sein. Enfin, alors que de nombreux observateurs relèvent une augmentation du nombre de postes non permanents (Enders 2000 et 2001; Altbach 2000), on constate aussi que les relations entre les établissements et leurs enseignants permanents se transforment sous l'influence de l'introduction de mécanismes incitatifs et de l'intervention des responsables universitaires sur des questions qui ne leur revenaient pas auparavant. On essaie ainsi de transformer la relation universités - universitaires en une relation de type employeurs - employés (Musselin 2003).

A première vue, il semble donc que les réformes qui ont été conduites dans les pays européens au cours des deux dernières décennies non seulement visaient les mêmes orientations, mais de plus ont mobilisé des solutions de même nature. Pourtant, comme je vais essayer de le montrer dans le point suivant, cela n'a, pour l'heure, pas entraîné de plus fortes convergences entre les différents systèmes universitaires, ni atténué leur caractère national, ni abouti à l'émergence d'un modèle européen.

2.3. La persistance des systèmes nationaux

Il faut en effet constater que les similarités décrites précédemment ne font que créer une illusion de convergence, puis expliquer pourquoi.

Le premier élément à mettre en avant est que derrière des mots identiques se cachent en fait des pratiques, des conceptions, des arrangements extrêmement différents. Ainsi, nul ne peut nier que partout

en Europe, l'évaluation des systèmes universitaires a connu un développement sans précédent. Mais dès que l'on y regarde de plus près, on s'aperçoit que ce terme ne recouvre jamais les mêmes logiques ou les mêmes usages. Ainsi (en France par exemple, lors de la mise en place du Comité National d'Evaluation), le choix a parfois été fait de développer une évaluation essentiellement institutionnelle tandis que d'autres pays (les Pays Bas par exemple) ont opté pour une entrée disciplinaire. Parfois l'évaluation repose d'abord sur des dispositifs d'auto-évaluation (en Suède par exemple) alors qu'ailleurs, le rôle principal revient à des pairs externes (pour le Research Assessment Exercise au Royaume Uni par exemple). On observe également des variations sur ce qui est évalué et sur l'utilisation qui est faite de cet exercice. En France par exemple, les processus d'évaluation donnent souvent la préférence au projet, à l'intention ou aux inputs sur les résultats alors que dans d'autres pays, ce sont au contraire les résultats ou le processus qui les a permis qui sont évalués. Enfin, le lien entre l'évaluation et l'allocation des ressources est dans certains cas inexistant (il n'y a pas de corrélation par exemple entre le contenu des rapports du CNE et les budgets des universités françaises, ou bien entre les conclusions des dispositifs d'évaluation des enseignements au Royaume Uni et les fonds alloués aux établissements), mais il peut aussi être très étroit. Au Royaume Uni le Research Assessment Exercise a un impact sur les crédits de recherche publics que reçoivent les universités, mais également sur les crédits de recherche privés : les résultats du RAE sont accessibles à tous et les entreprises en quête de partenariats avec des laboratoires universitaires approchent de préférence ceux qui ont obtenu les meilleurs résultats. Il en résulte une différenciation accrue entre les universités réputées pour leur qualité scientifique et les autres (Shattock 2002; Dill 2002).

Ce simple exercice autour du mot « évaluation » montre donc bien la complexité et la variété qui e dissimule derrière un terme largement répandu dans tous nos systèmes universitaires.

D'une manière générale, on peut dire que, dès que l'on quitte le domaine du discours et des intentions pour s'intéresser aux pratiques et à la mise en œuvre, les convergences s'estompent et les spécificités nationales resurgissent.

Pour expliquer ce phénomène on peut mobiliser une interprétation bien connue des analystes des politiques publiques et invoquer l'inévitable distance qui se creuse entre les objectifs et la mise en œuvre du fait des résistances qui émergent, du manque d'adhésion dont témoignent les acteurs concernés (qui ne sont pas, le plus souvent, ceux qui ont pris la décision) etc. Ainsi, l'ampleur de la convergence entre les différentes politiques se trouve réduite au niveau de la mise en œuvre.

