

Le Conseil d'État et l'Université (dans le piège de l'État « stratège »)

Pierre Brunet

Professeur à l'Université Paris Ouest Nanterre,

Directeur de l'UMR 7074, Centre de Théorie et Analyse du Droit,

Membre de l'IUF

in J. Caillousse et O. Renaudie (dir.),

Le Conseil d'État et l'Université,

Paris, Dalloz, coll. Thèmes et Commentaires, 2015, p. 207-224.

En dépit des apparences, les termes du sujet « Le Conseil d'État et l'Université » peuvent apparaître quelque peu trompeurs. D'une part, il n'est pas rare que les juristes (tout particulièrement les juristes de droit public) parlent du Conseil d'État pour désigner la juridiction administrative dans son ensemble. Le terme est donc employé comme une métaphore et le Conseil d'État tenu pour le représentant de la juridiction administrative tout entière. D'autre part, et à l'inverse, il arrive aux membres du Conseil d'État de parler de l'« Université » pour, en réalité, ne songer qu'aux facultés de droit. Le terme est alors employé dans un sens métonymique et lesdites facultés tenues pour l'Université en général. Enfin, la métonymie fonctionne aussi pour la « juridiction administrative » dont il n'est pas non plus rare de constater qu'elle se réduit en réalité volontiers, dans l'esprit de certains universitaires, au seul Conseil d'État ; tout comme la métaphore joue également pour les facultés de droit qui, dans l'esprit comme dans la bouche des juristes eux-mêmes, comptent bien souvent pour l'Université (et parfois, aussi un peu pour elles-mêmes).

Si l'emploi de l'expression « Conseil d'État » dans un sens métaphorique peut parfaitement se justifier au regard de la position hiérarchique que cette juridiction occupe, on aurait bien du mal à en dire autant des facultés de droit, lesquelles ne sont plus — et depuis belle lurette — des « facultés », mais le plus souvent des « unités de formations et de recherche » comme les autres et au sein desquelles la science politique trouve encore à s'épanouir. Et si le

mouvement actuel de constitution des « écoles de droit » permet certes de bomber le torse lorsqu'il s'agit de parler anglais devant des étudiants chinois, aveuglés par des classements élaborés selon des indicateurs myopes et utilisés avec l'habileté d'un nouveau-né par ceux qui y croient, il n'empêche que ces écoles de droit sont bien loin de pouvoir se prendre pour l'Université tout entière desquelles elles relèvent.

À ce stade, deux points de rencontre entre le Conseil d'État et l'Université sont envisageables : lorsque le Conseil d'État a à connaître du contentieux des personnels (*lato sensu*) et principalement des professeurs, et lorsque l'Université emploie des conseillers d'État. Le premier a été parfaitement traité dans les pages précédentes et il est maintenant bien connu. On soulignera, comme d'un léger trait de crayon, les ombres qui demeurent : en l'espèce, ce sont les juristes qui occupent assez majoritairement le terrain en tant que requérants individuels agissant pour eux-mêmes aussi bien qu'en tant que hérauts de valeurs traditionnelles. Or, à ce dernier égard, et comme cela fut très bien montré, il faut reconnaître que leurs victoires sont inversement proportionnelles à leurs talents. La tiédeur du Conseil d'État (suivi par le Conseil constitutionnel ou conformément à lui) envers quelques grands principes auxquels, plus que les autres universitaires, les juristes se disent particulièrement attachés, confirme aisément combien la grandeur est chose relative. Le moins qu'on puisse dire est que le titre de professeur, même chèrement acquis, ne fait guère trembler les murs du Palais-Royal. Et si le Conseil d'État contribue pour sa part à l'attribution du titre, si même il ouvre ses portes à ceux que l'envers du décor intéresse, sa jurisprudence est loin de faire une place accueillante à ce que d'aucuns continuent de voir comme une liberté essentielle en dépit des coups de boutoir dont elle ne cesse de faire l'objet.

