

Regards internationaux sur l'autonomie des universités et la territorialisation de l'enseignement supérieur

Le professeur Jean-Philippe Leresche s'intéresse aux nouvelles hiérarchies territoriales et universitaires et aux enjeux de différenciation territoriale à partir d'une discussion des liens entre autonomie des universités et territorialisation de l'enseignement supérieur. Son analyse comprend trois sections : d'abord, un bref rappel de quelques défis généraux que les systèmes nationaux d'enseignement supérieur et de recherche rencontrent aujourd'hui en Europe tant aux niveaux national que continental. Ensuite, quelques enjeux et distinctions de base relatifs à la question de l'autonomie des universités sont abordés avant d'esquisser, dans une troisième section, une réflexion sur les nouveaux liens aux territoires (déterritorialisation et reterritorialisation) qu'occasionne le phénomène assez général de renforcement de l'autonomie des universités en Europe.

Dans des perspectives comparatives et générales, la littérature scientifique spécialisée a bien montré ces dernières années que si les défis ou les contraintes qui s'exercent sur les systèmes nationaux d'enseignement supérieur et de recherche apparaissent semblables en Europe, les réponses politiques et sociales de chacun de ces systèmes peuvent varier, liées à des contextes, traditions et histoires différents, même si une certaine parenté des solutions retenues a été relevée (Paradeise et al., 2009 ; Kehm, de Wit, 2006 ; Leresche et al., 2009). Cette tendance générale mérite d'être rappelée, en particulier à l'heure où le sens commun tend à confondre les notions de globalisation, d'intégration, d'europanisation, de convergence et d'harmonisation, en suggérant que ces termes sont synonymes. Or, on le sait, dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, comme dans d'autres, les processus d'internationalisation ou d'europanisation ne produisent pas des effets univoques dans le sens d'une harmonisation, ils peuvent aussi produire de la différenciation, de nouvelles hiérarchies territoriales et universitaires et, donc, de nouvelles inégalités. Ce sont précisément des enjeux de différenciation territoriale qui intéressent la présente contribution à partir d'une discussion des liens entre autonomie des universités et territorialisation de l'enseignement supérieur.

Les grands défis de l'enseignement supérieur et de la recherche

Le propos n'est pas ici de réifier ces grands défis mais de montrer en quoi ils sont liés et concernent les universités et la recherche en général en postulant qu'ils affectent en profondeur leur(s) lien(s) au(x) territoire(s).

Il s'agit d'abord du *défi de la société et de l'économie du savoir* : la science deviendrait de plus en plus un facteur de production et le bien-être économique et social de nos sociétés en dépendrait toujours plus.

Ensuite, le *défi de la globalisation scientifique* : des changements d'échelle de la compétition scientifique internationale s'opèrent, favorisés en particulier par le développement des technologies de l'information et de la communication. Ces phénomènes renvoient à une « continentalisation » (UE, USA, pays émergents, etc.) des stratégies de développement de l'enseignement supérieur et de la recherche qui impliquent également des enjeux de puissance et de développement économique (Bologne, Stratégie de Lisbonne, Espace européen de la recherche, etc.).

Il y a aussi le *défi de la compétitivité scientifique* : les différents pays européens sont, selon les cas, plus ou moins en quête de nouveaux instruments de promotion (financement) de la recherche pour la rendre plus compétitive aux échelles nationale, européenne et internationale. Dans ce sens, ils s'efforcent de construire des pôles régionaux ou nationaux de compétitivité (ou des clusters comme on dit dans certains pays européens). En outre, chaque pays veut « capter des cerveaux » et se trouve en concurrence avec les autres pour la « maîtrise de la matière grise » (en importer plus qu'en exporter !).

Il faut également mentionner le *défi de l'évaluation* : dans le contexte global et concurrentiel tel que décrit, les différents pays cherchent à professionnaliser les systèmes d'évaluation, d'assurance qualité et d'accréditation. Dans ce sens, les divers systèmes font face aux *rankings* et autres classements des universités, à tel point que l'on pourrait parler aujourd'hui

par
JEAN-PHILIPPE LERESCHE,
professeur
Observatoire Science,
Politique et Société
et Institut d'études politiques
et internationales,
Université de Lausanne

du *Shanghai choc* (à l'image du *sputnik choc* dans les années cinquante) qui agit autant sur les acteurs scientifiques que politiques !