Une autre explication possible tient aux rythmes étranges des changements et des évolutions. Dans un même pays, on peut ainsi observer des strates qui sont plus ou moins touchées par le même phénomène de réformes. Ainsi, dans une étude comparative menée sur la Norvège, la Suède et le Royaume Uni, les chercheurs des trois pays (Kogan, et al 2000) ont montré que si le rythme et le degré de changement du niveau gouvernemental et des politiques publiques avaient connu de profondes transformations, le niveau institutionnel (les universités) avait aussi été affecté, mais cependant moins que le premier, et qu'au niveau des universitaires, leurs valeurs, leurs identités, la manière de définir leur agenda de recherche, leurs pratiques pédagogiques semblaient restées plutôt stables malgré les turbulences réformatrices (Henkel 2000, Henkel 2003). Comme si les changements restaient en surface et n'affectaient peu ou moins les strates plus profondes.

Une troisième et dernière explication à la persistance du caractère national des systèmes d'enseignement supérieur et au fait que les recherches continuent à témoigner d'une grande diversité (et peut-être même d'une diversité grandissante), malgré des politiques à première vue convergentes, tient à ce que toutes réformes doit « composer » avec un système national déjà en place. De fait, aucun des pays évoqués dans cette contribution n'a subi de « révolution », c'est-à-dire qu'aucun n'a vu son système universitaire passer d'un état A à un état B. Il y a plutôt eu glissement, plus ou moins rapide, plus ou moins brutal de A vers A', l'état A' résultant d'un processus d'agrégation entre ce qui existait auparavant et les nouvelles « solutions » introduites.

Le caractère national des différents systèmes n'a donc pas été profondément altéré et la diversité de l'enseignement supérieur d'un pays à l'autre est restée importante : malgré des évolutions similaires, la variété demeure², voire reste un des principaux traits de la situation européenne. En outre, l'introduction dans plusieurs pays (Royaume Uni et Espagne notamment) d'une régionalisation de la gestion de

² Pour le dire de manière imagée : les différents pays ayant mobilisé des solutions plutôt comparables, on peut dire que tout s'est passé comme si on avait introduit de la couleur bleue sur des systèmes auparavant blanc, noir, rouge, vert etc... Au final, ils restent tous d'une couleur bien différente.

l'enseignement supérieur, ou bien l'assouplissement des normes d'homogénéisation entre les pratiques des Länder en Allemagne, ont intensifié la variété interne à certain pays et, par voie de conséquence, la différenciation observable en Europe.

La question qui se pose désormais est donc la suivante : le processus de Bologne aura-t-il des effets plus tangibles et parviendra-t-il à terme à construire un espace européen de l'enseignement supérieur ? Il est trop tôt pour y répondre car de grandes incertitudes pèsent encore. Premièrement, seul un des éléments de ce processus est actuellement engagé, à savoir l'harmonisation de l'organisation des études universitaires en trois phases (licence, master et doctorat). Or il s'agit manifestement de la phase la plus simple puisqu'elle concerne plus la structure (ou le niveau formel) que le fond. Tous les pays signataires pourraient ainsi délivrer des licences en trois ans sans que le contenu des enseignements soit comparable. On voit bien (en France notamment) que cette réorganisation des études est saisie par les enseignants comme une occasion de repenser le fond et pas seulement comme une simple traduction de l'ancien système dans le vocabulaire du nouveau, mais on constate aussi que pour l'instant, chaque pays se livre à l'exercice avec ses propres directives sans se soucier de celles que met en place son voisin. Le risque est donc réel de se retrouver avec autant d'interprétations du L/M/D qu'il y a de pays.

