

un cadre au service de quelle performance ? (Bernard Toulemonde)

"L'autonomie des universités bouleverse les habitudes : pour quelle performance ? Entre le statu quo, suicidaire, et la loi du plus fort ou la marchandisation, un chemin est-il possible ? Peut-on concilier performance et service public ?" Telles sont les questions posées par Bernard Toulemonde, juriste et Igen honoraire, dans cette tribune sur l'autonomie des universités, publiée par AEF info. Il montre que ce mouvement d'autonomisation se traduit depuis 1968 sur trois plans : la différenciation des établissements ; la diversification des moyens d'action ; et le changement de nature des relations avec l'État. "La frontière public/privé se brouille... Est-ce perdre son âme ou contribuer au développement économique et social du pays ?", demande-t-il. Il pointe aussi "l'affaiblissement de la protection traditionnelle d'une gestion centralisée au profit de recrutements et procédures locales".



Bernard Toulemonde

L'autonomie est une très vieille idée, complètement oubliée en France pendant presque deux siècles, mais ressuscitée depuis quelques décennies sous la pression internationale. Un changement de modèle et de culture : nos traditions les mieux assises s'écroulent une à une, l'ancien monde fait place au "Nouveau Monde". Pour quoi faire ?

Les leçons de l'Histoire

Les universités sont nées au Moyen Âge lorsqu'elles ont conquis leur autonomie. L'Université de Paris donne le mouvement en 1215 ; elle se libère du pouvoir municipal et obtient du roi une charte qui comporte deux éléments :

- des "franchises universitaires", de police et de justice, de façon à protéger la liberté de l'enseignement et de la recherche des maîtres et des étudiants de toute pression extérieure ;
- la tutelle d'un pouvoir lointain, celui du Pape.

L'autonomie est donc à la base de l'Université, qui, par nature, ne peut accomplir sa mission que dans un climat de liberté. Une liberté qui ne peut se transformer en licence : ces universités vont se déconsidérer sous l'effet du corporatisme et de la corruption (les fameuses "épices" pour obtenir les diplômes). La Révolution les enterre donc et, avec elles, l'idée d'autonomie.

Le Premier Empire reconstitue un système d'enseignement (1806-1808) sous la forme d'une "Université" typiquement "napoléonienne" : unique (tous les établissements, des écoles aux facultés sont réunis dans une seule institution), centralisée (tout est décidé au sommet par le Grand-Maître, ministre de l'instruction publique puis de l'éducation nationale), hiérarchique (les recteurs "gouvernent" leur académie sur les instructions du ministre) et très surveillée (en faculté, une place est laissée au recteur pour assister aux enseignements). Derrière cette façade, quelques libertés s'insinuent, à tel point que la loi Falloux de 1850 démantèle le système pour le placer sous l'autorité des préfets, des évêques et des notables locaux, avec les académies départementales, et réprime tous les esprits séditieux ; reste une idée : un pouvoir proche est un danger.

Très vite, Napoléon III rétablit l'ordre ancien (1854) – un ordre que les républicains vont conserver, en dépit d'hésitations. La défaite de 1870 est imputée à la faiblesse de notre enseignement supérieur ("La science allemande a vaincu à Sedan"), l'Université Humboldt de Berlin impressionne et on va enfin donner la personnalité morale aux facultés (1885) et les réunir en université (1896) : à une condition, que le recteur d'académie, représentant du pouvoir central, en préside le conseil ! Il faut attendre les années 1960 pour que l'autonomie des universités s'affirme, sous l'effet de trois facteurs :

- **l'explosion du nombre d'étudiants**, avec ses problèmes de gestion et d'adaptation à un public hétérogène ;
- **l'internationalisation** : non seulement la communauté scientifique n'a pas de frontières, mais l'enseignement supérieur devient un enjeu dans la compétition économique internationale. *Struggle for life* ! Et l'on sait le rôle joué de nos jours par les classements internationaux.
- **le *new public management*** : de nouvelles politiques publiques apparaissent qui s'inspirent du secteur privé, où il est question de modernisation, d'efficacité, de résultats. À cet égard, en 1988, Michel Rocard incite les services publics au "renouveau", avec de nouvelles méthodes de pilotage (par objectifs, par contrat, par évaluation). Le modèle traditionnel des administrations évolue ; celle de l'enseignement supérieur va devenir un bon élève de cette politique.

Par étapes successives, scandées par les lois de 1968, 1984, 2007, 2013 et 2018, les marges d'autonomie

s'accroissent. Cette "longue marche" est d'autant plus remarquable qu'elle bénéficie d'une continuité exceptionnelle, en dépit des changements politiques, soutenue par des hauts fonctionnaires stratégiquement bien placés (ministère, CPU, recteurs, SGPI, IGAENR, Cour des comptes...). Ce mouvement d'autonomisation, qui se poursuit, se traduit sur trois plans : la différenciation des établissements ; la diversification des moyens d'action ; le changement de nature des relations avec l'État.