Enfin, *le défi de la légitimité* : pour maintenir ou renforcer leur position dans le concert scientifique international et légitimer les investissements financiers importants, les pays européens sont confrontés à trois problèmes en partie liés : la valorisation économique des savoirs et la gestion de la propriété intellectuelle, l'acceptation sociale des sciences et des techniques, ainsi que le pilotage et l'autonomie des institutions scientifiques.

L'ensemble de ces défis constitue la toile de fond des réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche en Europe, notamment dans le sens de la redéfinition de l'autonomie des universités. Les différentes réponses locales/régionales et nationales à ces défis tendent à reconfigurer les liens au(x) territoire(s) des institutions scientifiques en fonction de leurs diverses ressources et de leur « matrice institutionnelle, politique », culturelle et historique.

La question de l'autonomie des universités

Dans les domaines de la sociologie des organisations et de la sociologie des sciences, la question de l'autonomie des universités d'un côté et de celle de la science de l'autre ont fait l'objet de nombreux travaux et débats contradictoires (par exemple, de Merton à Latour, en passant par Musselin). Liée également à des organisations différentes des systèmes d'ensei-

gnement supérieur de tradition française, allemande, britannique ou américaine, pour évoquer ici des traditions historiquement différentes, une certaine confusion a pu s'installer autour de la notion polysémique d'autonomie, en particulier entre les notions d'autonomie institutionnelle ou gestionnaire des universités et d'autonomie scientifique du chercheur. Confusion amplifiée par les préférences et prescriptions des uns ou des autres pour renforcer l'une et affaiblir l'autre ou subordonner l'une à l'autre.

À noter que la Déclaration de Bologne elle-même enjoignait en 1999 les gouvernements des pays signa-

taires de respecter l'autonomie des universités. Dans ce sens, depuis quelques années, on peut relever dans les réformes universitaires en Europe une forte rhétorique de l'autonomie (et son instrumentalisation politique et/ou scientifique à différentes fins « romantiques », « aristocratiques », « bureaucratiques » ou « managé-

riales », etc.). Ce discours peut déboucher sur de vifs conflits politiques et idéologiques entre ceux qui se présentent comme les modernisateurs des universités (qui plaident pour un renforcement de l'autonomie gestionnaire des hautes écoles) et ceux qui sont parfois présentés par les modernisateurs comme des conservateurs (c'est-à-dire ceux qui plaident pour un renforcement de l'autonomie scientifique et collégiale des universités).

Les travaux de Christine Musselin ont ainsi bien montré que, dans l'histoire, ces diverses traditions nationales ont articulé différemment les logiques ou « hiérarchies » organisationnelles (institutions universitaires) et disciplinaire (liée à la profession académique), en les superposant d'abord puis en les dissociant plus ou moins selon les cas. Il en découle que l'on n'entend pas la même chose en matière d'autonomie selon ces différents types de modèles nationaux d'enseignement supérieur (napoléonien, humboldtien et anglo-saxon), même s'ils ont évolué dans le temps à des rythmes certes différents. Dans le contexte français, l'exemple de la loi Faure de 68 est fréquemment cité pour illustrer un important changement en la matière dans la moyenne durée : Christine Musselin (2001) a ainsi montré que la réforme a affaibli la logique « disciplinaire » au profit de la logique « organisationnelle » dans le gouvernement de l'université. La distinction de base entre autonomie des universités et celle des universitaires repose donc essentiellement sur ce processus historique (Musselin, 2008). À l'heure actuelle, la tendance européenne serait plutôt de penser que le renforcement du gouvernement des universités devrait passer par une autonomie institutionnelle accrue, aux dépens parfois de l'autonomie des universitaires.

À cette première distinction fondamentale, il faut en ajouter une seconde qui concerne principalement la question de l'autonomie institutionnelle des universités, entre autonomie substantive et autonomie procédurale (Braun, Merrien, 1999). L'autonomie substantive renvoie au pouvoir ou à la capacité d'une université de déterminer ses propres buts et programmes, c'est-à-dire le quoi (le what ?). De son côté, l'autonomie procédurale renvoie au pouvoir ou à la capacité d'une université à déterminer les moyens par lesquels elle peut atteindre ses buts et programmes, c'est-à-dire le comment (le how ?). La balance entre ces deux types d'autonomie institutionnelle varie non seulement entre différents systèmes nationaux d'enseignement supérieur, mais aussi à l'intérieur de ceux-ci, entre les divers types d'établissements (par exemple en France, entre Grandes écoles et universités). D'une manière générale, selon le politologue norvégien Ivar Bleiklie (2007), l'autonomie institutionnelle d'une université est réalisée « dans la mesure où une université est libre d'établir ses choix dans la gestion quotidienne de l'enseignement et de la

“À l'heure actuelle, la tendance européenne serait plutôt de penser que le renforcement du gouvernement des universités devrait passer par une autonomie institutionnelle accrue, aux dépens parfois de l'autonomie des universitaires.”



