



éditions du Croquant

Les réformes de l'université et de la recherche : une affaire de doctrine ?

Joël Laillier, Christian Topalov

DANS **SAVOIR/AGIR** 2022/1 (N° 59-60), PAGES 29 À 38

ÉDITIONS **ÉDITIONS DU CROQUANT**

ISSN 1958-7856

DOI 10.3917/sava.059.0030

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-savoir-agir-2022-1-page-29.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Éditions du Croquant.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Les réformes de l'université et de la recherche : une affaire de doctrine ?

JOËL LAILLIER

UNIVERSITÉ D'ORLÉANS, CMH

CHRISTIAN TOPALOV

EHESS, CMH

On entend parfois dire que les réformes qui se sont succédé en France dans l'enseignement supérieur et la recherche depuis une vingtaine d'années sont incohérentes : chacune aurait ajouté à la précédente une couche dans un mille-feuille institutionnel « illisible », certaines restant inabouties, d'autres adoptées puis oubliées, d'autres encore réalisées autrement que leurs concepteurs l'avaient imaginé. Certains sociologues trouvent à cette complexité une raison : les réformes n'auraient pas été imposées d'en haut, mais négociées et infléchies par les acteurs locaux, d'où les hésitations et la diversité des mises en œuvre. Une autre lecture insiste, à l'inverse, sur la convergence fondamentale de toutes les mesures de détail vers des objectifs clairs et assumés : instituer un pilotage politique de la science pour qu'elle se trouve orientée au bénéfice de l'« innovation » et de l'économie. Mettre en place une concurrence généralisée entre établissements, laboratoires et individus, de sorte que la distribution des ressources privilégie une supposée « excellence » et la conformité à des objectifs fixés par des institutions hiérarchiques et centralisées. Passer d'une université conçue comme un service public à un marché dual de l'enseignement supérieur, où une poignée d'« universités de recherche » se

détacherait du lot et dont les étudiants paieraient le prix. Des sociologues critiques¹ considèrent que cette cohérence procède d'une doctrine « néo-libérale » élaborée dans des institutions internationales comme l'OCDE ou la Commission européenne et mise en œuvre ensuite localement par les gouvernements.

La cohérence des réformes françaises ne fait à nos yeux aucun doute, mais nous pensons qu'elle ne peut être constatée qu'après coup et non déduite d'une doctrine globale. Comme dans tout processus de réforme – et d'ailleurs toute politique publique de quelque ampleur – les « problèmes » auxquels il s'agirait de répondre devaient d'abord être construits comme tels et ce diagnostic suffisamment partagé, en même temps que les « solutions » étaient peu à peu enfermées dans un bornage à l'intérieur duquel quiconque devait se placer pour être admis à débattre. Bref, si doctrine il y a, elle résulte d'un processus qui engage des acteurs qui, à la fois, la formulent et l'imposent. C'est cette histoire que nous avons voulu observer en dépouillant tous les rap-

1. À commencer par C. Laval et L. Weber, *Le nouvel ordre éducatif mondial*, Paris, Syllepse, 2002 et I. Bruno, *À vos marques, prêts ... cherchez ! La stratégie de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Paris, Le Croquant, 2008.

ports importants qui ont émaillé les réformes depuis plus de vingt ans².

Tant et tant de rapports

Le rapport est un genre d'écrit qui obéit à quelques règles simples. Il procède d'une étude objective et compétente dont le destinataire est toujours l'autorité publique. Il constate des faits, souvent attestés par des chiffres. Il identifie des problèmes à résoudre, en énonce les causes et formule des « propositions » ou « recommandations ». Le lien étroit entre diagnostic et remèdes suggère une certaine circularité entre ces deux moments du discours : comme dans tout projet réformateur, on ne saura jamais si le diagnostic ne découle pas du remède que l'on souhaite administrer.

