

## Les systèmes universitaires européens : convergences et différenciations

Gilles FERREOL \*

---

Dans la présentation d'un numéro spécial de la revue *Sociétés contemporaines* consacré aux transformations qui se sont manifestées dans les modes de structuration et de fonctionnement de l'enseignement supérieur, Albert Gueissaz faisait observer que depuis trente ans, en France comme dans la plupart des pays européens, deux évolutions majeures étaient intervenues : d'un côté, « l'accentuation de la pression sociale et la diversification des attentes vis-à-vis des universités » ; de l'autre, « la redéfinition des rapports entre celles-ci et l'Etat » (Gueissaz, 2003:5). La première tendance de fond correspond à une exigence de démocratisation et est liée à la progression spectaculaire des effectifs étudiants, elle-même fonction de l'augmentation des taux de scolarisation. Elle s'accompagne, de la part des différents acteurs, d'une demande accrue pour des formations qualifiantes susceptibles non seulement de faciliter l'insertion professionnelle et l'intégration dans la société, mais aussi de « promouvoir le développement local et la recomposition de l'armature urbaine », de « soutenir la compétitivité internationale de l'économie », d'« ouvrir l'accès à des réseaux » et de « contribuer au rayonnement culturel du pays » (*ibid.*). Le second point important a trait à l'autonomisation progressive des établissements et aux procédures de contractualisation dans le cadre des lois de décentralisation comme en France, d'une structure fédérale comme en Belgique ou bien encore d'un processus de *devolution* comme au Royaume-Uni.

Nous souhaiterions dans cet article enrichir l'analyse en prenant en compte d'autres expériences et en procédant à la construction de typologies

---

\* Professeur de sociologie à l'université de Franche-Comté, directeur du LASA (laboratoire de socio-anthropologie).

permettant de dégager les logiques sous-jacentes en matière de pilotage et de gouvernance <sup>1</sup>. L'optique retenue ici est donc résolument comparative et s'efforcera de dégager, au-delà de lignes de force ou de trajectoires communes, des logiques ou des régulations plus typées. Après la promulgation l'an dernier de la loi LRU <sup>2</sup> et au moment même où le projet de modification du décret de 1984 relatif au statut des enseignants-chercheurs suscite de vives critiques au sein d'une large frange de la communauté universitaire, cette contribution se propose d'apporter quelques éléments de réflexion susceptibles d'éclairer les arbitrages qui s'opèrent.

## **I. Des profils contrastés**

L'université est tout à la fois une institution, une administration et un ensemble de corps professionnels mobilisant, selon les contextes, des intérêts et des stratégies spécifiques. Quel que soit le pays retenu, le paysage universitaire se caractérise cependant par une complexification de son organisation et une rationalisation des pratiques de gestion, le processus de Bologne pouvant être décliné différemment en fonction des enjeux nationaux et des conduites qui leur sont associées.

### ***I.1. De nombreux rapprochements***

Pour mener à bien de telles investigations, le recours à des monographies centrées sur le recueil de faits, de comportements et d'interprétations constitue une piste adéquate. C'est celle qui a été suivie par plusieurs auteurs, dont Pierre Dubois. Celui-ci en effet, prenant appui sur neuf études de cas réalisées au milieu des années 1990 en France (Paris X, Lille I, Reims, Aix-Marseille I et Versailles-Saint-Quentin), en Allemagne (Bielefeld et Erlangen-Nuremberg) et en Italie (Sapienza de Rome et Bologne), nous renseigne sur les similitudes et les divergences constatées. Outre la localisation géographique, le choix des établissements reposait sur divers critères comme la taille, l'ancienneté ou la configuration disciplinaire dans des secteurs comme lettres, sciences humaines et sociales, droit, économie et gestion (Dubois, 1997).

L'un des premiers enseignements que l'on peut en tirer est la multiplication des acteurs œuvrant ou impliqués dans ce champ. La puissance publique n'est plus désormais réductible à l'Etat-nation mais doit composer avec d'autres échelons : l'Europe et les collectivités territoriales, qu'il s'agisse de municipalités, de communautés d'agglomérations, de districts, de départements, de comtés ou de régions. L'autonomie – traditionnelle

---

1. La méthodologie adoptée est présentée en annexe. Cette contribution reprend les grandes lignes d'un rapport de recherche commandité par l'UNSA-Education (avec le soutien de l'IRES). Ce rapport a donné lieu à publication (Ferréol, 2008).

2. Liberté et responsabilités des universités.

outré-Rhin depuis plus d'un siècle, reconnue par la Constitution italienne de 1948 et accordée chez nous à la suite des événements de mai 1968 – a été dès lors renforcée à un triple niveau : statutaire, financier et pédagogique. Si le pouvoir de contrôle du ministère et de l'administration centrale reste prédominant, il est davantage contraint par tout un dispositif de représentation des établissements, des catégories de personnel ou d'usagers et doit plus qu'avant prendre en considération l'environnement institutionnel. La contractualisation est également à l'honneur et va de pair avec un engagement réciproque des parties, les instances régionales – à l'instar des *Länder* – étant très actives, notamment lors de l'élaboration des schémas d'enseignement supérieur et de recherche. L'évaluation, basée essentiellement sur des jugements de pairs, est enfin de plus en plus sollicitée afin de s'assurer de l'utilisation judicieuse des moyens disponibles. Les enseignants-chercheurs jouent aussi un rôle essentiel car ils négocient avec les autorités de tutelle et prennent position vis-à-vis des réformes en cours, le personnel administratif et technique ayant moins d'influence, de même que les étudiants même si leur participation aux instances décisionnelles est reconnue par la loi. Le partenariat avec le tissu productif est, pour sa part, valorisé, en particulier pour les formations continues ou en alternance : stages, contrats de qualification, versement de la taxe d'apprentissage, financement de bourses doctorales, présence dans des jurys d'examen... Si l'on peut effectivement parler de « production » de diplômes et de renouvellement de l'« offre » de formation, l'analogie avec le monde de l'entreprise ne doit pas être toutefois exagérée, chaque université produisant avant tout des services non marchands.

Une innovation plus récente réside dans l'instauration d'instances de consultation, de décision et d'exécution de plus en plus nombreuses mettant en œuvre diverses modalités de participation. L'équipe de direction peut être ainsi plus ou moins étoffée, la fréquence des conseils plus ou moins grande, l'ordre du jour plus ou moins chargé, les discussions préparatoires pouvant bénéficier des avis de structures *ad hoc* (commissions, groupes de réflexion ou de prospection), de cellules d'appui spécialisées (comme les services thématiques) ou d'audits externes faisant appel à des consultants privés. Compte tenu de l'enchevêtrement de tous ces facteurs, on assiste à un « allongement de la ligne hiérarchique », à des « lenteurs » dans l'instruction et le suivi des dossiers, à des « pesanteurs » bureaucratiques ou bien encore à des « arbitrages parfois surprenants »<sup>1</sup> où les solutions proposées ne résolvent pas les problèmes mais les exacerbent (*ibid.*, p. 20). Il n'empêche que cette dilution n'est pas toujours contre-productive et donne naissance à des expérimentations souvent très instructives.

1. Sur ces effets « contre-intuitifs » ou « pervers », voir les travaux des sociologues des organisations nord-américaines : Peter Blau, Amitai Etzioni, James March, Herbert Simon... (Ferréol, 2008).

Si l'on s'intéresse à présent aux « formes organisationnelles » proprement dites, quatre traits saillants méritent attention (*ibid.*, p. 21) :

- l'augmentation du nombre d'universités : 85 en France, 64 en Italie, 85 en Allemagne dont 21 dans les nouveaux *Länder*, contre respectivement 57, 49 et 44 au début des années 1970, la restructuration de la carte des formations étant à chaque fois laissée à l'initiative de la sphère étatique en concertation avec les responsables politiques régionaux, lesquels font valoir un argument de proximité et un souci de répartition équilibrée des lieux d'enseignement ;
- la progression des effectifs : en moyenne, 17 000 étudiants en France par université, 20 000 en Allemagne, 25 000 en Italie contre 11 500, 14 000 et 18 000 vingt-cinq ans plus tôt ;
- l'éclatement sur plusieurs sites, par exemple plus de 250 villes universitaires dans notre pays, une centaine en Italie... ;
- un début de coordination régionale <sup>1</sup> pour pallier les inconvénients de cet essaimage et fédérer autour de pôles.

La recherche, ici et là, s'inscrit le plus souvent dans des structures d'enseignement préexistantes, organisées autour de facultés disciplinaires en Allemagne et en Italie ou d'UFR <sup>2</sup> en France. On note par ailleurs un regroupement de ces structures, une multiplication du nombre de services, la variété croissante des missions qui leur sont dévolues et la déconcentration d'une partie de ces tâches. La coopération qui prédomine reste verticale tant pour les parcours étudiants, d'un cycle à l'autre, que pour les trajectoires de carrière du corps enseignant, d'un grade à l'autre, les aspects horizontaux ayant une place plus modeste <sup>3</sup> et étant gérés de manière informelle ou d'en haut <sup>4</sup>.