Crédit photo : Flickr

Loin d'être en « stabulation libre » dans un contexte de globalisation et de concurrence internationale accrue, les universités restent ancrées dans des territoires qui construisent de façon plus ou moins volontariste (selon leurs ressources et stratégies propres) des capacités de développement économique ou de réponse à la crise sur des bases coopératives. Le développement régional de l'enseignement supérieur (déjà acquis de longue date dans les pays fédéraux) est également devenu, dans des pays plus centralisés comme la France, un enjeu multi-dimensionnel et multi-niveaux lié à des intérêts économiques, des politiques publiques et des stratégies politiques qui participent à une politisation progressive de ces problèmes.

recherche comme dans la formulation de ses stratégies pour son développement dans le futur ».

Ces distinctions et définitions s'inscrivent plus largement dans le prolongement des réformes du secteur public engagées dès les années 80-90 dans de nombreux pays européens, en particulier à travers l'introduction du New public management (NPM). Celui-ci visait une plus grande efficacité et flexibilité de l'action publique à travers de nouveaux modes d'allocation des ressources financières. Appliquées à l'enseignement supérieur, ces réformes ont contribué à redéfinir les liens des universités à leur tutelle, à travers notamment l'apparition de nouveaux instruments de négociation, de contractualisation et de financement. Ils ont pu s'appeler « contrats quadriennaux » en France ou « contrats/mandats de prestation » en Suisse et lier l'attribution d'un budget par les pouvoirs publics à la définition d'objectifs et à un contrôle politique de l'utilisation des ressources financières mises à disposition des universités (accroissement d'un pilotage par les *outputs*). Autrement dit, la contrepartie pour les universités de cette programmation financière pluriannuelle réside notamment dans le fait que, selon les ressources variables des pays, des collectivités infra-nationales et/ou des types d'établissements, elles peuvent définir leurs

objectifs stratégiques, leur profil institutionnel et leurs spécialisations scientifiques. En échange, elles doivent également être plus ouvertes à la « demande sociale » (*responsivness*) et rendre des comptes de façon plus transparente (*accountability*) sur leurs activités et leurs résultats à travers en particulier divers dispositifs d'évaluation (Benninghoff et al., 2005).

Liée aux logiques partenariales multi-acteurs, voire multi-tutelles, dans un contexte de globalisation et d'europanisation, la plus grande autonomie institutionnelle recherchée par les universités et les pouvoirs publics sur de nouvelles bases légales et politiques n'est pas sans conséquence sur le développement de la réflexion sur le lien au(x) territoire(s) des universités : elle doit favoriser la formulation de stratégies de visibilité et d'excellence multi-territoriales (régionale, nationale et, si possible, internationale).

La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche

Si la notion de territorialisation n'a pas nécessairement cours en dehors de la France, il n'en reste pas moins que la question des liens entre les universités et

les différentes échelles territoriales, du local au global, en passant par les niveaux nationaux et européens, se pose aujourd'hui avec une acuité particulière et dans des termes en partie renouvelés. Certes, les universités ont toujours eu des liens avec ces différentes échelles, mais le contexte de globalisation et d'euro-péanisation contribue à redéfinir les liens des universités aux territoires en introduisant à la fois de fortes interdépendances entre les niveaux de décision et de la concurrence entre les établissements universitaires.

De plus, l'augmentation du nombre d'acteurs publics et privés qui participent d'une manière ou d'une autre (en particulier au niveau du financement) au développement des institutions universitaires et de la recherche a largement contribué au développement d'une réflexion en termes de gouvernance multi-niveaux de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les différents acteurs et niveaux concernés se trouvent en effet dans des relations de coopération et de compétition qui fondent une partie des problématiques de la gouvernance multi-niveaux (Faure et al., 2007 ; Pasquier et al., 2007).

