

## Diversité

ISSN : 2427-5409

Éditeur : ENS de Lyon

202 | 2023

Où va l'enseignement supérieur ?

---

« Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'autonomie. Or, le pouvoir reste très concentré au centre du système »

Joël Laillier et Christian Topalov

---

 <https://publications-prairial.fr/diversite/index.php?id=3779>

DOI : 10.35562/diversite.3779

### Référence électronique

Joël Laillier et Christian Topalov, « « Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'autonomie. Or, le pouvoir reste très concentré au centre du système » », *Diversité* [En ligne], 202 | 2023, mis en ligne le 08 mai 2023, consulté le 14 mai 2023. URL : <https://publications-prairial.fr/diversite/index.php?id=3779>

### Droits d'auteur

CC BY-SA

« Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'autonomie. Or, le pouvoir reste très concentré au centre du système »

Joël Laillier et Christian Topalov

## NOTES DE LA RÉDACTION

---

Entretien réalisé par Régis Guyon en janvier 2023.

## TEXTE

---

**Régis Guyon :** Vous avez publié en octobre dernier chez Agone, *Gouverner la science. Anatomie d'une réforme (2004-2020)*. Pourquoi ce livre ? Pourquoi cette question est-elle cruciale aujourd'hui ?

**Joël Laillier :** Ces vingt dernières années ont donné lieu à un ensemble de réformes qui ont eu comme conséquence une transformation profonde du système du pouvoir au sein de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (ESR). Des institutions se sont retrouvées marginalisées tandis que d'autres sont apparues qui ont pris une importance majeure et que de nouvelles figures de dirigeants ont été placées aux commandes. Ces changements ont fait naître une nouvelle façon de gouverner la recherche et l'université, mais aussi celles et ceux qui produisent et transmettent les savoirs. L'objectif de notre livre est de retracer ce mouvement sur deux décennies.

**RG :** Ce mouvement est-il propre et singulier à la France ou s'inscrit-il dans un mouvement plus large ?

**JL :** Il y a des politiques convergentes en Europe qui tendent, comme on dit, à « moderniser » les structures et les pratiques dans l'enseignement supérieur et dans la recherche. Le processus de Bologne, puis celui de Lisbonne, des institutions comme l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) ou la Commission européenne ont joué un rôle clé dans le système de *benchmarking* généralisé des universités promu par ces institutions. L'« économie de la connaissance » est devenue un mot d'ordre qu'on ne peut plus mettre en cause. Mais, pour nos réformateurs à nous, les modèles internatio-

« Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'autonomie. Or, le pouvoir reste très concentré au centre du système »

naux ne sont pas au premier plan, même si l'argument du classement de Shanghai a été largement utilisé pour créer la panique, tandis qu'un modèle américain plus ou moins imaginaire l'a été pour dessiner l'avenir désirable. Cependant, la réforme, telle qu'elle a été mise en place en France au début des années 2000, a été conçue et légitimée pour résoudre des problèmes présentés comme strictement français : l'échec étudiant, le retard technologique, notamment.

**Christian Topalov** : Nous avons voulu éviter de présenter la réforme de l'ESR français comme l'expression d'un mouvement général irrépressible et irréversible. En étudiant systématiquement une centaine de rapports qui ont ponctué ces deux décennies de réformes, nous avons voulu savoir comment celles et ceux qui nous gouvernent sont parvenus à imposer une mise en forme des problèmes qui disqualifiait toutes les autres, de façon à borner le champ des possibles. Comme on sait, en matière de politique publique, ceux qui parviennent à formuler les questions ont déjà gagné la bataille.

**RG** : **Quelle a été votre méthode pour enquêter sur un tel sujet ?**

**CT** : La spécificité de notre travail est de placer les individus au centre de l'observation, d'étudier au plus près les acteurs qui ont dirigé toutes ces institutions au cours de leur transformation. Nous pensons en effet qu'on comprend mieux ce que fait une institution quand on décrit et analyse les personnes qui l'habitent. Ces acteurs-là, ils ne viennent pas de nulle part : ils ont une formation, des expériences antérieures, des coprésences dans différentes institutions qui marquent de façon décisive leur action et l'ensemble du système de pouvoir. Alors, comment étudier des institutions nombreuses et complexes à partir des acteurs ? Nous avons renoncé à interviewer des gens et à observer des situations, toutes méthodes extrêmement utiles en sciences sociales, bien entendu. Nous avons travaillé sur des documents, sur des archives, comme le font les historiens. Des archives qui sont à la fois très abondantes et disponibles grâce au Web et très volatiles à cause du Web : la plupart des documents collectés au fil de notre recherche ont désormais disparu, y compris dans les sites gouvernementaux. Cette documentation nous a permis d'identifier les cadres des institutions du gouvernement national de l'ESR : administrations centrales, agences, organismes de recherche et diverses institutions de conseil au gouvernement. On a complété ces