Ainsi, le rapport est une pièce maîtresse du processus de réforme. Ses contextes de production sont très divers, mais sa fonction est toujours la même : éclairer d'une compétence experte les décisions que doit prendre l'autorité politique. Celle-ci – gouvernement, ministre, assemblée parlementaire – n'est pas tenue de suivre les recommandations qui lui sont faites, mais elle peut s'appuyer dessus pour définir ses politiques et en conforter la légitimité. Au cours de ce flot incessant, se forgent des évidences qui vont cesser d'être discutées et constituer le socle des propositions qui suivront. Ainsi s'élabore un texte sous-jacent

2. Soit une centaine de rapports publiés depuis 1998 dont nous citons 63 – les plus importants – au chapitre 2 de *Gouverner la science. Anatomie d'une réforme (2004-2020)*, Agone, 2022. On trouvera dans cet ouvrage les références exactes des rapports évoqués ici sous une forme très abrégée.

aux textes normatifs ; ainsi est mobilisé un monde d'experts qui, dans la pénombre grise des bureaucraties compétentes et des cliques professionnelles ou politiques, intervient puissamment pour orienter les réformes.

Le genre de rapport le plus visible est la mission confiée par la ou le ministre à une personnalité supposée compétente, parfois à une commission constituée *ad hoc*. Une « lettre de mission » encadre fermement l'objet de l'étude, qui peut porter sur une question large ou sur un point très particulier. Quelques-uns des rapports les plus marquants s'inscrivent dans ce cadre : Attali, haut fonctionnaire bien en cours auprès de Jospin (1998), puis de Sarkozy (2008) ; Belloc, président d'université (2003) qui lança le thème de la modulation de services ; Aghion et Cohen, économistes experts auprès du premier ministre (2004) et Blanc, préfet, grand patron et député (2004), tous trois visionnaires et stratèges sur le long terme ; ou encore l'équipe composée de fonctionnaires d'état-major, de directeurs d'école d'ingénieurs et de présidents d'université qui a élaboré le rapport Goulard (2007) et défini l'orientation de la loi LRU ; ou enfin le rapport Aghion (2010) qui a fixé la ligne en matière d'excellence universitaire. Les « grands rapports » marquants sont plus rares ensuite.

À intervalles réguliers, la mission fixée par la ministre au rapporteur fut d'organiser une vaste consultation de la communauté universitaire et scientifique et d'en tirer des conclusions : les États généraux de la recherche de 2004, les consultations Péresse en 2009 (Stratégie nationale de recherche et d'innovation), Fioraso en 2012 (Assises

de l'ESR), Vidal en 2019 (groupes de travail pour la loi de programmation de la recherche).

La ministre confie parfois la mission non pas à une personnalité ou à un comité, mais à des institutions savantes (Académie des sciences) ou à l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (Igaenr), particulièrement proluxe sous Fioraso. Quant à la Cour des comptes, avec ses rapports sur l'exécution budgétaire, ses « rapports publics thématiques » et ses « communications » au parlement, elle intervient sur tous les sujets où elle juge que des torts doivent être redressés et contribue ainsi puissamment à l'élaboration et la consolidation de la doctrine réformatrice.

Un autre genre de rapports résulte de l'activité parlementaire. Chaque projet de loi donne lieu à un examen en commission préparé par un rapporteur, particulièrement à l'occasion des grands textes sur l'université ou la recherche de 2006, 2007, 2013 et 2020. C'est ainsi que certains parlementaires ont gagné une autorité qui leur a permis de contribuer à la production de la doctrine, comme Le Déaut (1999) et Claeys (2000), députés socialistes.