La différenciation des établissements

Traditionnellement, le système était fondé sur deux prétentions : des statuts uniformes ; une égalité de principe. Des prétentions qui masquaient difficilement une certaine diversité et une inégalité entre établissements. La nouvelle logique consiste à s'adapter aux situations et à accepter, voire à promouvoir les différences. Cette politique est conduite, en même temps, sur deux plans, celui des établissements et celui des regroupements :

- **le "sur-mesure"** : les catégories d'EPSCP se sont enrichies, on multiplie les établissements spéciaux, dérogatoires (les "grands établissements") et expérimentaux (délai allongé à 10 ans). Dans chaque cas, l'autonomie statutaire permet à chaque établissement d'affirmer sa personnalité.
- **la politique de site** : on assiste à une même évolution en ce qui concerne les regroupements. Un vrai challenge : il s'agit de surmonter les vieux cloisonnements (universités/grandes écoles ; enseignement/recherche ; public/privé), de conjuguer les forces, de constituer des pôles d'excellence pouvant rivaliser avec les meilleures universités étrangères. Quantité de problèmes se posent sur le plan juridique (ex : la personnalité morale des composantes ; la collation des grades) et pratique (des monstres ingérables ?). Pour vaincre les résistances, on généralise l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement et de fusion (art. 52 de la loi du 10 août 2018).

Ce faisant, la différenciation installe une hiérarchie : avec les risques d'un système à plusieurs vitesses et de substituer une concurrence, déjà présente, à une autre, si l'on n'y prend garde.

Les moyens d'action

Des possibilités nouvelles sont ouvertes aux établissements. Celles-ci empruntent trois voies :

- **l'accueil des étudiants** : une tradition de deux siècles voulait que la sélection soit bannie à l'entrée des universités – un mot tabou sauf à faire chuter les ministres. Une tradition très hypocrite : la sélection s'est déplacée, au sein des universités, avec l'échec massif en 1er cycle ; un secteur sélectif très prisé s'est développé en dehors et dans les universités. Le tabou s'est effrité en deux temps : avec l'introduction de la sélection en master d'abord, en 2016, à la suite d'un imbroglio juridique ; en premier cycle surtout en 2018, sous la forme d'une combinaison des capacités d'accueil, des attendus et des dossiers des candidats (Parcoursup).

Cette marge nouvelle d'autonomie interroge selon l'utilisation qui en sera faite : s'agit-il d'adapter le recrutement des étudiants à des établissements divers, de s'adapter aux étudiants tels qu'ils sont en ménageant la transition ou, au contraire, de les adapter à un système immuable ? À cet égard, les textes ont toujours donné une grande autonomie aux établissements pour adapter les parcours, innover dans les contenus et les méthodes ; l'arrêt "licence" du 30 juillet 2018 élargit encore ces marges d'autonomie.

- **les ressources** : alors que le financement par l'État a longtemps été considéré comme la garantie de la liberté, les universités sont invitées désormais à gérer elles-mêmes leur masse salariale, leur patrimoine, à collecter des ressources privées (les fondations), à valoriser leurs activités d'enseignement (formation continue) et de recherche (contrats, brevets, filiales) ; les enseignants-chercheurs sont incités à devenir des "chercheurs entrepreneurs". La frontière public/privé se brouille... Est-ce perdre son âme ou contribuer au développement économique et social du pays ?
- **la gestion des personnels** : on assiste à un affaiblissement de la protection traditionnelle d'une gestion centralisée (agrégation de droit, CNU) au profit de recrutements (ex : les "contractuels LRU") et procédures locales (ex : régimes indemnitaires). Surtout, l'indépendance des enseignants-chercheurs vient désormais buter sur le nécessaire travail collectif engendré par le projet de l'établissement : le principe constitutionnel dépérit peu à peu...

Le changement de nature des relations avec l'État

En principe, les établissements publics sont soumis à la tutelle ; en réalité, celle-ci s'est effacée au profit de relations contractuelles, d'une montée en puissance d'incitations externes et d'une évaluation des résultats :

- **la contractualisation** : depuis les années 1980, les relations des établissements avec le ministère sont basées sur le contrat, progressivement élargi et affiné ; une expérience devenue exemplaire.
- **les incitations externes** : l'État dispose de puissants moyens d'incitation avec le financement sur projets, en matière de recherche (ex : ANR), d'excellence et d'innovation (avec le CGI, devenu SGPI : les Idex, Isite, etc.). Et l'on sait combien les préconisations des jurys pèsent, notamment en matière de regroupement.
- **l'évaluation des résultats** : l'autonomie suppose l'évaluation et, là aussi, l'enseignement supérieur a mis en place des institutions originales, composées de pairs, avec l'Aeres, puis le HCERES, dont les rapports sont rendus publics.

On le voit, l'autonomie des universités bouleverse les habitudes : pour quelle performance ? Entre le statu quo, suicidaire (les universités ne sont pas des principautés indépendantes hors du monde), et la loi du plus fort ou la marchandisation, un chemin est-il possible ? Peut-on concilier performance et service public ? Sans doute, si l'on sait utiliser et/ou inventer des méthodes de régulation, tant au niveau de l'État lui-même (règles de bonne conduite inspirées des principes fondamentaux du service public, financement...) qu'au niveau des établissements (chartes de déontologie professionnelle, modalités d'attribution des dotations...).