De son côté, l'Université, on l'a dit, accueille volontiers les conseillers d'État. Mais, en fait d'université, les conseillers d'État se retrouvent présents soit à la tête des nouvelles entités créées par les lois de 2006, 2007 et 2013 (les « pôles d'enseignement et de recherche » devenus les « Communautés d'universités et d'établissements »), soit au sein des (anciennes) « facultés » — nouvelles écoles — de droit en tant qu'enseignants, parfois enseignants-chercheurs. Et ainsi serait-on tenté de conclure que, de même que s'établit un dialogue des juges, s'établit un dialogue entre le Conseil d'État et l'Université et que tout est pour le mieux dans le meilleur des mondes.

On le voit, tel qu'il est posé, le sujet est si riche de perspectives qu'il pourrait justifier un deuxième (voire un troisième) colloque. Pourrait alors être privilégiée une approche qui ferait la part un peu moins belle au droit (entendu comme ensemble de normes) et un peu plus à ces

« organisations » que sont le Conseil d'État et l'Université. On mobiliserait donc la sociologie et l'économie. À cet égard, il est une question que les pages précédentes ont peu abordée et sur laquelle il conviendrait de dire quelques mots : une conclusion en forme d'ouverture, si l'on nous permet cette vanité.

En effet, l'Université et le Conseil d'État n'ont pas seulement en commun de jouer, tour à tour, le rôle de l'arbre qui cache la forêt ou de la forêt qui absorbe l'arbre. Ces deux institutions ont en commun d'être des lieux où règnent, dans des proportions non négligeables et raisonnables, la liberté de pensée, la liberté d'expression et celle d'organisation. Ce que d'aucuns seraient tentés d'appeler une forme d'autonomie... voire d'indépendance. Sans vouloir sombrer dans la provocation aveugle, une telle présentation ne peut que susciter quelques doutes, surtout aujourd'hui.

Il y a d'abord des raisons anciennes et structurelles : tout le monde sait bien que les membres du Conseil d'État ne sortent pas de l'Université mais d'une autre institution, hier partenaire et aujourd'hui concurrente, et bien plus concurrente encore demain qu'elle n'était partenaire hier.

De même, s'ils cherchent à intégrer le corps des professeurs, il est rare que les membres du Conseil d'État se contraignent à faire ce que les universitaires ont fait avant eux : une thèse, éventuellement un concours d'agrégation ou une habilitation à diriger des recherches. De ce point de vue, la réciproque n'est donc pas parfaitement de mise puisque les universitaires qui décident de séjourner au Conseil d'État devront, eux, s'astreindre à endosser les habits du rapporteur ou du maître des requêtes, voire du conseiller plénipotentiaire. L'attrait des carrières n'est pas non plus équivalent. On entend dire que la fuite des cerveaux de l'Université vers les tribunaux et cours administratives d'appel est telle qu'elle en serait devenue une préoccupation au sein de la juridiction administrative. Certainement, ce sont des histoires pour faire peur aux administrativistes et les empêcher de lire le *GAJA* ou la chronique de l'*AJDA*... Quel maître de conférences pourrait avoir envie de quitter l'Université pour rejoindre la juridiction administrative ? Quel professeur irait jusqu'à abandonner son esprit si finement critique pour s'astreindre à faire le juge ou le conseiller ? Allons, vous n'y pensez pas !

On peut en réalité aller plus loin et dire les choses plus brutalement : la managérialisation des institutions publiques que sont (encore) l'Université et (toujours) le Conseil d'État provoque, pour ce qui les concerne, des conséquences très différentes eu égard aux relations que l'une et l'autre entretiennent avec « l'État manager » d'aujourd'hui. En un mot : si le Conseil d'État

semble n'avoir eu de cesse de gagner en autonomie et, mieux encore, en indépendance, il ne fait guère de doute que l'Université, elle, voit l'une et l'autre s'éloigner à grands pas en dépit des discours lénifiants qu'elle subit. En d'autres termes, ces lieux qui ont autrefois pu apparaître proches l'un de l'autre parce qu'on y défendait des valeurs communes — sans pour autant que ces dernières soient défendues « en commun » — sont aujourd'hui en train de s'éloigner durablement l'un de l'autre. Car l'une, plus que l'autre, subit de plein fouet les effets du nouveau management public, cette doctrine dont on sait combien elle plaît à de nombreux hauts fonctionnaires issus parfois (pas toujours¹) des mêmes rangs que les conseillers d'État. On se contentera d'en rappeler les grandes lignes — le détail étant remarquablement exposé par d'autres bien plus qualifiés² —, pour ensuite souligner les nombreuses contradictions qui naissent de l'introduction de cette doctrine dans les universités.