Cette complexification des formes organisationnelles s'accompagne d'un effort de rationalisation, inégal selon la taille et l'ancienneté des établissements, les sites d'implantation et leurs régulations, le degré de spécialisation et le rang occupé. S'il existe bien, au total, de fortes ressemblances entre ces trois pays et si des diversifications s'opèrent au sein de chacun d'entre eux, la question de la présence ou non de modèles nationaux n'est

---

1. Cette coordination s'est accentuée ces toutes dernières années *via* la constitution de PRES ou d'académies.

2. Certaines préparent à des doubles licences, proposent des DESS thématiques, des MST ou des MSG, notre pays se singularisant par une inflation des structures d'accueil. A chaque époque, « la puissance publique, désireuse d'accomplir de nouveaux objectifs, a été obligée, pour contourner le conservatisme de l'Université et de la corporation enseignante, de créer de nouvelles institutions : lecteurs royaux sous François I<sup>er</sup>, [...], collèges sous la Renaissance et lors de la Contre réforme, académies sous Louis XIV, grandes écoles dans la période révolutionnaire et napoléonienne, Ecole libre des sciences politiques au lendemain de la guerre de 1870, instituts de sciences appliquées sous la Troisième République » (Dubois, 1997:23).

3. Pour éviter les chevauchements d'emploi du temps entre facultés, établir des règles d'équivalence ou homogénéiser le contrôle des connaissances.

4. Services administratifs centraux, réunion des directeurs d'UFR ou, en Italie, du Sénat académique...

pas tranchée : certains soulignent la prégnance des contextes sociohistoriques ou géopolitiques (poids de la centralisation, unité ou dualité des systèmes universitaires, influence de l'Eglise), d'autres parlent de « métissage » ou d'« hybridité » et mettent l'accent sur les mutations induites par l'internationalisation des activités de recherche et l'impact de la société de la connaissance.

## **1.2. Des déclinaisons spécifiques**

Parler de « politique » éducative européenne avant Maastricht, nous rappelle Chantal Zoller, procéderait d'un « anachronisme juridique », l'éducation ne figurant dans les compétences communautaires que depuis le traité de l'Union (Zoller, 2001:29). Deux grandes étapes peuvent être distinguées, les années 1985-1988 étant considérées comme la « ligne de partage des eaux », la « date charnière d'une transition majeure ».

Le traité de Rome, tout d'abord, ne prévoyait aucune disposition particulière en ce domaine, hormis quelques références à la formation professionnelle ou à la reconnaissance mutuelle des diplômes. La situation change radicalement avec la signature, sous l'impulsion de Jacques Delors, alors président de la Commission, de l'Acte unique en février 1986. Est ainsi affirmée l'exigence de progrès conjoints et simultanés entre marché intérieur et cohésion économique et sociale, la mise en place des programmes COMETT et ERASMUS illustrant bien cette nouvelle orientation et visant à « favoriser, par des réseaux coopératifs [...], l'éducation et la mobilité transnationales d'une population estudiantine, future main-d'œuvre hautement qualifiée » (*ibid.*, p. 30). Les mesures à l'origine d'encouragement et d'incitation cèdent alors la place à une conception plus normative dont la base légale <sup>1</sup> sera officialisée par le traité de Maastricht, signé le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1993. L'objectif est double : d'une part, contribuer à l'affirmation de valeurs ou de racines communes et à une meilleure connaissance des diversités culturelles et linguistiques ; de l'autre, répondre aux déficits en qualification et assurer une utilisation efficiente des ressources humaines à travers la validation des compétences acquises et l'apprentissage tout au long de la vie. L'agenda 2000, qui contient les lignes directrices de l'action communautaire pour la période 2000-2006, ira plus loin en faisant des politiques d'enseignement, de formation, de recherche et d'innovation l'un des grands axes de la dynamique européenne. L'écho rencontré ne s'explique pas uniquement par des relais nationaux mais doit être rapporté à un contexte universitaire de plus en plus concurrentiel.

Toutes ces initiatives se réfèrent à des enjeux tantôt académiques, tantôt socioéconomiques, les signataires de la déclaration de Bologne du 19 juin 1999 s'engageant à prendre les dispositions nécessaires définies

1. Dans les limites fixées par l'article 126 et relatives au principe de subsidiarité.

dans l'appel de la Sorbonne<sup>1</sup>. Plutôt que l'« harmonisation », le texte entend promouvoir l'« attractivité » et la « compétitivité » des systèmes éducatifs tout en œuvrant en faveur d'une meilleure « employabilité » des diplômés ainsi formés. Il est fait notamment mention de programmes intégrés, de coopération interinstitutionnelle en matière d'assurance qualité et surtout de l'introduction d'une structure à deux cycles, du type *Bachelor/Master*. De nouveaux progrès ont été accomplis à Prague en mai 2001<sup>2</sup>, les étudiants étant reconnus comme « partenaires à part entière » et le supérieur considéré comme un « bien public ». Les réunions ministérielles de Berlin, en septembre 2003, et de Bergen, en mai 2005, accentueront l'importance accordée au traitement des inégalités et feront passer au premier plan l'idéal intégrateur, le problème de l'accès de tous les citoyens à ces formations étant crucial.

Le processus de Bologne, ainsi amendé et enrichi, se caractérise fondamentalement par une « tendance constante à l'expansion » : d'abord en ce qui concerne les pays participants, dix fois plus nombreux à Berlin que lors de la rencontre de la Sorbonne cinq ans plus tôt ; ensuite, et de façon sans doute plus significative, pour tout ce qui a trait aux thèmes abordés. Si cet élargissement et cet approfondissement peuvent être perçus favorablement, ils peuvent aussi « mettre en danger la dynamique de la réforme, et même son succès », un agenda plus restreint et plus ciblé d'objectifs ayant plus de chances d'être réalisé qu'une gamme trop vaste de préoccupations (Wächter, 2004:14). Dit autrement, ce processus « est devenu plus complexe qu'on ne s'y attendait (naïvement ?) à sa naissance » et, s'il n'a manifestement pas abandonné le programme de convergence structurelle, il n'a pas pour autant pleinement dépassé « l'approche initiale en termes de transparence et de convertibilité »<sup>3</sup> (*ibid.*, p. 16). Tout se passe comme si une telle orientation s'était développée « dans une solide continuité des politiques antérieures » sans avoir pris le « tournant révolutionnaire auquel elle

1. Déclaration conjointe sur l'harmonisation de l'architecture du système européen d'Enseignement supérieur, adoptée par les ministres de l'Éducation de France (Claude Allègre), d'Allemagne (Jürgen Rutgers), d'Italie (Luigi Berlinguer) et du Royaume-Uni (Tessa Blackstone).

2. Un an plus tôt, à Lisbonne, le Conseil européen avait pris l'engagement de faire de la zone Europe, d'ici 2010, « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde », ce qui suppose pour le volet éducation le renforcement de la formation tout au long de la vie, une politique d'orientation et de transparence, la reconnaissance des compétences et des qualifications, l'adoption de critères et de principes communs... Le bilan dressé à mi-parcours est en demi-teinte : la méthode de coordination ouverte (MOC) n'aurait pas produit les échanges escomptés, les transferts et la diffusion des meilleures pratiques tarderaient ou seraient à la peine, les objectifs auraient été surchargés et les retombées plutôt décevantes (cf. le rapport Wim IJok, *Relever le défi, la stratégie de Lisbonne pour l'emploi et la croissance*, publié en 2004). Les étapes parcourues ont eu certes le mérite de marquer les avancées mais elles laissent aussi l'impression que « le message essentiel s'est perdu à force d'être dilué entre les thèmes et sous-thèmes, les groupes et sous-groupes de travail », d'où le sentiment d'une « activité intense mais éparpillée » (Colardyn, Gordon, 2005:15). Le constat est du même ordre chez Dion (2005) et Kelling (2006). Dans un autre registre, sont dénoncés les méfaits d'une « marchandisation rampante », les « pré-supposés utilitaristes » d'un processus « trop libéral » et les « dérives du *benchmarking* ».

3. On ne parle plus ainsi de « structures de diplômes » par essence identiques, mais d'un « spectre de solutions » avec certaines marges de tolérance.

semblait vouée au départ » (*ibid.*, p. 20). Ajoutons que ce processus n'est pas exempt de contradictions, la plus sérieuse étant celle qui oppose l'insistance sur la « performance » et l'« excellence » à l'émergence d'un « nouvel agenda social, porté par un courant souterrain partiellement «antiglobaliste» et qui gagne du terrain »<sup>1</sup> (*ibid.*, p. 22). Dès lors, « des tentatives bien intentionnées pour réussir la quadrature du cercle en poursuivant les deux volets à la fois [...] pourraient bien tuer dans l'œuf les nouveaux profils que tentent de se donner les établissements » (Reichert, Tauch, 2004:91).