Ces développements scientifiques dessinent une évolution des conceptions et intérêt relatifs à la territorialisation de l'enseignement supérieur. Dans les années 1990 (en particulier dans le contexte français du Plan Université 2000), la recherche sur la territorialisation de l'enseignement supérieur s'était entre autres consacrée aux enjeux de l'« urbanisme universitaire », puis à la question de la répartition des activités scientifiques dans l'espace (avec notamment l'indicateur des publications). L'idée est que l'internationalisation n'implique pas exclusivement une concentration de ces activités dans les lieux centraux mais permet aussi une déconcentration de ces activités dans des universités de plus petite taille (Losego, Grossetti, 2003). Dans les années 2000, cumulativement, ces enjeux sont de plus en plus abordés du point de vue de l'analyse des politiques publiques de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation, à travers en particulier l'analyse des divers mécanismes et structures de gouvernance multi-niveaux (Héraud, 2009). Ces méca-

nismes peuvent prendre des formes spécifiques selon les contextes nationaux (centralisés, régionalisés ou fédéraux).

L'ensemble des mouvements « d'en bas » ou « d'en haut » observés à travers l'analyse des mécanismes de gouvernance multi-niveaux, produisent des effets contrastés sur les territoires : si les coopérations

scientifiques internationales (notamment celles entre chercheurs) entraînent des logiques passablement déterritorialisantes, elles actionnent également des logiques institutionnelles reterritorialisantes (par exemple, la Sorbonne à Abou Dhabi). En parallèle ou indépendamment des coopérations entre chercheurs, ces stratégies internationales peuvent également être le produit des opportunités offertes par une autonomie institutionnelle accrue de certains établissements qui disposent alors d'une plus grande marge de manœuvre stratégique. Mais dans les deux cas, coopérations transnationales et « campus offshore », on trouvera des enjeux de localisation de divers acteurs et compétences en interactions qui profilent des lieux et des institutions et s'efforcent de leur donner une plus grande visibilité. Ni les institutions, ni les savoirs ne peuvent être complètement déterritorialisés : ils ont toujours un lien avec un ou des territoires dotés de ressources politiques, institutionnelles, économiques, culturelles et historiques spécifiques.

Dans ces contextes territorialement différenciés, les débats sur l'autonomie des institutions universitaires renvoient au double enjeu de construction d'une capacité de gouvernement de l'institution pour développer un profil identitaire et scientifique et du positionnement de l'institution (en termes de réputation et de visibilité) sur la carte des compétences et du savoir au niveau national et international. Dans le cadre de la mise en œuvre du processus de Bologne qui a été un amplificateur de ces débats et stratégies, il s'est également agi pour les universités de pouvoir développer une marge de manœuvre et une attractivité propres par rapport à des politiques plus ou moins ciblées de recrutement d'étudiants et de chercheurs (chaque institution prétend capter les meilleurs !). Attendu que la démographie étudiante en expansion depuis plusieurs décennies en Europe est appelée à se développer dans les 20 années qui viennent selon les travaux de l'OCDE (2008). Ces différents enjeux ont donc amené les pouvoirs publics et les universités à privilégier une conception institutionnelle (et parfois managériale) de l'autonomie plutôt que celle de l'universitaire. L'autonomie institutionnelle est alors mise au service de nouvelles logiques et dynamiques institutionnelles et territoriales en matière d'enseignement supérieur, de recherche scientifique et d'innovation, à l'intersection de plusieurs politiques publiques européennes ou communautaires (Bologne, Stratégie de Lisbonne ou nouvelle politique régionale communautaire) et nationales plus ou moins coordonnées ou « empilées » selon les cas¹.

De l'articulation entre le renforcement de l'intervention de certains gouvernements régionaux en matière d'enseignement supérieur, de recherche et d'innovation (malgré le rôle de pivot que l'État peut continuer de jouer, en particulier en France), de l'émergence de nouveaux instruments compétitifs de financement de

“La thématique de la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche symbolise donc aussi aujourd'hui la préoccupation de chaque territoire mais aussi de chaque université ou de chaque institution scientifique de trouver sa place sur la carte scientifique européenne.”

la recherche à différentes échelles (du style de l'Agence nationale de la recherche en France ou du Conseil européen de la recherche dans l'UE) et des coopérations mises en place entre les différents acteurs parties prenantes (publics et privés), ont pu découler dans certains pays et régions des politiques universitaires et scientifiques sinon en partie co-produites du moins à visée concertative entre ces multiples acteurs. Il en découle aussi la constitution de pôles ou d'alliances interinstitutionnels et scientifiques localisés (comme les Pôles de compétitivité ou les PRES en France) - qui visent l'excellence nationale et/ou internationale - ou, du moins, une régionalisation/territorialisation des enjeux universitaires à partir du développement de capacités différenciées en la matière (Pasquier et al., 2007).