Une dernière catégorie de rapports émane d'organismes qui font des préconisations sans qu'on ne leur ait rien demandé. Ils revendiquent à la fois compétence et indépendance vis-à-vis de l'administration, ce qui leur permet d'adopter un ton plus libre que les experts missionnés ou, même, de montrer une certaine impertinence. La Conférence des présidents d'université a joué un tel rôle, notamment à l'occasion des élections présidentielles. Des *think tanks* généralistes se sont penchés à plusieurs reprises sur l'en-

seignement supérieur et la recherche : l'Institut Montaigne et Terra Nova notamment – libéraux réputés respectivement de centre-droit et de centre-gauche.

Redresser des torts et borner le possible

Jacques Attali énonçait ainsi l'ambition de son rapport de 1998 : « Ces propositions devront être longuement expliquées et débattues pour devenir, au-delà de tout clivage politique, une priorité, une urgence, une *évidence nationale*. » Faire naître un sentiment de crise et d'urgence, dessiner le chemin qu'il faut prendre ou poursuivre : c'est à la construction d'une vision commune que les experts dans leur diversité, rapport après rapport, se sont attelés.

Quel est ce « diagnostic partagé » ? D'abord, l'université française est en crise : l'accès à l'enseignement supérieur est très inégalitaire (Attali 1998, Aghion & Cohen 2004), les étudiants ne sont pas suffisamment préparés à la vie professionnelle (Attali 1998, Goulard 2007), le taux d'échec est massif en premier cycle (Attali 1998, Hetzel 2006, Goulard 2007, Terra Nova 2011). L'université française, surtout, échoue à faire face aux nouveaux défis du monde actuel : elle a perdu en attractivité internationale (Attali 1998, Blanc 2004) et sa recherche, insuffisante, embraie mal sur le progrès technologique (Attali 1998, Guillaume 1998, Blanc 2004, Gallois 2012). L'argument de la piètre figure de la France dans le « classement de Shanghai » fut amplement mobilisé à partir de 2004. On constate « la régression de la place de la recherche française dans le

monde » (Académie des sciences 2004) et « une détérioration lente et inégale en termes d'innovation » (Aghion & Cohen 2004). Les deux anciens premiers ministres chargés de proposer des utilisations au « grand emprunt » de Sarkozy s'exclamaient : « Pourquoi sommes-nous si bons dans la recherche et si faibles dans sa valorisation ? » (Juppé & Rocard 2009).

Sur la base de ces énoncés, un corpus de propositions se constitua à partir de la fin des années 1990 et tout au long des années 2000. Dessinons ses grandes lignes et observons comment s'est formée et fermée peu à peu la question de la réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Trois premiers mots d'ordre apparurent très tôt comme liés entre eux : les universités doivent disposer de l'autonomie, cette autonomie requiert un mode de gouvernement plus efficace et elle a pour contrepartie une évaluation plus rigoureuse. Le contenu précis donné à ces notions et la façon dont elles s'articulaient pouvaient différer d'un rapport à l'autre, mais ce triptyque était un trait commun de toutes les propositions réformatrices.

La notion d'autonomie n'était pas neuve. Elle était auparavant prise dans le sens d'une autonomie budgétaire vis-à-vis du ministère et passait par la demande du développement de la contractualisation des universités avec l'autorité politique. Elle prit une toute nouvelle dimension au cours des années 2000, celle d'un renforcement du pouvoir des dirigeants : « une gouvernance forte et crédible apparaît maintenant comme la condition *sine qua non* d'une réelle autonomie. Elle en est un préalable » (Goulard 2007).

Bernard Belloc, dirigeant de la Conférence des présidents d'université, avait défini dès 2001, la tâche à accomplir : « L'autonomie dont nous avons besoin [...] est un thème récent en France, parce que l'idée même d'université est nouvelle en France. Nous étions habitués aux facultés, à l'autonomie des disciplines, et pour tout dire, à l'autonomie des universitaires. La révolution culturelle n'est pas achevée. » L'autonomie des universités contre l'autonomie des universitaires : tel était, formulé dans toute sa radicalité, le programme des réformateurs.