En dépit de cette ambivalence<sup>2</sup>, la création d'une structure *Bachelor/Master*, la mise sur pied d'un système de transfert de crédits et l'ouverture de perspectives tout au long de la vie apparaissent clairement comme des points de synergie et ont des implications profondes sur l'offre des cours, sur les services de bourses et d'orientation sans oublier les infrastructures et les dépenses effectuées. Les suivis apportés à la déclaration de Bologne dans bon nombre d'Etats membres semblent bien augurer de la « motivation » et de la « créativité » avec lesquelles « chacun tente de répondre au défi posé à tous en tenant compte de son histoire, de sa spécificité et des valeurs de son enseignement supérieur », la recherche de convergences « sans œillères et sans complaisance » s'avérant un « atout pour mieux résister au danger de la globalisation et de son revers, le provincialisme » (Zoller, 2001:41). Les rapports dont on dispose, que ce soit la série *Trends* publiée sous l'égide de l'*European University Association* ou les *Focus* d'Eurydice, pointent les progrès réalisés : ces réformes, qui avaient été accueillies avec beaucoup de scepticisme par les universitaires, ont été finalement mises en œuvre avec non seulement un « véritable investissement » mais aussi la « volonté d'y apporter du sens », bon nombre d'experts soulignant à la suite de la conférence des recteurs que cet espace commun est en passe de devenir une réalité<sup>3</sup>. Beaucoup d'établissements, est-il ajouté, ont choisi de saisir cette opportunité pour en optimiser les effets sur leur organisation<sup>4</sup> et certains pays comme la Hongrie et l'Espagne en ont profité pour procéder à des remaniements plus profonds de leur système d'enseignement supérieur. Bologne, de ce point de vue, a donc eu un effet levier et a fait prendre conscience de la nécessité de réexaminer, voire de refondre les cursus proposés, de se doter d'une plus grande cohérence institutionnelle

1. L'accès de prestataires extérieurs et l'insistance sur une éducation « transnationale » ou « sans frontière » sont vécus, au sein de ce courant, comme une menace traduisant une « réaction de défense profondément enracinée » (Wächter, 2004:21).

2. Cf., pour une analyse approfondie des positions en présence, Barkholt (2005).

3. Voir la communication de Reichert et Tauch (2004). Ces deux auteurs, en collaboration avec Guy Haug pour l'édition 2004, ont rédigé les rapports *Trends* évoqués ci-dessus et ont passé en revue le degré de réalisation de chaque composante du processus : transfert et accumulation de crédits, assurance qualité, mobilité étudiante, structure des diplômes, cadres de qualifications...

4. Les deux tiers d'entre eux auraient ainsi décidé, lit-on dans *Trends IV*, d'adopter ces réformes qui leur étaient imposées et de se les approprier afin de les intégrer dans leur propre stratégie de développement, le fait qu'il y ait eu une pression extérieure pour initier les changements se révélant bénéfique.

et d'instituer davantage de transparence. Trois points freinent cependant le processus : le poids des réglementations nationales <sup>1</sup>, le manque d'autonomie <sup>2</sup> et la faiblesse des moyens disponibles <sup>3</sup>.

Dans ce gigantesque chantier regroupant plus de quarante-cinq pays, titrait le 16 mai 2007 un éditorialiste de *La Libre Belgique*, « la sauce prend doucement » <sup>4</sup>, le commissaire européen à l'Éducation <sup>5</sup> exprimant en prélude à la conférence de Londres son souhait d'« aller plus loin ». Les universités, à ses yeux, devraient également « moderniser le contenu de leurs programmes », « créer des campus virtuels » et « réformer leur style d'administration ».

La construction d'un tel espace passe par des stratégies nationales qui sont loin d'être identiques. Il suffit de comparer ce qui s'est fait en Norvège, en Grande-Bretagne et en France (Hangset, 2004).

Le cas norvégien illustre bien l'intériorisation et le respect du code des bonnes pratiques. La réforme dite « pour la qualité », conformément aux recommandations issues du rapport de la commission Mjos <sup>6</sup>, a réorganisé le cursus en deux cycles, introduit de nouvelles méthodes d'enseignement et d'évaluation, favorisé la pluridisciplinarité et développé une orientation professionnalisante, le transfert de crédits ne posant aucun problème car s'apparentant à une simple multiplication (un *vektall* équivalent à trois ECTS). Le fait que l'on ait affaire à un pays de taille modeste dans lequel la tradition universitaire a moins de deux siècles d'existence explique très certainement cet engouement pour la coopération et cette incitation à prendre en marche le train de la société de connaissance.

---

1. C'est notamment le cas en France, en Allemagne, en Grèce, en Italie ou en Slovaquie, certains présidents d'université se trouvant de surcroît confrontés à des fonctionnaires ministériels encore moins informés qu'eux sur les enjeux et les implications du processus.

2. Celle-ci se serait néanmoins accrue en Autriche et au Danemark, la Lituanie étant ici très en avance.

3. La plupart des coûts induits par ces restructurations seraient ainsi supportés par les établissements eux-mêmes. Dans un contexte de restrictions budgétaires, ces affectations se feraient dès lors au détriment d'autres aspects essentiels tels que la recherche.

4. La Suède, par exemple, n'a pas encore mis en place la structure en trois cycles ; les étudiants en mobilité internationale sont encore peu nombreux (à peine 5 %) et on les compte surtout dans les études doctorales ; l'application du système ECTS s'avère malaisée dans plusieurs États... Pour Richard Descoings, interrogé dans l'un des derniers numéros de la revue *Confrontations Europe*, on ne doit pas en outre oublier que « en matière de politique publique [...], on fait toujours beaucoup sous l'angle des structures et des instruments mais peu en terme de substance. L'Europe a créé un magnifique outil, Erasmus, qui constitue un immense progrès, même si l'on peut regretter qu'il ne concerne que de petits effectifs ». De même, « les gouvernements ont pris une initiative essentielle avec Bologne [...]. Mais le problème de fond demeure : quel pays membre de l'UE se préoccupe aujourd'hui de créer un véritable sentiment d'appartenance ? Rien n'a été fait collectivement pour que les différents systèmes éducatifs soient porteurs d'une conscience européenne ». Dans ces conditions, « il ne faut pas s'étonner que l'on puisse utiliser l'image du plombier polonais pour faire peur ». Quant au soi-disant « encouragement à la mobilité », le directeur de l'IEP de Paris le relativise : « En 2007, un jeune étudiant boursier d'un État qui se rend dans un autre pays pour poursuivre sa scolarité perd sa bourse », or l'on sait que les sommes allouées dans le cadre du programme Erasmus sont insuffisantes pour partir. Même chose pour les enseignants, confrontés à un « vrai parcours d'obstacles ».

5. Le Slovaque Jan Figel.

6. Celle-ci avait été instituée par le gouvernement en avril 1998.

Côté britannique, la tonalité change du tout ou tout. Le projet de loi du gouvernement travailliste, *The Future of Higher Education*, ne fait aucune référence au processus de Bologne, la communauté académique outre-Manche étant la moins sensibilisée et la moins impliquée sur ces questions. Autre indice : ni le ministre de l'Éducation Charles Clark, ni son collègue du supérieur Alan Solinson n'ont assisté au sommet de Berlin à l'automne 2003... Deux raisons principales peuvent être avancées. La première, bien explicitée par Roderick Floud<sup>1</sup>, l'ancien président de l'organisation *Universitas UK*, insiste sur l'inutilité d'une telle démarche tant on est convaincu que ce qui s'esquisse n'est autre qu'une tentative de rapprochement, de la part de l'Europe continentale, du modèle qui prévaut au Royaume-Uni. La seconde, plus implicite, est liée à un sentiment de supériorité : dès l'instant où les regards se tournent prioritairement vers l'*Ivy League* américaine, les universités européennes apparaissent plus comme des « seconds couteaux » que l'on peut ignorer, que comme des partenaires incontournables associés à un projet commun. On comprend, dans ces conditions, que d'autres préoccupations voient le jour. L'avant-propos du texte de loi déposé au Parlement en 2003 précise bien la philosophie d'ensemble : « Notre succès à venir dépend de notre capacité à mieux mobiliser l'imagination, la créativité, les savoir-faire et le talent de toute notre population. Et il dépend aussi de notre capacité à utiliser ce savoir et ces connaissances au service de la croissance économique et de l'harmonie sociale » (*ibid.*, p. 85.) Les finalités se focalisent de la sorte sur les besoins nationaux, le grand débat à l'époque ayant trait à l'augmentation des frais d'inscription. Si donc le Royaume-Uni fait bien officiellement partie du processus puisque signataire de la Déclaration de la Sorbonne, c'est « à sa façon » et on ne cherche aucunement à cacher sa volonté de conquérir des parts de marché, le refus de déroger à des masters courts préservant l'attrait de ces formations pour les étudiants étrangers, source de revenus potentiels.