Cela n'est pas sans soulever d'inquiétude pour les étapes à venir et c'est là une seconde incertitude. Le processus prévoit en effet aussi des modalités d'harmonisation ou au moins de concertation sur les contenus puisqu'il incite d'une part à trouver des formes de cohérence entre les différents systèmes d'accréditation et d'autre part à mieux coordonner les modalités d'assurance qualité. Mais alors, cela suppose de travailler sur les contenus, domaine sur lequel la construction d'accords risque d'être beaucoup plus complexe à obtenir que sur la forme et où les crispations nationales peuvent facilement ressurgir. Les années à venir vont par conséquent être décisives pour mesurer l'impact véritable des accords de Bologne, pour savoir si un modèle européen de l'enseignement supérieur parvient à émerger, mais aussi pour apprécier s'il s'agit bien d'un modèle spécifique ou s'il est en fait plus international (voire américain diront certains) qu'européen...

Plutôt que d'hasarder des réponses à ses différentes questions, dont seul l'avenir nous dira ce quelles seront, il nous faut revenir à notre propos principal et faire un bilan des vingt années de réformes écoulées : si elles ont été marquées par de nombreuses évolutions, dont les orientations sont assez similaires, et si elles ont eu un impact, ces transformations n'ont finalement pas entamé le caractère profondément national et spécifique de chacun des systèmes d'enseignement supérieur. Pour terminer, je voudrais examiner plus précisément ce qu'il en a été dans le cas de la France.

2.4. Les transformations des universités françaises

Comme nous allons le voir, les universités françaises n'ont pas échappé à la vague de changements que nous avons décrite dans les points qui précèdent. Les modalités ont cependant été différentes car il n'y a pas eu en France de modifications de la loi d'orientation depuis 1984 et peu de grandes réformes identiques à celles que l'on peut parfois observer chez nos voisins. Le processus est donc plutôt de nature incrémentale, même si le paysage universitaire a finalement été profondément recomposé.

Pour mieux apprécier l'ampleur des transformations engagées, il faut certainement commencer par rappeler ce qui caractérisait ce que j'ai désigné comme la « configuration universitaire française » (Musselin 2001). Trois grands traits, dont on peut suivre la trace sur plus d'un siècle et demi, permettent de résumer la situation qui prévalait. Premièrement une double centralisation étatique et corporative puisque à l'organisation centralisée de l'Etat français s'adossait (et s'adosse encore) une organisation centralisée et verticale (par discipline) de la profession universitaire. Ainsi, par exemple, depuis les réformes napoléoniennes, et la création d'une corporation nationale, une instance nationale centrale est chargée, discipline par discipline, de gérer les carrières des universitaires. Deuxièmement, cette double centralisation a favorisé le développement d'une cogestion du système d'enseignement supérieur, entre les autorités publiques et la profession universitaire. Ceci explique que le pilotage public de ce système ait pendant très longtemps reposé sur la gestion des disciplines plutôt que sur la gestion des universités, d'autant que ces dernières, supprimées sous la Révolution, n'ont été rétablies qu'à la fin du XIX^{ème} siècle, laissant ainsi le champ libre à chaque ordre de faculté pour se structurer indépendamment de toute structure organisationnelle. Quand en 1896, il fut décidé de regrouper localement les facultés en

universités, ces dernières ne parvinrent pas à s'imposer (Prost 1992; Charle 1994) et, jusqu'en 1968, les facultés restèrent l'unité pertinente de structuration du système universitaire français. Pour affaiblir les facultés, la loi Faure a complètement repensé les modes de fonctionnement et l'organisation interne des universités : depuis cette loi, elles sont dirigées par un président élu pour cinq ans et des instances délibératives où siègent les représentants des différentes catégories d'acteurs concernés. Cependant, et bien que cette loi marque la véritable renaissance des universités françaises (dont il ne faut donc jamais oublier qu'elles sont donc fort jeunes : une trentaine d'années), sa mise en œuvre n'a remis en cause ni la double centralisation, ni la co-gestion Etat-profession (Friedberg and Musselin 1993) et le troisième trait de la configuration universitaire française s'est ainsi maintenu : les universités sont restées des acteurs faibles du système d'enseignement supérieur français et caractérisées par des modes de gouvernement peu opérants, des identités institutionnelles peu affirmées et de faibles capacités d'action collective (Friedberg and Musselin 1989)...