Vers de nouvelles hiérarchies scientifiques et territoriales

Loin d'être en « stabulation libre » dans un contexte de globalisation et de concurrence internationale accrue, les universités restent ancrées dans des territoires qui construisent de façon plus ou moins volontariste (selon leurs ressources et stratégies propres) des capacités de développement économique ou de réponse à la crise sur des bases coopératives. Le développement régional de l'enseignement supérieur (déjà acquis de longue date dans les pays fédéraux) est également devenu, dans des pays plus centralisés comme la France, un enjeu multi-dimensionnel et multi-niveaux lié à des intérêts économiques, des politiques publiques et des stratégies politiques qui participent à une politisation progressive de ces problèmes. Au travers de différentes politiques publiques formulées aux niveaux national et européen (politique régionale communautaire, processus de Bologne, Espace européen de la recherche, etc.), les pouvoirs locaux et régionaux de nombreux pays européens ont été particulièrement sensibilisés au discours dominant de l'économie de la connaissance inscrit en particulier dans la Stratégie de Lisbonne. Ils ont ainsi cherché à renforcer l'attractivité de leur territoire en soutenant (notamment financièrement) des pôles universitaires et scientifiques locaux/régionaux qui ont vocation à rayonner aux niveaux national, européen, voire mondial.

La thématique de la territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche symbolise donc aussi aujourd'hui la préoccupation de chaque territoire mais aussi de chaque université ou de chaque institution scientifique de trouver sa place sur la carte scientifique européenne (avec des résultats naturellement contrastés car il ne peut y avoir que des gagnants ou que des *world-class universities* !). Ce contexte très concurrentiel (ajouté désormais à la crise économique et sociale) a ouvert une fenêtre

d'opportunité politique et institutionnelle pour lier la réflexion sur le pilotage et l'autonomie des universités à la capacité de définir les stratégies scientifiques du futur dans des cadres à la fois infra-nationaux, nationaux et continentaux. Dans ces processus généraux et complexes se jouent toutefois de nouvelles hiérarchies scientifiques et territoriales qui tendent à élargir le périmètre des débats sur les inégalités dans l'enseignement supérieur.

J-P.L.

1. Si certaines régions parviennent à construire des « systèmes régionaux d'innovation » à travers par exemple des liens renforcés entre acteurs publics et privés et entre universités et centres de recherche (comme en France dans les régions Ile-de-France ou Rhône-Alpes ou dans plusieurs Länder allemands), d'autres collectivités infra-nationales n'y parviennent pas seules (Héraud, 2009).

Bibliographie

- Benninghoff M., Ramuz R., Leresche J.-Ph., « Transformation des politiques de recherche en Europe : les cas de la Suisse, de l'Allemagne et de la France », *Revue française d'administration publique*, N° 112, 2005, pp. 777-789.
- Bleiklie I., "Systemic integration and macro steering" in UNESCO Forum Occasional Paper, *Main transformations, challenges and emerging patterns in Higher Education Systems*, Paris, 2007, pp. 25-45.
- Braun D., Merrien F.-X. (eds), *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*, London and Philadelphia, Jessica Kingsley Publishers, 1999.
- Faure A., Leresche J.-Ph., Muller P., Nahrath S. (dir.), *Action publique et changements d'échelles : les nouvelles focales du politique*, Paris, L'Harmattan, 2007.
- Héraud J.-A., « La gouvernance multi-niveaux de la recherche et de l'innovation dans les régions françaises » in Leresche J.-Ph. et al. (dir.), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009.
- Kehm B., Wit de H. (eds), *Internationalisation in higher education. European responses to the global perspective*, Amsterdam, EAIR/EAIE, 2006.
- Leresche J.-Ph., Larédo Ph, Weber K. (dir.), *Recherche et enseignement supérieur face à l'internationalisation. France, Suisse et Union européenne*, Lausanne, Presses polytechniques et universitaires romandes, 2009.
- Losogo Ph., Grossetti M. (dir.), *La territorialisation de l'enseignement supérieur et de la recherche. France, Espagne et Portugal*, Paris, L'Harmattan, 2003.
- Musselin C., *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF, 2001.
- Musselin C., *Les universitaires*, Paris, La Découverte, 2008.
- OCDE, *L'enseignement supérieur à l'horizon 2030*, Paris, OCDE, 2008.
- Paradeise C., Bleiklie I., Reale E., Ferlie E. (eds), *University Governance : Western European Comparative Perspectives*, London, Springer, 2009.
- Pasquier R., Simoulin V., Weisbein J. (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007.