éléments par une documentation portant sur les IDEX (initiatives d'excellence), qui jouent un rôle évidemment crucial dans la politique nationale. Pour recenser la population présente dans ces institutions, on a pratiqué quatre coupes chronologiques correspondant aux quatre présidences, depuis Jacques Chirac jusqu'à Emmanuel Macron. Cette méthode nous a permis de voir comment, à chacune de ces étapes, les différentes institutions étaient interconnectées les unes avec les autres par des personnes, et comment ces personnes ont navigué les unes vers les autres. Dans notre étude, pour vous donner une idée, cela correspond à environ 5 000 personnes par coupe chronologique. Ensuite, sur des échantillons plus réduits, de l'ordre de 400 ou de 500 personnes, nous avons reconstitué finement les carrières. Ici, la source utilisée est plus complexe et, parfois, amusante : ce sont les CV et les notices diverses que les acteurs eux-mêmes ou leur institution publient en ligne. À partir de ces données publiques, on a pu construire une typologie des carrières, notamment celles des « organisateurs de l'évaluation » et de ceux que nous avons appelés les « principaux dirigeants de l'ESR ».

**RG : Vous êtes deux enseignants-chercheurs, et on imagine que vous connaissez parfaitement l'environnement dans lequel vous évoluez professionnellement : cette enquête vous a-t-elle appris des choses que vous ignoriez jusque-là ?**

**CT :** Je crois que nous avons effectivement fait des découvertes. Le premier résultat, qui ne nous a pas étonnés, est l'émergence au fil de ces vingt ans d'un nouveau profil : celui du notable administrateur à plein temps, soit de la recherche, soit de l'université. Ce qui est particulier à notre domaine, c'est que, traditionnellement, les personnes qui consacrent leur temps, leur énergie, leurs compétences et leur soif de positions enviées à l'administration sont issues de notre monde. Ce ne sont pas, comme dans d'autres secteurs du service public, des énarques ou des hauts fonctionnaires qui vont de ministère en ministère. Pour l'essentiel, ce sont des professeurs, ce sont des chercheurs. Mais ce monde de la recherche et de l'enseignement, ils le quittent assez tôt, et de plus en plus tôt au fur et à mesure que les réformes s'imposent. On observe ainsi de brillantes carrières d'administrateurs à plein temps, de bureaucrates si on veut être plus polémique qui quittent les amphis ou les laboratoires dès leur trentaine. Ce profil d'administrateur à plein temps remplace celui du professeur

qui décidait de consacrer cinq années à la présidence de son université et, une fois son mandat achevé, retournait à la recherche et à l'enseignement. Il ne faut sans doute pas trop mythifier cette figure, mais elle a été longtemps répandue dans l'ESR et elle existe toujours, avec les présidents d'université qui quittent leur fonction après un seul mandat. Un premier cap a été franchi pour les présidents d'université avec la loi LRU (loi relative aux libertés et responsabilités des universités) de 2007, qui leur permet de cumuler deux mandats consécutifs de quatre ans, c'est-à-dire huit ans, au lieu de cinq jusque-là.

Tout cela ne constitue pas vraiment une surprise. Ce qui est tout à fait étonnant, en revanche, c'est de voir apparaître des présidents d'université qui ont pu le rester pendant presque deux décennies : grâce au changement incessant des formes institutionnelles des regroupements universitaires, la même personne a pu être présidente de son université, puis présidente du PRES (pôle de recherche et d'enseignement supérieur) dans lequel son université s'est trouvée incluse. Elle est ensuite devenue présidente de la COMUE (communauté d'universités et établissements), nouvelle institution. Puis les universités ont fusionné, encore une autre institution. On arrive ainsi à des carrières interminables. Le record que nous avons observé est de dix-huit ans. Ainsi, la particularité de la période des réformes est la montée en puissance dans des proportions inédites du président ou de la présidente bureaucratifiée. Et deux d'entre elles sont ensuite devenues ministres ! Le corollaire de cette évolution est le recul de la figure que mai 68 appelait le « mandarin », que l'on pourrait définir comme un personnage solidement enraciné localement, qui a un certain capital scientifique attesté par ses pairs, tout en disposant de l'entregent nécessaire pour avoir l'oreille du ministère. Cette figure existe toujours, mais elle a perdu de son importance. Ainsi, ceux que nous avons appelés les « scientifiques distingués » ont totalement disparu de la direction des organismes de recherche et boudent ou sont écartés des positions administratives importantes.