I. L'université et le Conseil d'État dans la tourmente de la « réforme de l'État »

Il n'est plus rare aujourd'hui d'entendre certains présidents d'université se présenter (ou se rêver) eux-mêmes comme des chefs d'entreprise. Leurs contradicteurs leur opposent volontiers que c'est bien mal connaître l'entreprise et l'Université que de pouvoir imaginer pareille autoproclamation. Pourtant, même si l'évolution est encore loin d'être complètement aboutie, c'est à cela que tendent les réformes subies par l'Université depuis 2007. Avec ce paradoxe, ou pour le dire plus crûment, cette contradiction évidente — mais non encore reconnue par l'État (du moins en France) — que ces entreprises devront fonctionner dans une économie encore largement centralisée et administrée. En d'autres termes, l'État fabrique un système soviéto-libéral qui, croit-il, lui permet de satisfaire deux fins antinomiques : le maintien d'un service public (inutile d'ajouter « de qualité ») et l'adaptation de ce service aux exigences internationales du marché (ou du marché international, comme vous voudrez).

Le premier socle sur lequel s'appuie cette nouvelle conception de l'Université est évidemment la doctrine dite « de la nouvelle gestion publique », mieux connue sous le nom de « *New public management* » ou « nouveau management public » (NMP) dont les racines sont

¹ L. Rouban, « Les élites de la réforme », *RFAP* 2010, vol. 4, n° 136, p. 865-879, montre bien que les promoteurs de la réforme de l'État sont des membres des grands corps administratifs qui ont acquis une expérience professionnelle dans le secteur privé et dans les cabinets ministériels et sont devenus spécialistes des questions financières.

² Il n'échappera à personne que nombre de développements doivent beaucoup à une littérature que je pratique en amateur et en m'efforçant de n'être pas trop myope.

anciennes et les premières semences ont été plantées dans les années 1960. Cette doctrine s'est constituée par vagues successives entre les années 1970 et les années 2000³.

Si le terme de « *New public management* » recouvre un catalogue de mesures très différentes — on parle volontiers de « boîte à outils » —, une tendance générale peut toutefois être identifiée : elle consiste à adopter une « approche entrepreneuriale » (« *business-type “managerialism”* » ou encore « *business like approach* ») du secteur public⁴ — et de l'État en général —, lequel devient la cible privilégiée des réformes tendant à en améliorer la qualité et l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance⁵. Cette doctrine — dont on a pu dire qu'elle entendait « réinventer le gouvernement⁶ » et qui est devenue un phénomène mondial — vise à corriger les défauts des organisations publiques traditionnelles — le modèle « weberien » — en matière d'efficacité des services publics rendus aux citoyens. Un de ses thèmes majeurs est celui de la liberté de management des managers, l'importance de leur pouvoir de choix de pilotage et leur « autonomie⁷ ». Cette approche suppose l'importation des concepts, techniques et valeurs de l'entreprise et se fonde sur l'idée — l'idéologie ? — que le secteur public ne s'améliorera qu'à la condition d'être analysé à travers la grille de lecture applicable à « l'entreprise ». La boîte du NMP comprend donc les outils conceptuels et techniques désormais bien connus de mesure de la performance et des résultats, la préférence accordée aux organisations spécialisées plutôt qu'à celles multifonctionnelles, une large substitution du contrat et des fonctions dites « de coordination » aux statuts et aux relations hiérarchiques, l'introduction des mécanismes de marché tels que les appels d'offres, les tableaux de bord et la rémunération indexée sur la performance, l'accent mis sur le traitement des usagers comme des clients et l'utilisation des techniques générales d'amélioration de la qualité. L'universalité

³ Pour une périodisation précise, v. C. Pollitt et G. Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press, 2011, p. 7-9.