Ils se heurtaient à un obstacle de taille : le statut des enseignants-chercheurs, qui impliquait une limitation des pouvoirs des présidents aussi bien sur la création de postes de fonctionnaire (qui relève de l'État), que sur la rémunération, le développement de la carrière et le contrôle des missions attribuées (en particulier le temps consacré à l'enseignement). C'est pourquoi le thème du statut était abordé dans tous les rapports, avec des propositions plus ou moins radicales. C'est une fois l'« autonomie » installée par la loi LRU (2007) que la remise en cause du Conseil National des Universités (CNU) est devenue un thème récurrent des rapports, cette instance nationale empêchant les présidents d'université d'avoir une pleine liberté dans leur « politique de ressources humaines ». (LPR 2019)

L'autonomie fut également déployée pour résoudre le « problème » des universités « ingouvernables ». « La démocratie représentative » (Aghion & Cohen 2004) ou « le principe d'une gestion dite 'démocratique' » (Goulard 2007) était la cause de « l'échec de l'université », une « anomalie » conduisant à

« la non-décision ». Il fallait mettre en place un « président doté d'un véritable pouvoir de chef d'entreprise, capable de prendre des décisions innovantes et rapides en matière de recherche » (Académie des sciences 2004). Là encore, diverses modalités ont été proposées, toutes s'accordant pour mettre en place un « conseil d'administration resserré » assurant un large soutien au président et limiter les représentants des enseignants, des personnels et des étudiants dans les conseils. Lorsque se précisa la perspective de sélectionner un petit nombre d'« universités d'excellence », les propositions se radicalisèrent : il fallait aligner leur mode de gouvernement sur celui des grandes *research universities* mondiales, notamment nord-américaines (Aghion 2010). Les montages institutionnels imaginés par les dirigeants des regroupements universitaires candidats au concours des « initiatives d'excellence » (I dex) allaient bientôt décliner ce modèle avec une impressionnante créativité.

Contrepartie de cette nouvelle « autonomie », les établissements « devront faire l'objet d'une évaluation plus systématique » (Attali 1998). Cette proposition, encore très floue, va ouvrir le chemin de ce qui deviendra un mot d'ordre. L'idée d'une agence qui évaluerait aussi bien les universités que les organismes et les laboratoires tarda à émerger. On en trouve trace à partir de 2004, soit trois ans avant l'installation de l'AERES (Blanc 2004, Aghion & Cohen 2004). Toutefois, rien n'était précisé sur les méthodes, sinon la référence à la compétence et à l'indépendance des « experts » : sur ce point, le Comité national d'évaluation (CNE) était à la manœuvre. Les références européennes de ses obscurs « docu-

ments de méthodologie » n'étaient pas explicites, mais, très vite, un décalque plus étroit s'imposa. La conférence de Berlin des ministres de l'ESR avait convenu, en 2003, que les systèmes nationaux de « garantie de la qualité » de l'enseignement supérieur convergeraient d'ici à 2005 et elle confiait à l'European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA) de définir références et procédures. Ce qui fut fait, le CNE assurant la traduction en français. Ainsi, l'AERES se trouva, à sa création, armée d'une méthodologie élaborée qui s'appuyait sur l'argument européen. Elle disposait en outre d'un personnel dirigeant qui, depuis plusieurs années, s'était pénétré de la doctrine du « management de la qualité ». Ainsi fut donné un contenu institutionnel précis à la recommandation encore vague des États généraux de 2004 d'un « comité d'évaluation des opérateurs de recherche ».