Entre ces deux extrêmes, la France a impulsé le processus et s'est efforcée d'être bonne élève. Dans un paragraphe introductif, le rapport Attali dénonçait dès 1997 le caractère « confus, bureaucratique et inégalitaire » de l'enseignement supérieur dans notre pays. L'europanisation, de Claude Allègre à François Fillon, va alors permettre de rendre plus lisibles les cursus, les filières et les options proposés tant dans les grandes écoles que dans les universités. Davantage de flexibilité est également escompté à travers la contractualisation et le projet d'établissement, les considérations hexagonales rejoignant celles exprimées dans la déclaration de Bologne. A la différence du Royaume-Uni, le discours tenu n'est pas celui de la compétitivité *via* le marché ou l'excellence mais celui d'une influence culturelle et politique au sein d'un espace commun conciliant « initiative accrue »

1. Voir son interview dans *The Guardian Education* du 25 mars 2003.

et « régulation » afin d'être en phase avec les valeurs d'un « service public moderne » et « réactif », prenant ses distances avec toute visée étroitement mercantile »<sup>1</sup>.

Le cas transalpin est aussi intéressant car, comme dans l'Hexagone, l'appel à « se conformer à l'Europe » a été très souvent utilisé comme argument pour surmonter les résistances au changement. Le ministre de l'Education de l'époque, Luigi Berlinguer, le reconnaît sans ambages : « Notre système n'est jamais arrivé à se conformer tout seul [...]. C'est pour cette raison que j'ai soutenu l'accord à quatre, signé solennellement à la Sorbonne [...]. Sans cette impulsion, innover aurait été encore plus difficile » (Berlinguer, 2001:136). Jusqu'aux années 1990, le système en place était jugé « monolithique », ne décernant qu'un seul titre, la *laurea*, pour l'obtention duquel il fallait suivre des cours d'une durée variant de quatre à six années selon les facultés. En l'absence de toute autre filière d'enseignement post-secondaire, l'université offrait une formation supérieure à un public très hétérogène, composant lui-même ses propres parcours et bénéficiant de conditions d'accès très favorables. Au fil du temps, le fonctionnement s'est dégradé : trop d'inscrits ne passaient que quelques examens et beaucoup d'autres quittaient les lieux rapidement, d'où des taux très élevés d'abandon et de dispersion. La réforme entreprise cinq mois après la déclaration de Bologne<sup>2</sup> est une occasion pour inverser la tendance et permettre aux étudiants de mieux réussir et de terminer leur cursus à un âge comparable à celui de leurs camarades d'autres pays. L'introduction d'une structure à deux niveaux (un cursus de base correspondant à 180 crédits, puis un cycle de deux ans plus spécialisé) en est la pierre angulaire. Si la période de transition a engendré inévitablement quelques désagréments<sup>3</sup>, le cheminement effectué a donné de bons résultats, l'offre de formation étant plus adaptée et plus professionnalisante<sup>4</sup> (Palomba, 2004:59-61).

Les pays du Sud-Est de l'Europe non membres de l'UE ne sont pas non plus restés hors jeu. Dans un article portant sur neuf universités des Balkans<sup>5</sup>, Mircea Miclea met en évidence une réelle adhésion au processus.

---

1. Par rapport à d'autres pays européens engagés dans le même processus, « l'organisation centralisée du ministère a constitué un avantage, en permettant d'assurer une impulsion générale, ajustée d'année en année depuis 2002 par les précisions et les inflexions des campagnes d'habilitation successives et le renforcement des procédures de négociation et de contractualisation avec les établissements » (Wächter, 2004:21).

2. Décret n° 509 du 3 novembre 1999.

3. La coexistence de deux systèmes différents a en effet beaucoup exigé des institutions, des structures et des enseignants, qui ont dû assurer pendant au moins trois ans la continuation des anciens cursus tandis que les nouveaux s'ouvraient et se développaient.

4. Le dispositif ainsi promu n'en a pas moins « accentué les inégalités régionales Nord-Sud et favorisé le retrait partiel de l'Etat » qui, du coup, ne régule plus guère ces disparités (Feigelson, 2004:721).

5. Localisées à Tirana (Albanie), Banja Luka (Bosnie-Herzégovine, Pogdorica (Monténégro), Split et Zagreb (Croatie), Skopje (Macédoine), Pristina (Kosovo), Novi-Sad et Nis (Serbie), ces universités accueillent au total près de 200 000 étudiants.

Les efforts faits pour tenter d'atteindre ces objectifs ne se bornent pas à de simples retouches mais ont débouché sur des plans d'action d'envergure conduisant à une réduction substantielle du nombre d'heures de cours par semaine, à une refonte des *curricula* existants, à une rénovation des méthodes pédagogiques, à un renforcement de l'apprentissage des langues étrangères (et notamment de l'anglais), à l'instauration de mécanismes d'accréditation en matière de qualité et, plus généralement, à une modification des pratiques de management ou de gouvernance (Miclea, 2003). L'ampleur des mesures et les rythmes d'exécution varient certes assez sensiblement selon les contextes : certains établissements comme en Croatie ou en Albanie sont plus ouverts au changement ; d'autres, comme au Monténégro, avancent plus lentement. Mais ce qu'il importe de noter, c'est que l'autonomie qui leur est maintenant octroyée, après des décennies de strict encadrement sous la coupe des pouvoirs politiques en place, est considérée comme une « chance unique » que l'on ne peut laisser échapper, même si la route est encore longue et semée d'embûches. L'étude menée par Pavel Zgaga sur la Slovénie confirme ces observations, le principe de dérégulation (ou de déconnexion) figurant depuis 1993 dans la législation<sup>1</sup> et autorisant davantage de souplesse (Zgaga, 2003).

L'Europe centrale, quant à elle, a su tirer parti de ces opportunités allant jusqu'à s'aligner, comme en Pologne ou en Tchéquie, sur un modèle anglo-saxon privatisant l'offre de formation. Plus à l'est, la Turquie – où prévaut pourtant une forte tradition étatique et laïque – a procédé de même afin de faire face à une demande éducative en pleine expansion – un million et demi de candidats à l'entrée dans les universités pour 250 000 places chaque année (Feigelson, 2006:720).

D'un bond à l'autre du Vieux Continent, et au-delà du discours unificateur de Bologne, les disparités n'ont donc pas disparu. Celles-ci tiennent à plusieurs facteurs (Codling, Meek, 2006) :

- l'environnement : dualité ou non des systèmes d'enseignement, taille et concentration des établissements, contraintes démographiques, modes de vie etc. ;
- l'intervention publique : mesures incitatives ou coercitives, degré de centralisation, rôle des collectivités territoriales ;
- les formes de financement : diversité des sources, modalités d'octroi, avec ou sans contreparties ;
- l'état des forces en présence : régime de concurrence ou de coopération, poids de la négociation ou des conventions collectives ; impact des classements...

---

1. Voir aussi l'article 58 de la Constitution.

Un arrière-plan historique nous permet de mieux contextualiser ces problèmes de convergence <sup>1</sup> et de différenciation. Au XIX<sup>e</sup> siècle, trois grands types de systèmes universitaires coexistaient. Le premier, à l'honneur en Grande-Bretagne, met l'accent sur le premier cycle et est centré sur la formation des cadres de l'économie. Le second, en vigueur en Allemagne, est « le plus proche de l'inspiration humboldtienne » et « le plus répandu sur le continent, particulièrement en Italie » : les diplômes s'obtiennent traditionnellement au bout d'études longues (pas moins de cinq ans). La troisième, enfin, est la version française, hybride, associant universités et grandes écoles. Depuis, « la massification de l'enseignement supérieur, accomplie entre 1960 et 1980, la nouvelle division internationale du travail et la révolution des transports et des moyens de communication [...] ont bousculé en profondeur chacun de ces types », de sorte qu'« aucune de ces trois organisations n'est aujourd'hui adaptée » pour pouvoir bénéficier de l'« effet de recherche et d'innovation » et contribuer à la « formation d'une population dynamique et qualifiée ». Si certains voient dès lors dans la constitution d'un espace européen une solution à cette crise par la mutualisation des moyens et le développement de réseaux ou de pôles d'excellence, d'autres s'inquiètent au contraire de cette « modernisation à marche forcée » laquelle, sous couvert de professionnalisation, marquerait un « travers », celui de la « marchandisation » (Davidenkoff, Kahn, 2006:116-117).