Nous avons pu suivre les carrières de ces nouveaux administrateurs de carrière, dans les différents postes qu'ils ont pu occuper : nous avons ainsi observé un jeu de chaises musicales spectaculaire au sein des cercles du pouvoir. Les mêmes personnages peuvent passer des directions d'administration centrale à la direction des agences, puis à

la direction des organismes, et ainsi occuper constamment différentes fonctions d'état-major. C'est aussi, de cette façon, que la réforme s'impose en dépit des changements de majorité politique.

**JL :** Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'« autonomie » : autonomie des universités, autonomie des chercheurs dans la libre compétition pour l'accès aux ressources. Or, ce que nous observons, c'est une très forte concentration du pouvoir au centre du système : le ministère est aux commandes, par ses directions d'administration centrale ou les agences liées à celles-ci.

Le ministère est divisé en deux entités, la direction générale de l'Enseignement supérieur et de l'Insertion professionnelle (DGESIP), qui s'occupe des universités, et la direction générale de la Recherche et de l'Innovation (DGRI), qui s'occupe des organismes et de la politique de recherche. Nous avons pu observer que les personnels de ces deux directions n'avaient pas du tout le même profil. La DGESIP revient typiquement à un président d'université qui s'est auparavant investi à la Conférence des présidents d'université (CNU). C'est un phénomène qu'on retrouve depuis longtemps et qui n'a pas changé avec les réformes. Du côté de la DGRI, en revanche, il y a du nouveau : cette direction résulte de la fusion, en 2006, de la direction de la recherche et de celle de la technologie. La première était tenue plutôt par des scientifiques, venus principalement du CNRS (Centre national de la recherche scientifique), qui avaient généralement accumulé un crédit scientifique auprès de leurs pairs avant de passer à l'administration. La seconde était plutôt occupée par des ingénieurs d'État, souvent proches de l'industrie de l'armement ou d'organismes liés aux industries stratégiques comme le BRGM (Bureau de recherches géologiques et minières), l'Institut français du pétrole, etc. Avec la fusion, ce sont les profils associés à la direction de la Technologie qui vont prendre les commandes de la nouvelle DGRI.

C'est un leitmotiv de la doctrine de la réforme : il faut que la science génère de la croissance et, pour cela, s'oriente vers la technologie. Cette orientation stratégique va avoir des effets sur le choix des personnes nommées au ministère pour s'occuper de la politique de recherche : les ingénieurs R&D (Recherche et Développement) des entreprises stratégiques et des organismes les plus tournés vers la technologie remplacent les directeurs scientifiques des départe-

« Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'autonomie. Or, le pouvoir reste très concentré au centre du système »

ments du CNRS. D'où la marginalisation du CNRS dans le gouvernement de la science, redoublée par le monopole de l'ANR (Agence nationale de la recherche) sur le financement des programmes. Le nouveau profil associé à la direction de la Technologie va se retrouver à la DGRI, mais aussi à la direction de l'ANR qui est créée au même moment. Et la dualité du ministère se reproduit avec les agences : la DGESIP s'occupe de l'agence d'évaluation (AERES [Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur], puis HCERES [Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur]), la DGRI de l'agence de financement (ANR). Les profils des dirigeants sont très homogènes de part et d'autre. Les patrons de l'agence d'évaluation sont des professeurs d'université, qui ont été bien souvent présidents d'université et entretiennent des liens très forts avec la DGESIP. Proclamer que l'agence d'évaluation est une agence autonome, indépendante, est un petit peu surprenant quand on voit à quel point ses liens sont extrêmement forts avec le ministère. Au moment de la création des agences, c'est le directeur de la DGES (direction générale de l'Enseignement supérieur) de l'époque qui va devenir le premier directeur de l'AERES, et c'est le directeur de la direction de la Technologie qui va devenir le président de l'ANR. On voit ainsi deux corps de réformateurs se constituer avec, d'un côté, ces présidents d'université devenus administrateurs de profession et de l'autre, des responsables d'organismes de recherche, plutôt orientés vers la technologie et vers l'innovation, qui vont prendre en main l'ANR et tous les leviers de financement de la recherche. Cette dualité-là est un élément très important pour comprendre comment sont gouvernés l'enseignement supérieur et la recherche en France. On peut ajouter d'ailleurs que les choses ont changé depuis l'époque de la création des agences : les profils des dirigeants des administrations centrales sont nettement plus modestes, tandis que le centre du pouvoir s'est déplacé vers les agences et, d'autre part, des IDEX. Cela aussi, c'est un effet de la réforme.