L'évaluation était censée permettre la diffusion des « bonnes pratiques », elle devait aussi servir à identifier et à promouvoir l'« excellence ». Celle-ci n'avait pas toujours été définie comme la différenciation entre les universités qui pouvaient soutenir la compétition mondiale et celles qui ne pouvaient y prétendre. Une toute autre définition prévalait dans le rapport Attali (1998) et, en 2007, la Conférence des présidents d'université, qui appuyait pourtant fermement les réformes en cours, s'inquiétait de ce que « l'on entend des prises de position annonçant qu'il faudrait polariser les moyens sur 10 sites d'excellence (ceux des plus grandes métropoles). Il s'agit là d'une erreur profonde de diagnostic et de stratégie », car « un dispositif universitaire à plusieurs vitesses ne peut qu'être

refusé » (CPU 2007). Ce qui n'empêcha pas la CPU de l'accepter trois ans plus tard et ses principaux dirigeants de se lancer dans la compétition. Un rapport de l'Institut Montaigne parlait déjà en 2001 de « susciter l'émergence de marques mondiales françaises », argument repris par le rapport Blanc (2004) et le rapport Aghion et Cohen (2004). À la veille du lancement des concours qui devaient arrêter la liste des « initiatives d'excellence », un autre rapport Aghion (2010) formalisa la nouvelle théorie. De la même façon que la notion d'autonomie avait été très rapidement définie par le renforcement des pouvoirs du président d'université, celle d'excellence se trouvait associée à un bouleversement beaucoup plus radical des pouvoirs, avec un conseil d'administration et un président rendus effectivement indépendants des enseignants, des personnels et des étudiants, et, surtout, à une dualisation assumée et renforcée de l'université française.

Autre mot d'ordre central des rapports sur l'université et la recherche unanimes sur ce point : le financement est insuffisant et il est nécessaire de l'augmenter substantiellement. Le thème apparut dès le rapport Attali de 1998, mais, depuis le conseil européen de Lisbonne en 2000, il était assorti d'un objectif précis : les dépenses de recherche doivent être portées à 3 % du PIB. Cette unanimité était en partie factice : tandis que certains demandaient de façon répétée un plan pluriannuel de création d'emplois statutaires (Cohen & Le Déhaut 1999, CPU 2004) et la résorption de la précarité (SLR 2004, Berger 2012), la plupart des rapports officiels (Blanc 2004, Aghion & Cohen 2004, Académie des sciences 2004) conditionnaient toute augmen-

tation de ressources à un principe de compétition et de flexibilité : c'est ainsi qu'émergea une nouvelle doctrine sur le financement de la recherche. La mise en place de l'ANR, en 2005, répondait à la préconisation d'une agence de financement sur projet, tandis que la transformation du CNRS en « agence de moyens » (Blanc 2004), qui suscitait trop de résistances, fut provisoirement oubliée. Une fois l'ANR en place, tous les rapports louèrent son bilan et son impact « clairement positifs » (Académie des sciences 2012), un financement de la recherche sur projet « performant » (Cour des comptes 2013) qui renforçait « la compétitivité du système de recherche » (Berson 2017). Si l'on regrettait des taux de succès des candidats beaucoup trop faibles, la solution préconisée était d'augmenter le budget de l'ANR, certainement pas de revenir à un financement plus pérenne des laboratoires (LPPR 2019).

Enfin, parmi les mots d'ordre de politique publique qui ont constamment accompagné les réformes, il en est un qui a largement précédé les années 2000 : l'université doit s'ouvrir aux entreprises et la recherche se tourner vers la valorisation et l'innovation technologique. C'est toute une théorie de l'innovation qui était mobilisée à propos du « couplage recherche publique-entreprises », qui est « au cœur de la stratégie d'innovation de tous les pays industrialisés » (Guillaume 1998). Le conseil européen de Lisbonne, qui se donna pour but, en 2000, de faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde » consacra et contribua puissamment à répandre cette notion et les arguments qui l'accompagnaient (Aghion & Cohen 2004, CPU 2004,