Deux discours s'opposent fréquemment : « Le premier, porté par l'institution et les partis de gouvernement, ne prend même plus la peine de rappeler les principes fondateurs et l'idéal de l'Europe politique. Il pose cette ouverture comme inéluctable et, face aux doutes ou aux inquiétudes, assène son argument massue : la France et l'Europe n'ont pas d'autre choix que d'avancer si elles veulent faire pièce aux velléités américaines de main-mise sur l'économie de la connaissance, promise comme le final du XXI<sup>e</sup> siècle pour les pays développés. Le second, que l'on retrouve chez les "altermondialistes", fonctionne selon un mode étonnamment symétrique : les Etats-Unis en constituent également le centre de gravité, non en tant qu'Etat mais en tant que principal bénéficiaire supposé du progrès des idées libérales, notamment au niveau des organisations internationales chargées de réguler, de porter ou d'analyser la mondialisation (OCDE, OMC, FMI) » (*ibid.*, p. 8-9). Au-delà de ces querelles idéologiques, et quelle que soit la pertinence de tel ou tel point de vue, il convient de reconnaître

1. Cette convergence peut être envisagée de différentes manières. Pour Pierre Desmarets, ancien président de l'Université libre de Belgique, la formule la plus adéquate serait celle du passage de la « tour d'ivoire » à la « tour du gué » : « L'université tour d'ivoire est centrée sur elle-même, protégée de l'extérieur et fonctionne collégialement [...]. Elle noue des relations complexes avec un Etat qui veille sur le corps académique et s'arroge le monopole des règles dont il contrôle l'application dans les différents établissements [...]. L'université tour du gué, de son côté, est de nature « entrepreneuriale » et prend appui sur des pratiques managériales, avec un grand pouvoir de décision donné à des responsables bien identifiés et visibles, au nom de priorités et d'objectifs hiérarchisés » (Davidenkoff, Kahn, 2006:84).

que le processus d'internationalisation est avant tout une « réalité, avec ses avantages et ses inconvénients » (*ibid.*, p. 60) et que par ailleurs nos systèmes universitaires, restant très marqués par les cultures nationales dont ils procèdent, « ne sont pas prêts de se fondre dans un modèle unique », même s'ils peuvent fort bien « converger sur des objectifs donnés et se doter de leviers communs » (*ibid.*, p. 64). Si donc les spécificités culturelles, administratives ou professionnelles demeurent très prégnantes, la mise en œuvre de tel ou tel outil de pilotage peut être ralentie, dévoyée ou mise à mal.

Les réformes effectuées depuis une dizaine d'années, même si elles poursuivent les mêmes objectifs, ont été elles aussi menées avec des styles différents :

- descendant, à l'image de la Grande-Bretagne où ces réformes – plus radicales et centralisées – n'ont pu être imposées qu'au prix d'un grand nombre de mesures sélectives, la politique adoptée étant poursuivie de manière assez systématique ;
- progressif, comme en Norvège, avec des modalités consensuelles et décentralisées, les établissements disposant d'une plus grande latitude pour la mise en œuvre de ces dispositifs (Frolich, 2005) ;
- conflictuel, telle la Suède, les fréquents changements de majorité ayant contraint les pouvoirs publics à modifier leurs orientations et à exercer sur les institutions universitaires un contrôle variable sous forme de prescriptions ou d'incitations.

## II. Management stratégique et territorialités

Après cette interrogation sur l'eupéanisation de l'enseignement supérieur, il importe d'approfondir les dynamiques territoriales.

### II.1. Plusieurs configurations

Tentons d'interpréter les principaux constats mis en évidence. En France, tout d'abord, cadrage national et arrangements locaux ont toujours coexisté. La massification à laquelle on assiste dès les années 1960 s'est traduite par de nouvelles implantations, limitées initialement à des premiers cycles ou à des filières spécialisées et débouchant un peu plus tard sur la reconnaissance de véritables universités. Avec les lois Defferre puis le lancement des plans U200 et U3M, s'ouvre une période de forte recomposition, marquée par la multiplication d'antennes plus ou moins sauvages de façon à garantir un service de proximité, à favoriser l'adaptation aux besoins du tissu productif, à préparer la compétition internationale et à renforcer les partenariats. La déclaration des effectifs, le poids des restrictions budgétaires et l'introduction de la réforme LMD vont ensuite mettre un terme à cet essaimage ou à cette fragmentation, et l'heure est désormais

aux regroupements, à l'image des PRES, voire aux fusions, les petites unités se devant d'aller de l'avant en menant une politique de niche ou de professionnalisation sous peine de voir leur avenir s'assombrir.

La montée en puissance du conseil régional, prenant le relais des municipalités et des conseils généraux, aboutit alors à des régulations de plus en plus complexes, « sous tension », où les différentes parties prenantes construisent au quotidien, par petites touches, le futur des sites, sans que pour autant les modèles traditionnels de recours à la centralité deviennent nécessairement obsolètes. La dimension de l'aire urbaine, l'ancienneté des locaux et les spécificités démographiques ou productives de chaque contexte jouent ici pleinement, au même titre que des contraintes plus structurelles ou plus englobantes comme les transformations liées à l'économie du savoir ou à la société de connaissance. L'urgence à concevoir, dans les grandes métropoles comme dans des centres de moyenne importance, de nouvelles formes de développement territorial va de pair avec de profondes mutations. Chacun est alors placé devant des choix cruciaux : les élus de base, toujours avides d'implantations ; les responsables universitaires, le plus souvent tiraillés entre le contrôle de leurs zones de recrutement et le souci, au demeurant louable, de bien figurer dans les classements ; mais aussi la sphère étatique, préférant maintenant – à travers la contractualisation – l'adhésion et la délégation plutôt que l'affrontement et la coercition.

Fruit d'un travail de rédaction à plusieurs mains et s'inscrivant dans des chaînes d'interdépendance de plus en plus larges, les arbitrages auxquels on parvient combinent des logiques de démonstration, la bonne maîtrise des dossiers étant gage de légitimité aux yeux des administrés, de composition, la mise en avant de compétences relationnelles étant essentielle et concourant au sacre des notables, et d'adaptation, les demandes et les revendications de publics de plus en plus diversifiés ne devant plus être négligées, surtout dans des domaines comme la formation tout au long de la vie ou l'éducation permanente.

Le passage d'une culture de moyens à une culture de performances est une donnée commune à la plupart des sites, qu'ils se situent par exemple dans le Nord-Pas-de-Calais ou en Poitou-Charentes, mais ne se déroule pas forcément selon la même chronologie ni avec une ampleur comparable. L'épopée valenciennoise, artésienne ou dunkerquoise obéit ainsi à des dynamiques internes qui ne sont pas celles qui ont prévalu à Poitiers ou à La Rochelle, même si de nos jours les mêmes références – attractivité, mutualisation ou pôles d'excellence – s'imposent un peu partout.

Chaque région, tirant parti des ressources qui lui sont siennes, s'affirme en tout cas de plus en plus comme un maillon clé, offrant la possibilité d'avoir un pied dans un espace mondialisé tout en confortant, dans une

optique de cohérence et d'équité, un ancrage local porteur de valeurs et d'identités. Les établissements, de leur côté, ont davantage de marges de manœuvre et s'efforcent peu à peu de s'affranchir de la tutelle étatique en faisant jouer leurs capacités de projection et de prospective dans le cadre d'une démarche graduée et incrémentale.

La Communauté française de Belgique – autre cas de figure intéressant – évolue, quant à elle, dans un tout autre environnement institutionnel, caractérisé par le clivage public/privé, un système binaire, des querelles linguistiques ou confessionnelles, et structuré autour de « piliers » ou de « segments » par l'intermédiaire desquels l'art du compromis apparaît comme une marque de fabrique. Ce modèle de la « concurrence encadrée » a été, ces dernières années, mis à mal au profit de règles organisationnelles standardisées, d'une rationalisation des cursus et de procédures de gestion plus rigoureuses (Charlier, Croché, 2004 ; Truffin, 2006). Le rapport Bodson-Berleur, publié en 1998, avait déjà fait valoir qu'en temps de « globalisation universitaire », l'union faisait la force et que le moment était venu d'inventer des modalités de pacification tout en maintenant une indispensable émulation. Le décret dit « Bologne », adopté en mars 2004, a repris la balle au bond et encouragé la création d'académies susceptibles de renforcer les synergies et d'accroître la visibilité internationale de chacun des pôles participant à la constitution de telles entités. Entre les réseaux Louvain, Wallonie-Europe et Wallonie-Bruxelles, les rivalités promettent néanmoins d'être vives et, dans une même ville comme à Charleroi ou à Mons, les parts de marché suscitent d'âpres appétits de sorte que les formes de gouvernance qui s'ébauchent risquent de ne plus pouvoir remplir les fonctions de protection assurées par les modes de pilotage traditionnels.