**RG : Vous évoquiez tout à l'heure la figure qui prend de plus en plus de place dans le domaine qui nous occupe : l'ingénieur d'État. Pouvez-vous nous présenter sa fonction, et son importance ?**

**JL :** C'est là un des résultats qui nous a semblé être parmi les plus surprenants. De plus en plus, les dirigeants principaux de l'ESR, ceux qui pilotent la politique scientifique, qui sont à la tête des organismes

et de l'agence de financement de la recherche, n'ont en fait pas eu de pratiques scientifiques. Ceux que nous appelons les ingénieurs R&D sont souvent des ingénieurs d'État, qui ont fait une carrière dans le pilotage des stratégies d'innovation dans les entreprises publiques ou récemment privatisées, des industries stratégiques (énergie, armement...), dans les organismes ou les ministères. Ils n'ont aucun crédit scientifique, et, s'ils ont souvent un doctorat, ils n'ont jamais d'habilitation à diriger des recherches. L'ingénieur d'État est un personnage qui a toujours été présent dans le gouvernement de la politique scientifique, mais la réforme va le mettre au cœur du pouvoir. Ou plutôt, la réforme va recruter le personnel dont elle a besoin. L'injonction à orienter la science vers l'innovation pour en faire un facteur de croissance économique semble avoir conduit à recruter ce nouveau type de dirigeant. Par exemple, la direction de la Recherche et de l'Innovation au ministère est aujourd'hui dirigée par Claire Giry, qui a fait auparavant une carrière administrative, d'abord au CEA comme responsable de la communication, avant de passer par différents ministères, puis de s'occuper des relations avec les entreprises à la direction de l'INSERM (Institut national de la santé et de la recherche médicale) ; son prédécesseur au ministère, Bernard Larrouturou est un X Pont qui a dirigé l'INRIA (Institut national de recherche en informatique et en automatique), l'organisme de recherche en informatique et automatique, puis quelque temps le CNRS avant d'en être débarqué pour s'occuper ensuite de la stratégie d'innovation chez Schneider Electric. Aujourd'hui, cette figure de l'ingénieur spécialisé en politique d'innovation et éloigné de la pratique scientifique se retrouve à la tête de l'ANR (Michael Matlosz, puis Thierry Damerval), mais aussi d'organismes de recherche comme l'INRAE [Institut national de la recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement] (Philippe Mauguin), l'INRIA (Bruno Sportisse) ou le CNES [Centre national d'études spatiales] (Philippe Baptiste). L'INRIA, un des organismes qui est parmi les plus tournés vers l'industrie de par ses objets de recherche, est d'ailleurs devenu un lieu de recrutement central pour diriger l'ESR : au même moment, trois anciens dirigeants de l'organisme se sont retrouvés quelques années plus tard, l'un au ministère à la tête de la DGRI (Larrouturou), son successeur à la tête de l'agence de l'évaluation de la recherche (Cosnard), et le successeur de ce dernier à la tête du CNRS (Petit). Le CEA (Commissariat à l'énergie atomique), et en particulier la direction de son département des Sciences du vi-



vant a été également un lieu privilégié de recrutement. L'actuelle DGRI (Claire Giry) en est issue, comme deux de ses prédécesseurs, Roger Genet, et Gilles Bloch, qui dirige maintenant l'INSERM. C'est aussi le cas de l'actuel dirigeant de l'ANR (Damerval). Ainsi, les personnes issues du CNRS sont évacuées des lieux centraux de direction et de pouvoir au profit d'organismes beaucoup plus tournés vers l'industrie et de dirigeants spécialisés dans le pilotage de la R&D et sans aucun crédit scientifique.

**RG : Est-ce une nouveauté des deux dernières décennies ? On peut imaginer, par exemple, que, durant les Trente Glorieuses et sous la gouvernance du général de Gaulle, ces grands corps de l'État étaient sans doute déjà présents dans la gouvernance de l'Enseignement supérieur et de la Recherche ?**