SLR 2004, Hetzel 2006). Ainsi assurées d'une légitimité à toute épreuve, les propositions des rapporteurs étaient convergentes et répétitives. Il convient d'ouvrir les scientifiques à « la culture de l'entreprise » (CNE 1999), de favoriser « la mobilité des universitaires et des chercheurs vers les entreprises » (Guillaume 1998), de les inciter à créer des entreprises innovantes (Attali 1998). Il faut promouvoir une réorganisation territoriale des universités et des centres de recherche qui les insère dans des partenariats avec les entreprises et organiser ces nouveaux réseaux autour de « grands campus de recherche et d'innovation » (Blanc 2004). Un thème consensuel prenait forme : les regroupements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche situés sur un même territoire doivent permettre de créer une écologie favorable à l'innovation. Ce mot d'ordre justifiera les « pôles de recherche et d'enseignement supérieur » (Pres) (2005), puis les « initiatives d'excellence » (I dex 2010), les « communautés d'universités et d'établissements » (Comue 2013) et les « I-sites » (2014). Pour certains, ces regroupements territoriaux devaient permettre de rééquilibrer le potentiel de recherche entre la région parisienne, les grandes métropoles régionales et la province (SLR 2004), pour d'autres, seule comptait la perspective de créer quelques pôles d'excellence d'importance mondiale : le programme « investissements d'avenir » trancha la question, la création des I-sites – regroupements de second rang centrés sur la technologie – nuança cette réponse.

Une doctrine ?

Au fil des rapports, on perçoit un rythme qui n'est pas étranger aux alternances politiques. Un premier état de la doctrine a pris forme pendant le gouvernement Jospin (1997-2002) et a continué à prévaloir parmi les experts un peu au-delà du retour de la droite aux affaires. S'agissant des universités, l'élément central de la notion d'« autonomie » était le « projet » requis pour une « contractualisation » pilotée par le ministère. Rien qui ressemble alors à un transfert de compétence en matière de salaires, ni à une refonte du système de gouvernement. S'agissant de la recherche, pas de dramatisation excessive du diagnostic, des propositions nombreuses, mais aucun bouleversement.

Diverses circonstances conduisirent bientôt à une nouvelle étape : le conseil européen de Lisbonne (2000) leva la bannière de l'« économie de la connaissance » sous laquelle tous les réformateurs pouvaient désormais se ranger. Le retour de la droite au gouvernement (2002) fut suivi de mesures d'austérité qui déclenchèrent le mouvement « Sauvons la recherche » (janvier-juin 2004). C'est alors que l'on observe l'émergence d'un nouvel ensemble doctrinal. Les rapports décisifs sont ceux d'Aghion & Cohen (janvier 2004) et de Blanc (mai 2004) – bien plus que celui qui a résulté des États généraux de la recherche (novembre 2004), où quelques éléments cruciaux de la nouvelle doctrine réformatrice (recherche sur projet, évaluation) se mêlaient aux revendications classiques des personnels (attractivité des métiers, programmation de l'emploi scientifique, recul de la précarité). En l'espace

d'une année, les nouveaux fondamentaux furent énoncés : renforcement des pouvoirs des présidents d'université, dispositif centralisé d'évaluation mettant toutes les composantes du système en concurrence, dispositif centralisé de financement compétitif sur projets. Ces changements doctrinaux s'exprimèrent pleinement dans le rapport Goulard (mai 2007), qui exposait les fondements théoriques de ce qui allait être la loi LRU.

Un troisième état de la doctrine prit forme lorsque fut introduite la notion d'excellence et de différenciation radicale des universités. C'est un autre rapport Aghion (janvier 2010) qui fit franchir ce pas, avant que le « jury international » du concours Idex fixe les principes de la « gouvernance resserrée » des nouvelles « universités de recherche ». Bien entendu, celles-ci devaient nouer localement avec les entreprises les rapports étroits qui devaient mettre enfin la recherche en prise avec l'innovation technologique.