Le Royaume-Uni représente une autre polarité. L'arrivée des conservateurs au pouvoir en 1979 est généralement perçue comme un tournant décisif et sonne le glas, dans les représentations du corps professoral, d'un âge d'or dans lequel l'administration suivait, de même que les financements gouvernementaux. Depuis, de nouveaux instruments de vérification et de reddition des comptes ont fait leur apparition et une approche qualifiée d'« entrepreneuriale » a émergé, couplée à une stratégie de privatisation et de dérégulation clairement affichée. Les principes du *new public management* édictés par la suite par les gouvernements travaillistes autour de Tony Blair n'ont fait qu'accentuer cette tendance (Clark, 2001 ; Gjerding *et al.*, 2006). Le processus de *devolution*, mis en œuvre dès 1990, ainsi que la poursuite d'une décentralisation sélective sont en phase avec ces prescriptions, ce qui est envisagé n'étant ni un plan d'action de haut en bas ni une forme de *big bang* mais bien plutôt une perspective évolutive et pragmatique allant vers la diversification des missions. Comme le soulignaient le rapport Dearing et de nombreux *White Papers*, les universités doivent être à présent plus

attentives à ce qui les entoure et apporter leur contribution dans différents domaines : apprentissage tout au long de la vie, développement régional, innovation technologique, cohésion sociale, écoute des usagers et de la société civile. La prise en considération d'indicateurs spatiaux, comme par exemple ceux relatifs au code postal, est ainsi révélatrice de l'intérêt porté à l'accueil de catégories défavorisées et au maillage des territoires.

Quel que soit le pays retenu, le paysage universitaire devient de plus en plus complexe. Quant à la puissance publique, elle n'est plus réductible à l'Etat-nation mais doit composer avec d'autres échelons comme l'Europe ou les collectivités locales. Si autonomie, contractualisation et évaluation sont à l'honneur, leurs déclinaisons varient suivant les contextes sociohistoriques ou géopolitiques, les sites d'implantation, la taille et l'ancienneté des établissements, le degré de spécialisation et le rang occupé. L'instauration du système LMD a, de même, fait prendre conscience de la nécessité de refondre les cursus proposés, de se doter d'une plus grande cohérence et d'instituer davantage de transparence, l'appel à se conformer à un espace commun avec ses normes et ses procédures d'harmonisation répondant à diverses motivations : opportunité offerte, comme en Italie ou en Espagne, pour surmonter les résistances au changement ; volonté, comme en France dans les discours ministériels, de promouvoir un environnement moderne et réactif, prenant ses distances avec toute visée étroitement mercantile ou utilitariste ; nécessité, comme en Norvège, de ne pas être tenu à l'écart ; acceptation passive et ouverture à d'autres espaces comme en Grande-Bretagne... Dans les Balkans ou en Europe centrale, l'effet de levier a également joué et les efforts entrepris pour atteindre ces objectifs ne se sont pas bornés à de simples retouches techniques mais ont débouché sur des réformes d'envergure, l'ampleur des mesures et les rythmes d'exécution étant fonction des spécificités culturelles, administratives ou professionnelles.

En Scandinavie, mais aussi en Tchéquie, en Pologne ou en Hongrie, les partenariats avec le secteur privé se sont également renforcés, l'enseignement supérieur n'étant plus seulement perçu en termes de démocratisation des savoirs mais aussi comme un pôle de croissance et d'intégration pouvant générer un cercle vertueux (Hudson, 2006 ; Hypponen, 2000 ; Knieck, 2001 ; Opheim, Helland, 2006 ; Rosenberg, 2002). Là comme ailleurs, les niveaux d'engagement des universités dans l'aménagement du territoire dépendent de l'interaction de facteurs structurels et sociopolitiques, parmi lesquels le rapport Etat-régions, les caractéristiques de chaque site et la dynamique des établissements. Dès lors, et selon que l'on se situe dans une zone centrale ou périphérique, en position concurrentielle ou dominante, avec usage ou non de technologies de pointe, plusieurs orientations peuvent être dégagées : planification stratégique et mutualisation des compétences, soutien logistique aux *start-up*, campagnes de valorisation des recherches

menées, mise en œuvre de cercles de connaissances, constitution de parcs scientifiques ou de réseaux culturels...

En croisant diverses variables comme la répartition des fonds alloués, la distribution du pouvoir de décision, les flux d'inscrits ou les résultats obtenus, il est possible de distinguer des logiques, plus ou moins accentuées, de type bureaucratique, collégiale, civique, managériale... Ces qualificatifs ne doivent pas être pris au pied de la lettre et ne se présentent que très rarement à l'état brut : ils ne valent que par leur valeur heuristique et les modèles auxquels ils renvoient, lorsqu'ils sont interprétés à bon escient, peuvent se révéler très éclairants. D'autres classifications, plus sophistiquées, insistent sur des variantes entrepreneuriales, comme aux Pays-Bas ou au Royaume-Uni où les critères de performance et de compétitivité prédominent, institutionnelles, comme en France ou en Allemagne où la soumission aux conditions du marché demeure plus limitée et ne se traduit pas par une refonte radicale des modes de gouvernance, ou incrémentales, comme dans le sud de l'Europe, plus attachée encore aux prérogatives du service public. On veillera ici, quelle que soit la pertinence de telles grilles, à ne pas figer les réalités, d'autant que les structures organisationnelles revêtent une très grande diversité et que coexistent très souvent, à l'intérieur d'une même zone géographique, des configurations hétérogènes. Au-delà des tendances lourdes, il y a également place pour la discontinuité et la contingence (Farnham, 1999 ; Foela *et al.*, 2001 ; Kogan *et al.*, dir., 2000).

## **II.2. Principaux enseignements**

Tous ces arbitrages font l'objet de nombreux échanges, les plus animés – tels qu'ils transparaissent dans nos entretiens ou dans les réponses à nos questionnaires – portent sur la professionnalisation des études, les pôles d'excellence, l'autonomie des établissements ou les rapports avec les collectivités locales et le monde économique. Concentrons-nous sur les points les plus essentiels :

- le maillage université-territoire est considéré, dans l'ensemble, comme satisfaisant, même si certains ont une quête obsessionnelle de la taille critique et déplorent un effet de dispersion ou d'émiettement, des doublons, des gaspillages, ou des incongruités, voire pour les plus acerbes d'entre eux des trappes de sous-développement ;
- un très large consensus prévaut quant à la nécessité de procéder à une meilleure affectation des ressources et à une plus grande lisibilité des cartes de formation, compte tenu des prévisions démographiques, des restrictions budgétaires et de la concurrence entre établissements, accentuée par l'internationalisation des activités de recherche ;
- quelque contestables que soient les critères retenus, les classements réalisés monopolisent de plus en plus l'attention et sous-tendent des

exigences de flexibilité ou de réactivité, de fluidité ou d'adaptabilité même si, comme nous l'a confié l'un de nos interlocuteurs nordistes <sup>1</sup>, la prudence s'impose dès l'instant où « la lourdeur du système, paradoxalement, peut être aussi un atout pour prendre son temps et la mesure des mutations qui s'annoncent » ;

- si beaucoup adhèrent à une culture d'évaluation et, comme au Royaume-Uni, souscrivent – dans ses grandes lignes – à un modèle *corporate*, à tonalité entrepreneuriale, des voix se font entendre pour dénoncer cette modernisation à marche forcée et défendre une conception plus classique <sup>2</sup> – « humboldtienne », dirait-on outre-Rhin – des missions dévolues à l'université, les contacts avec le monde professionnel ne devant pas transformer l'enseignant en prestataire de service ni conduire à un « démantèlement », à une « hiérarchisation » ou à une « marchandisation » du supérieur ;

- derrière certains mots clés comme « gouvernance » ou « management », le lexique officiel, laisse-t-on entendre, aurait tendance implicitement à accréditer l'idée selon laquelle il n'y aurait plus guère de débat possible sur les fins, mais uniquement une expertise à mener à bien sur la gestion des moyens ;

- si la rhétorique néolibérale gagne sans conteste du terrain, encore faut-il faire la part des choses et ne pas confondre la déclamation de formules légitimatrices, vides de sens opérationnel, et la mise en œuvre – parfois sous le mode de la résignation ou de la passivité – de mesures spécifiques produites dans un espace historiquement déterminé, avec ses règles, ses procédures, ou ses garde-fous susceptibles dans bien des cas d'activer ou, à l'opposé, de freiner ou de dévoyer tel ou tel processus ;

- si les attitudes par rapport à un espace éducatif européen se sont rapprochées au fil du temps et si le pragmatisme semble l'avoir emporté, une question reste en suspens : comment repenser l'université sans la vider de son sens ? Tout dépend ici de la nature et de l'importance des cadrages nationaux, des stratégies de direction du degré de solidité financière et d'ouverture au risque, des systèmes de gestion en vigueur, de l'histoire des établissements et des rapports de force entre acteurs et institutions, les mondes « 1 » (désignant la science classique, l'évaluation par les pairs étant perçue comme la procédure la plus valable de contrôle de la qualité) et « 2 » (intégrant la dimension sociétale et faisant la part belle à la flexibilité et aux praticiens) tels que les avait définis

---

1. Témoignage E21, chapitre I du Rapport, p. 49.

2. Celle de l'*universitas* et de ses soubassements humanistes.

Michael Gibbons étant appelés à se côtoyer de plus en plus <sup>1</sup> (Gibbons *et al.*, 1994) ;

- si donc, dans chaque pays, le poids de l'environnement ne peut être minoré et tend même à se renforcer sous l'effet d'un double mouvement de décentralisation et d'internationalisation, des logiques endogènes propres à chaque site sont aussi à l'œuvre et peuvent accompagner ou contrebalancer cette influence.