**JL :** Les ingénieurs des grands corps ont toujours été présents dans le système du pouvoir de l'ESR. Ils s'occupaient jadis de la direction de la Technologie au ministère, pilotaient les politiques d'innovation, dirigeaient les industries stratégiques d'État ainsi que les établissements publics liés à l'industrie comme l'Institut français du pétrole, le Commissariat à l'énergie atomique ou le Bureau de recherche géologique et minière. Ce qui est nouveau avec la réforme, c'est qu'elle les a projetés au cœur du pouvoir, bien au-delà de leurs sphères premières. Aujourd'hui, ils tendent à occuper les positions de pouvoir sur la science les plus cruciales. La réforme n'a pas créé un nouveau corps de dirigeants, elle a puisé dans ces lieux singuliers des dirigeants accordés à la réforme, à même de promouvoir les objectifs réformateurs, en particulier d'orienter la pratique scientifique vers l'innovation et les développements industriels. C'est pour cela que les dirigeants du CNRS à l'ancienne, par exemple, porteurs d'une science fondamentale, sont marginalisés par la réforme, et que les dirigeants de l'ESR qui avaient derrière eux une carrière scientifique respectable disparaissent complètement. Les trajectoires des dirigeants sont des indicateurs de leur socialisation professionnelle. Avant d'occuper des positions de pouvoir, les chercheurs du CNRS y intériorisent des représentations sur la science, sur sa finalité, des convictions sur les politiques scientifiques à mettre en œuvre, qui sont autant de dispositions que les réformateurs ne veulent plus voir à la tête de l'ESR : et c'est sans doute la raison pour laquelle ces « cadres ordinaires de la

science » sont aujourd'hui relégués à des postes subalternes, par exemple, au sein des directions des instituts du CNRS.

**RG : Comment réagit la communauté scientifique par rapport à tous ces changements, sachant qu'elle n'était pas nécessairement demandeuse ?**

**CT :** Il y a eu des protestations, parfois massives, comme en 2009, le plus souvent discrètes, locales (les résistances aux fusions d'établissements, à la prime d'excellence scientifique, à Parcoursup, à la hausse des frais d'inscriptions pour les non-Européens) ou alors catégorielles (les collectifs de précaires). Mais il faut bien admettre que la mise en œuvre des réformes n'aurait pas été possible sans l'enrôlement d'une partie des universitaires et chercheurs et, au moins, l'acceptation résignée des autres. Le succès des réformes ne permet pas pour autant de présumer une adhésion aux croyances qui les légitiment. « Il faut s'adapter », si on veut faire référence à l'ouvrage de Barbara Stiegler : quand une agence monopolise les ressources, comment faire de la recherche sans lui soumettre des projets ? Quand une agence est en mesure de nuire à mon laboratoire en l'évaluant mal, comment ne pas essayer de le protéger ? Soyons clairs : une bonne part de la soumission des collègues résulte simplement de la contrainte. Après tout, autonomie ou pas, c'est le ministère et ses représentants qui distribuent les ressources.

Mais il faut dire, aussi, que ceux qui ont piloté les réformes ont montré une remarquable intelligence tactique. D'abord, en adoptant ce que le rapport Aghion-Cohen de 2004 a appelé une méthode « incrémentale » : les grandes proclamations à la manière d'Allègre ne font qu'enflammer les oppositions ; mieux vaut procéder pas à pas, introduire successivement de petits changements qui deviendront irréversibles. Il était donc difficile pour les intéressés de prévoir quelles seraient les conséquences de la mesure en cours, ni quelles seraient les suivantes. Comment savoir que l'« autonomie » des universités s'accompagnerait de leur mise en concurrence exacerbée par les dispositifs d'excellence ? Comment prévoir que la notation AERES des premières années allait délimiter les « périmètres d'excellence » qui permettraient d'interdire aux mal notés l'accès aux financements privilégiés ?

« Les réformateurs ont placé la réforme sous la bannière de l'autonomie. Or, le pouvoir reste très concentré au centre du système »

**JL** : Il faut évoquer aussi un autre aspect de la stratégie réformatrice : la création d'une incertitude normative en situation de concurrence. Nous étions appelés à présenter des projets non seulement dans des délais très brefs, mais sans connaître les critères du succès. Dans de tels cas, il est raisonnable de se rapprocher du centre (les couloirs du ministère ou de la direction du CNRS) pour aller aux informations et, ensuite, d'essayer de faire ce que l'on imagine que l'on attend de vous. Le résultat de cette recherche de la conformité dans le brouillard des normes, c'est le conformisme. Et le conformisme, c'est l'opposé de toute démarche scientifique.

## INDEX

---

### **Mots-clés**

enseignement supérieur, recherche scientifique, gouvernance, réforme, présidence des universités, évaluation de la recherche, financement de la recherche, administration centrale

### **Keywords**

higher education, scientific research, governance, reform, university chairmanship, research evaluation, research funding, headquarter

## AUTEURS

---

### **Joël Laillier**

Maître de conférence en sociologie, Centre Maurice Halbwachs, Université d'Orléans.

### **Christian Topalov**

Centre Maurice Halbwachs, École des hautes études en sciences sociales.