Un corpus cohérent, en dépit d'une certaine diversité des mesures concrètes envisagées, était donc disponible, pour l'essentiel, lors du *big bang*³ des réformes engagées par le ministère Pécresse (2007-2010). Le retour des socialistes au gouvernement (2012-2017) amena cependant quelques variations dans les discours : il convenait de rétablir une vision émancipatrice de la réforme de l'université, tout en légitimant les mesures déjà prises

(Berger 2012, Pumain & Dardel 2014, Béjean & Monthubert 2015). La principale crainte exprimée par certains rapporteurs était que l'on revienne sur les réformes déjà réalisées (Gillot & Dupont 2013, Terra Nova 2013), tandis que se multipliaient les rapports des diverses institutions d'inspection qui, toutes, se félicitaient des « progrès » accomplis et invitaient à les parfaire. Ainsi, en dépit de quelques inflexions, une nouvelle vague de rapports installa définitivement les mots d'ordre déjà constitués. La période Macron (2017-2022) n'a rien ajouté à une construction doctrinale que l'on peut considérer comme parachevée dès 2010. Elle s'est seulement accompagnée d'un abandon des euphémisations de la période socialiste, d'une radicalisation des mesures (différenciation du gouvernement des universités et, surtout, introduction de la sélection des étudiants à l'entrée, marginalisation du CNU avec la création de chaires de professeur junior permettant aux présidents de recruter des enseignants-chercheurs en dehors du cadre national), mais aussi de l'introduction d'éléments de langage à donner le tournis : « Bienvenue en France », par exemple, était le nom d'un programme où les droits d'inscription des étudiants non-européens étaient multipliés par 16.

Que conclure de cette chronologie ? En premier lieu, que la doctrine observable à l'*acmè* du processus de réforme (2007-2010) semble ne pas avoir été disponible à son début. Elle a été construite par étapes au cours même de l'action.

Les emprunts directs et assumés à la doctrine de l'OCDE et de la Commission européenne – doctrine que nous considérons comme une réalité attes-

3. Le terme *big bang* ne nous appartient pas : « L'autonomie des universités depuis la loi LRU : le big-bang à l'heure du bilan », rapport d'information n° 446 (2012-2013) de Mme D. Gillot et M. A. Dupont, fait au nom de la commission pour le contrôle de l'application des lois [du Sénat], 26 mars 2013.

tée – sont assez rares. Si l'argument « européen » affleure parfois, c'est pour inviter à se rallier à un mouvement d'ensemble évoqué en termes très généraux. Mais les réformes sont présentées comme des remèdes à des maux spécifiquement français et non comme une copie de ce qu'on fait ailleurs. Quelques références explicites à des modèles étrangers s'observent néanmoins, chaque fois sur des points cruciaux : « management de la qualité » préconisé par les bureaucrates universitaires européens, dispositifs d'« excellence » sur le modèle allemand de l'*Exzellenzinitiative*, gouvernance resserrée sur celui des universités nord-américaines les plus prestigieuses.

On observe aussi que la doctrine se construit par bonds successifs, chacun entraînant un effet de cliquet, car la réforme ne revient jamais en arrière. Lorsqu'une innovation décisive est introduite, elle est longuement argumentée : ainsi la mise en compétition pour les projets de recherche et l'évaluation généralisée (2005-2006), les compétences élargies et la gouvernance renforcée des universités (2007), la différenciation par les dispositifs d'excellence (2010). Mais après qu'une de ces mesures majeures a été mise en œuvre, les experts n'ont plus besoin d'y revenir – il s'agit seulement de l'approfondir et, éventuellement, de faire face aux « difficultés », c'est-à-dire généralement aux oppositions qu'elle rencontre. C'est ainsi que la doctrine se construit par couches successives, par empilement d'évidences qui s'appuient sur autant de faits accomplis. Elle n'a nul besoin d'être constamment exprimée comme telle.