Cependant, à la fin des années quatre-vingt, plusieurs de ces éléments ont commencé à être ébranlés. Un des facteurs déclencheurs, et certainement le plus important, a été l'introduction des contrats quadriennaux passés entre le ministère et chaque université à partir de projets d'établissement que ces dernières préparent et qui servent de base à la négociation. Cette nouvelle procédure, bien qu'elle ne concernât que 5% du budget de fonctionnement, le reste continuant à être attribué sur critères, a engagé un changement progressif (si l'on se rapporte au rythme suivi) mais radical (si l'on considère son impact) (Musselin 2001). Elle a affaibli le rôle de la profession universitaire, notamment au sein du ministère où la logique des disciplines s'est trouvée concurrencée par la logique des établissements. La contractualisation a ainsi poussé l'administration centrale à modifier ses propres formes d'intervention. Parallèlement, les universités sont devenues plus fortes et ont gagné en autonomie institutionnelle. Les présidents et leurs équipes se sont renforcés et les instances délibératives sont devenues plus décisionnelles que par le passé. Des politiques d'établissement ont commencé à apparaître et à être mises en œuvre et l'identité institutionnelle de beaucoup d'universités s'est affermie en interne mais aussi vis-à-vis des partenaires extérieurs (notamment les acteurs administratifs, politiques ou économiques locaux).

Ces effets, pour réels qu'ils soient, ne sont pas sans rencontrer quelques obstacles, dont certains pourraient être levés par le projet de loi de modernisation, si celui-ci est effectivement remis sur la table des négociations à la rentrée 2003. Comme nous avons pu l'observer (Mignot-Gérard et Musselin 1999 et 2000), le volontarisme et les pratiques plus managériales des équipes présidentielles se heurtent fréquemment à l'absence de relais en interne, les directeurs d'UFR ayant souvent du mal à se sentir solidaires des politiques de la présidence, à la fois par désaccord avec leurs contenus pour certains d'entre eux, mais aussi parce que les enseignants et les administratifs des UFR attendent de leur directeur qu'ils les protègent de ces politiques plutôt qu'ils ne les relaient. Par ailleurs, la politique contractuelle reste partielle : elle ne concerne pas les créations de postes, elle porte sur environ 15% du budget de fonctionnement, la réalisation des contrats ne donne pas lieu à évaluation, le contenu du contrat n'est souvent connu que par un nombre limité d'acteurs en interne, les procédures d'habilitation s'articulent toujours péniblement à celles de la contractualisation, le volet recherche et le volet développement restent des exercices assez séparés... Enfin, l'autonomie des universités a crû mais pas sur tous les domaines (que l'on pense par exemple à la gestion des postes et du personnel, ou à la gestion du parc immobilier) et la situation actuelle est un peu celle d'un entre-deux. Ainsi, le contenu de chaque projet correspond certes à une définition locale des problèmes et priorités d'action identifiés par l'établissement, mais tout en se maintenant à l'intérieur du cadre général fixé par les directives ministérielles. Il s'agit donc d'une autonomie en demi-teinte permettant au ministère comme aux universités de se rejeter mutuellement la responsabilité des erreurs ou des échecs comme on a pu le voir cet hiver au cours du bras de fer qui a opposé l'Université d'Orsay à la direction de l'enseignement supérieur.

Cependant, malgré ces limites indéniables, la contractualisation a profondément transformé le paysage universitaire français, notamment en donnant aux universités une place qu'elles n'avaient pas jusque là. Par ailleurs, on voit bien que ces évolutions sont globalement congruentes dans leurs orientations avec celles que les autres pays européens ont vécues. Pour autant, notre système universitaire n'a rien perdu de sa spécificité et de son caractère français, et l'une des principales raisons qui explique cette persistance tient à ce que la logique des disciplines qui était auparavant toute puissante et si caractéristique du système français, n'a pas disparu mais compose (de manière plus ou moins conflictuelle) avec la logique des établissements. De même, les contrats n'ont pas remplacés les instruments de pilotage qui leur pré-existaient, mais sont venus enrichir la panoplie d'outils à la