Evoquant il y a quelques années la situation du supérieur dans la communauté française de Belgique, la ministre de l'époque, Françoise Dupuy, livrait ce témoignage : « Quand je suis entrée en fonction, j'ai d'emblée été confrontée à deux problèmes constamment repris par les autorités académiques : la dispersion des universités et la Déclaration de Bologne. Y avait-il, ou non, trop d'établissements ? Allait-on rationaliser en supprimant des institutions ? Mes réflexions étaient et restent principalement liées à la préoccupation centrale d'amener le plus de jeunes possibles à obtenir un diplôme postsecondaire », ce qui suppose l'« accès à ces formations dans de bonnes conditions ». La décentralisation, concluait-elle, constituait à cet égard un facteur positif car, pour des raisons à la fois culturelles et financières, beaucoup de ces jeunes n'auraient pas prolongé leur cursus s'ils avaient été contraints de s'éloigner de leur environnement familial. Cependant, comme il n'était pas possible d'organiser tout, partout, ce maillage devait impérativement « reposer sur des collaborations étroites et la mise en réseau d'un certain nombre de ressources » (Dupuis, 2001:7).

Ces propos illustrent bien notre problématique ; ils mettent en jeu plusieurs acteurs (dont l'Etat et les collectivités locales, sans oublier la composante européenne), prennent en compte divers enjeux comme ceux touchant à l'égalité sociale ou aux équilibres territoriaux, et posent la question de la « taille critique » et des « bonnes pratiques » qu'il conviendrait d'adopter.

Il va de soi que cette recherche n'est qu'une première étape dans la compréhension des relations complexes entre gouvernance universitaire et politiques territoriales : les comparaisons auxquelles nous nous sommes livré mériteraient d'être élargies, d'autres monographies entreprises et nos terrains d'investigation approfondis. Cependant, malgré ces limites, l'enquête que nous venons de réaliser apporte, croyons-nous, pierre à l'édifice et fournit des pistes permettant de mieux décrypter tous ces enjeux.

Nous terminerons par trois d'entre elles :

---

1. Entre ce qui est économiquement rentable, l'idéal du bonheur individuel et la vertu égalitaire citoyenne, il existe de sérieux tiraillements : « On comprend alors que, très souvent, le système boîte mais peut-être après tout en est-il de l'éducation comme de la philosophie : la claudication est sa vertu » (Jolibert, 2001:124).

- différentes échelles interfèrent constamment : les flux et les réseaux liés à la globalisation ; les systèmes nationaux, façonnés par l'histoire, la réglementation et les politiques ; et les institutions elles-mêmes, locales ou régionales, avec leurs singularités et leurs agendas. L'agencement de ces niveaux et des stratégies d'acteurs <sup>1</sup> qui leur correspondent attire plus particulièrement l'attention sur des problèmes de mobilisation, de coordination et de régulation, lesquels ne peuvent être pleinement saisis qu'à travers l'examen de la dialectique centralisation/territorialités ;

- la manière dont s'articulent pilotage et participation, unité et autonomie, ouverture et recentrage, tradition <sup>2</sup> et modernité est essentielle, et les divers impératifs auxquels chaque instance doit se plier sont d'une intensité et d'une efficacité très variables car ils s'exercent sur des unités actives, dont les motivations demeurent fluctuantes. Pour un réseau d'interactions donné, on doit alors apprendre à raisonner non plus catégoriquement (sur le mode du « tout ou rien ») mais par incrémentation (logique du « plus ou moins ») et en accordant à la dualité <sup>3</sup> toute sa place, chaque protagoniste gérant quotidiennement incertitudes, conflits et aspirations tout en étant un vecteur et un récepteur potentiels d'influences ;

- si nos systèmes universitaires restent encore très marqués par les cultures nationales dont ils procèdent et ne sont pas prêts de se fondre dans un modèle unique, les ajustements réalisés combinent – à des degrés divers – des approches *top-down* et *bottom-up* et doivent composer avec des intérêts ou des contraintes de plus en plus difficiles à satisfaire en même temps : demande de proximité, professionnalisation des études, normalisation comptable, assurance qualité, insertion dans des réseaux...

Les centres de décision étant plus nombreux qu'autrefois, notamment pour ce qui est des subventions octroyées ou des homologations accordées tant par l'Europe que par l'Etat ou les régions, un juste équilibre doit être

---

1. Plusieurs types de comportements peuvent être repérés. Le premier est celui de l'adhésion, tactique ou militante, de circonstance ou plus profonde : l'implication personnelle peut être très variable et déboucher sur des critiques constructives. Une seconde attitude, qui a souvent la faveur de ceux qui sont nouvellement recrutés ou qui ont un statut précaire, est celle de la conquête de légitimité. D'autres catégories, préférant jouer la carte du repli ou de l'évitement, ne souhaitent pas prendre des responsabilités particulières et n'hésitent pas, le cas échéant, à se désinvestir. Une dernière option, plus marginale mais aussi plus radicale, regroupe tous ceux qui, en référence à des valeurs classiques, manifestent leur opposition au modèle de l'entreprise.

2. La tradition universitaire, rappelle Michel Jouve, peut – lorsqu'elle est bien utilisée – représenter un « atout considérable » et, « sans parler même de l'excellence des ressources humaines dont elle dispose », on doit mentionner la « position humaniste et critique qu'elle a quasiment toujours su préserver ». « Savoir s'adapter aux réalités de son temps ne signifie donc pas nécessairement adopter sans réserve les concepts les plus extrêmes et mercantiles que certaines forces du marché tendent à imposer. La notion de "capital humain", par exemple, pourrait aisément amener à une dérive dangereuse, ignorant les droits et la dignité de la personne » (Jouve, 2001:23).

3. Cf. les propos de Bruno Gelas, ancien président de l'université de Lyon II, insistant sur cette dialectique : « se soucier de la recherche pour la société et revendiquer le primat de la connaissance sur l'économie », « garantir scrupuleusement la libre expression des opinions et prendre parti publiquement au nom de valeurs éthiques », « se soumettre aux décisions des autorités de tutelle et savoir, le cas échéant, leur dire non » (Gelas, 2006:665).

trouvé entre concurrence et coopération et, si certains résultats paraissent encourageants eu égard à tel ou tel ratio, bien des obstacles – liés entre autres à des crispations identitaires, corporatistes ou idéologiques – doivent être levés afin d'éviter que ne se creusent les inégalités entre lieux ou établissements et que les restructurations qui se font jour n'entraînent ni dilution ni instrumentalisation <sup>1</sup>.

---

1. Nous rejoignons ici l'analyse de Laurent Thirouin : « J'entends par là l'aboutissement naturel d'un double fantasme que sont l'interdisciplinarité et l'internationalisation. Les deux mouvements s'accordent. Ils ont en commun de manifester implicitement une forme de découragement pédagogique : devant la difficulté de la tâche, ne vaudrait-il pas mieux la confier à d'autres ? Les professeurs d'Histoire formeront les étudiants de Lettres et ceux de Séville se chargeront des Lyonnais » (Thirouin, 2006:640-641).