On observe que certaines préconisations envisagées à un moment donné

par des rapporteurs ne sont pas advenues. Il en est ainsi – pour l'instant – de la disparition de la dualité entre universités et organismes de recherche par la transformation du CNRS en « agence de moyens » ; ou du partage des universitaires en « publiants » et « non-publiants » en vue de la modulation de leurs services d'enseignement. Mais les porteurs de la doctrine s'empressent d'oublier les tentatives avortées et réactivent opiniâtrement leurs projets lorsque les résistances semblent s'estomper.

Il est aussi arrivé qu'une nouvelle mesure change rétrospectivement la signification d'une mesure antérieure, dont la portée n'était pas apparue d'emblée. Ainsi, aux yeux de nombreux acteurs, le passage des universités à l'« autonomie » définie par la loi LRU n'impliquait pas *a priori* leur mise en concurrence généralisée pour les projets ANR, puis les dispositifs d'excellence. Ils ne pouvaient pas non plus prévoir que la notation des unités de recherche et des universités par l'AERES dans la période 2007-2010 allait autoriser ou interdire de concourir pour les labels d'excellence. Ni que les regroupements d'établissements constitués en Pres deviendraient la clef de ces concours et deviendraient obligatoires quelques années plus tard avec les Comue, obligation qui tomberait dans l'oubli une fois les Idex installés.

Une politique des petits pas, en effet, s'est accompagnée d'une rhétorique qui sous-estimait constamment la portée de chaque mesure – en dépit de quelques rares rapporteurs qui ont cru utile de proclamer la nécessité de ruptures franches. On peut dire que les recommandations du rapport Aghion et Cohen de 2004 ont été entendues :

« L'échec de la "méthode Allègre" est là pour nous rappeler qu'une réforme globale est d'autant plus impossible qu'elle est audacieuse ou au moins présentée comme telle. Pour éviter de se heurter à un front de résistance interne et externe qui conduiraient à l'échec, la réforme doit être menée pas à pas, sans proclamation tonitruante ». Leur scénario « propose donc de poursuivre et de multiplier les réformes incrémentales, les petits dispositifs qui permettront, sans trop provoquer de remous, d'introduire de vraies évolutions dans le système actuel ». Il s'agit d'un gouvernement par l'incertitude. L'ordre qui doit advenir ne résulte pas toujours d'un commandement direct, encore moins d'une négociation, mais d'un ajustement par tâtonnement des gouvernés aux vœux des gouvernants. L'incertitude, en effet, permet à la fois de désamorcer les oppositions et de susciter le conformisme, d'autant plus fébrilement recherché dans une situation de compétition permanente que les règles auxquelles il faut obéir ne sont pas entièrement explicites. Une telle stratégie s'accommode mal de proclamations, raison de plus pour laquelle la doctrine se fait souvent discrète et ne peut être observée qu'*ex post*.

La réforme, comme l'histoire, ne s'arrête jamais. Au terme de son premier mandat, Macron a annoncé ses perspectives pour les dix années à venir à l'occasion du cinquantième anniversaire de la CPU (janvier 2022). Après les congratulations d'usage sur les progrès accomplis, les objectifs : faire payer leurs études aux étudiants, instaurer la sélection à l'entrée de tous les cycles (sur le modèle de Parcoursup), piloter les universités depuis le ministère (avec de « véritables contrats d'objectifs »

avec l'État), assurer une « gouvernance renforcée des universités » éloignée des traditions qui ont pour conséquence d'« impuissanter » les « équipes présidentielles », donner un véritable rôle d'« agences de moyens » aux grands organismes de recherche, tandis que des jurys internationaux alloueraient les moyens de la nation « de manière indépendante et pertinente », instaurer la modulation de service (ou « va-et-vient entre temps d'enseignement et temps de recherche au cours de la vie »). On croit rêver : ce sont les mêmes objectifs que formulaient les réformateurs au début de la présidence Sarkozy. La réforme est-elle un programme politique ou un état dans lequel le système doit s'installer en permanence ? Si doctrine il y a, elle réside peut-être dans ce mouvement sans fin. ■