## Références bibliographiques

- Barkholt K. (2005), « The Bologna Process and Integration Theory: Convergence and Autonomy », *Higher Education in Europe*, vol. 30, n° 1, April, p. 23-29.
- Berlinguer L. (2001), *La Scuola nuova*, Rome, Laterza.
- Charlier J.-E., Croché S. (2004), « Le processus de Bologne en Belgique », *Politiques d'éducation et de formation*, vol. 12, n° 3, septembre, p. 63-76.
- Clark B. (2001), « Université entrepreneuriale : nouvelles bases de la collégialité, de l'autonomie et de la réussite », *Politiques et Gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 13, n° 2, mai, p. 9-26.
- Codling A., Meek L. (2006), « La diversité dans l'enseignement supérieur : douze propositions », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 18, n° 3, septembre, p. 35-61.
- Colardyn D., Gordon J. (2005), « Education et formation en Europe : converger sans harmoniser ? Lisbonne à mi-parcours », *Politiques d'éducation et de formation*, n° 14, mai, p. 7-19.
- Davidenkoff E., Kahn S. (2006), *Les Universités sont-elles solubles dans la mondialisation ?*, Paris, Hachette.
- Dion D.-P. (2005), « The Lisbon Process: a European Odyssey », *European Journal of Education*, vol. 40, n° 3, September, p. 295-313.
- Dubois P. (1997), « L'organisation des universités : complexification, diversification, rationalisation, évaluation », *Sociétés contemporaines*, n° 28, octobre, p. 13-32.
- Dupuis F. (2001), « Enseignement supérieur hors et à l'université », in Thys-Clément F. et al. (dir.), *Universités, Hautes Ecoles : quelles synergies ?*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles, p. 7-9.
- Farnham D. (1999), *Managing Academic Staff in Changing University Systems. International Trends and Comparisons*, Buckingham, Society for Research into Higher Education et Open University Press.
- Feigelson K. (2006), « L'exception universitaire française », *Les Temps modernes*, vol. 61, n° 637-638-639, mars-juin, p. 716-727.
- Feola C. et al. (2001), « Mode de gouvernance des universités : vers une autonomie sous pression ? », in Dewatripont M. et al. (dir.), *The Strategic Analysis of Universities. Microeconomic and Management Perspectives*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles, p. 119-144.
- Ferréol G. (2008), *Universités et territoires. Une comparaison européenne*, Paris, Sudel.
- Frølich N. (2005), « Implementation of New Public Management in Norwegian Universities », *European Journal of Education*, vol. 40, n° 2, June, p. 223-234.
- Gantet C. (2006), « "Une affaire d'aristocratie d'esprit". L'Université allemande aujourd'hui », *Les Temps modernes*, vol. 61, n° 637-638-639, mai-juin, p. 666-702.
- Gelas B. (2006), « Président d'université, cinq ans après », *Les Temps modernes*, vol. 61, n° 637-639, mars-juin, p. 653-665.
- Gibbons M. et al. (1994), *The New Production of Knowledge*, Londres, Sage.
- Gjerding A. et al. (2006), « L'université entrepreneuriale : vingt pratiques, distinctives », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 18, n° 3, septembre, p. 95-124.

- Gueissaz A. (1997), « Les transformations des organisations universitaires », *Sociétés contemporaines*, n° 28, octobre, p. 5-11.
- Hudson C. (2006), « Regional Development Partnerships in Sweden: A Way for Higher Education Institutions to Develop Their Roles in The Processes of Regional Governance? », *Higher Education*, vol. 51, n° 3, April, p. 387-410.
- Hypponen K. (2000), « Redefining the Region Served by a University. The Baltic Sea Region Revisited », *Higher Education in Europe*, vol. 25, n° 1, April, p. 57-62.
- Jessen R. (1999), *Akademische Elite und Kommunistische Diktatur. Die ostdeutsche Hochschullehrerschaft in der Ulbricht-Ära*, Göttingen, Vanderdoeck et Ruprecht.
- Jolibert B. (2001), « Le système éducatif. Problèmes et controverses », *Expressions*, n° 17, mai, p. 117-146.
- Kelling R. (2006), « The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda: the European Commission's Expanding Role in Higher Education Discourse », *European Journal of Education*, vol. 41, n° 2, June, p. 203-223.
- Kogan M. *et al.* (dir.) (2000), *Transforming Higher Education. A Comparative Study*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley.
- Kwiek M. (2001), « Social and Cultural Dimensions of the Transformation of Higher Education in Central and Eastern Europe », *Higher Education in Europe*, vol. 26, n° 3, October, p. 399-410.
- Malan T. (2004), « Implementing the Bologna Process in France », *European Journal of Education*, vol. 39, n° 3, September, p. 289-297.
- Mangset M. (2004), « Trois stratégies nationales pour construire l'espace européen de l'enseignement supérieur », *Politiques d'éducation et de formation*, n° 12, septembre, p. 77-97.
- Miclea M. (2003), « The Experience of Nine Universities in South East Europe », *Higher Education in Europe*, vol. 28, n° 3, October, p. 259-272.
- Opheim V., Helland H. (2006), « L'accès à l'enseignement supérieur fondé sur un apprentissage extrascolaire : l'expérience de la Norvège », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 18, n° 2, mai, p. 99-115.
- Palomba D. (2004), « Le processus de Bologne en Italie », *Politiques d'éducation et de formation*, n° 12, septembre, p. 53-62.
- Reichert S., Tauch C. (2004), « Les avancées de l'espace européen de l'enseignement supérieur (EES) », *Politiques d'éducation et de formation*, n° 10, janvier, p. 75-93.
- Thirouin L. (2006), « Comment va l'université... », *Les Temps modernes*, vol. 61, n° 637-639, mars-juin, p. 634-652.
- Truffin C. (2006), *L'Université déchiffrée. Le financement des universités en Communauté française de Belgique*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles.
- Wächter B. (2004), « Les objectifs du processus de Bologne », *Politiques et gestion de l'enseignement supérieur*, vol. 12, n° 3, septembre, p. 11-22.
- Zgaga P. (2003), « Reforming the Universities of South East Europe in View of the Bologna Process », *Higher Education in Europe*, vol. 28, n° 3, October, p. 251-258.
- Zoller C. (2001), « L'évolution de la politique éducative européenne », in Thys-Clément F. *et al.* (dir.), *Universités, Hautes Ecoles : quelles synergies ?*, Bruxelles, Ed. de l'université de Bruxelles, p. 29-47.

## Annexe méthodologique

Pour mener à bien une telle recherche, nous avons procédé en plusieurs étapes :

- construction de la problématique, élaboration du protocole et répartition des tâches (février-avril 2006) ;
- recherche documentaire la plus large possible : consultation d'ouvrages, de revues spécialisées, de rapports et d'atlas (mai-juin 2006) ;
- passation de questionnaires et d'entretiens semi-directifs auprès, d'une part, de la communauté académique (présidents, directeurs de composantes, membres du CA, enseignants-chercheurs) et, de l'autre, de responsables territoriaux, d'élus politiques, syndicaux ou associatifs (mai 2006-avril 2007) ;
- traitement des données, tris croisés et analyse de contenu (mai-juin 2007) ;
- synthèse et rédaction finale (juillet-septembre 2007).

### Les lieux d'investigation

Pays ou zone géographique	Terrains	Modalités
France	Nord-Pas-de-Calais et Poitou-Charentes	21 entretiens semi-directifs à Lille, Valenciennes, Arras et Dunkerque ; 23 à Poitiers et La Rochelle
Communauté française de Belgique	Bruxelles et Wallonie	33 questionnaires, dont six d'entre eux suivis d'une discussion approfondie avec les répondants
Royaume-Uni	Bristol principalement, mais aussi Stirling, Londres...	16 questionnaires et neuf interviews
Europe du Sud	Espagne	Analyse documentaire
	Portugal	<i>Id.</i>
Scandinavie	Finlande, Suède	Présentation de monographies : universités de Turku, d'Umea et de Dalarna
Europe Centrale	République tchèque, Pologne	<i>Id.</i> pour les universités de Bohême occidentale, de Warmia et Mazurie

Pour chaque site visité, les renseignements souhaités portaient sur :

- la création de l'établissement : date, généalogie (cheminement, agenda), arrière-plan (contexte sociopolitique, enjeux territoriaux), motivations et rhétoriques des différents acteurs (communauté académique, responsables ministériels, collectivités locales), débats et controverses ;
- les évolutions de la structure d'offre (selon les disciplines, les cycles, les UFR, les lieux d'implantation), du nombre d'étudiants par années d'études ou types de formation (à détailler en fonction du genre, de la catégorie sociale, de la région d'origine, de la nationalité...), des effectifs enseignants (grade, matière, ratio titulaires/vacataires, ancienneté) et non-enseignants (dont administratifs, techniciens et ouvriers), du budget (recettes et dépenses par grandes rubriques), du pôle recherche (recension des équipes par statuts et par domaines, sources de financement, affiliation à des réseaux), de la mobilité (flux d'échanges pour les programmes ERASMUS par exemple) ou bien encore des résultats (taux de réussite par cursus, statistiques relatives à l'employabilité des diplômés, degré de notoriété).

Le questionnaire et les entretiens ont été affinés selon les interlocuteurs ou les lieux de passation, et les différentes rubriques préalablement testées auprès d'un échantillon témoin représentatif.