⁴ C. Hood, « A Public Management for All Seasons ? », *Public Administration Review* 1991, vol. 69, p. 3-20 et J. Stewart et K. Walsh, « Change in Management of Public Services », *Public Administration Review* 1992, vol. 70, p. 499-518. Albert Ogien proposera de parler « d'esprit gestionnaire » : A. Ogien, *L'esprit gestionnaire. Une analyse de l'air du temps*, Paris, EHESS, 1995.

⁵ Ainsi, par exemple, au début des années 1990, Stephen Dorrell, alors secrétaire d'État responsable des Finances auprès du Trésor britannique, déclarait : « *All around the world governments are recognising the opportunity to improve the quality and effectiveness of the public sector. Privatisation, market testing and private finance are being used in almost every developing country. Its not difficult to see why. {traduire?}* » (S. Dorrell, « Public Sector Change is a World-Wide Movement », speech to {traduire ?} the Chartered Institute of Public Finance and Accountancy, **London, 23 September** 1993.)

⁶ C'était le titre d'un ouvrage considéré comme un bréviaire de l'administration Clinton-Gore : T. Gaebler, D. Osborne, *Reinventing Government*, Addison-Wesley, Reading, 1992.

⁷ C. Hood, « Paradoxes of Public-sector managerialism, old public management and public service bargains », *International Public Management Journal* 2000, vol. 3, p. 1-22.

de ces méthodes est également alléguée⁸. *Last but not least*, dans la langue du NMP, ces instruments ne sont pas au service de la politique mais à celui de la « bonne gouvernance⁹ », terme en apparence neutre qui permet d'effacer les enjeux de pouvoir qui sont à l'œuvre et mettre de côté les responsabilités à l'origine du choix des instruments de mesure et d'interprétation des résultats des évaluations¹⁰. Ce que certains ont résumé par la trilogie « dissociation-compétition¹¹-émulation¹² ».

Sur le plan doctrinal, cette approche fut très fortement relayée par de nombreuses publications émanant du comité du Management public de l'OCDE qui incitaient à ce que tous les pays du monde développé aillent dans la même direction, à savoir, une amélioration ou optimisation de la gestion publique, une plus grande concurrence et compétition au sein du secteur public, une offre de qualité diversifiée pour les citoyens et un renforcement du rôle de « stratège¹³ » de l'État plutôt qu'un rôle d'opérateur centralisé¹⁴. En France, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), votée à l'unanimité, a pu apparaître comme le perfectionnement de ce que l'on appelait auparavant la « rationalisation des choix budgétaires » (RCB) : les deux instruments visent les mêmes fins et supposent les mêmes moyens¹⁵.

⁸ Ce que critiquera très tôt C. Hood, « A Public Management for All Seasons? », art. cit.

⁹ Le terme a suscité nombre de travaux, dont certains souvent critiques, tendant à montrer que la gouvernance est pensée et proposée en opposition et substitution à la démocratie. On se contente de renvoyer à A. Ogien, « La gouvernance, ou le mépris du politique », *Cités* 2007, n° 32, p. 137-155 et « La valeur sociale du chiffre. La quantification de l'action publique entre performance et démocratie », *Revue française de socio-économie* 2010, n° 1, p. 19-40.

¹⁰ M. Henkel, « The New "Evaluative State" », *Public Administration Review* 1991, vol. 69, p. 121-137. La littérature sur le sujet est devenue considérable et porte très largement sur la construction des indicateurs de performance (pour l'évaluation universitaire, [v. infra note 34](#)).

¹¹ En anglais, le même terme « *competition* » vaut pour les termes français de « compétition » et de « concurrence ». C'est bien plus encore la compétition entre les entités du secteur public (mais aussi avec le secteur privé) que la concurrence — au sens que les juristes pourraient conférer à ce terme — qui est privilégiée.

¹² P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow et J. Tinkler, *Digital Era Governance: IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford, Oxford University Press, 2006, chap. 9 : « *NPM focused on disaggregation, competition, and incentivization changes.* »

¹³ L'idée est d'abord avancée dans le fameux rapport Pic : Commissariat général au Plan, *Pour un État stratège garant de l'intérêt général*, Commission « État, administration et services publics de l'an 2000 », Paris, Doc. fr., 1993. Plus généralement v. P. Bezes, « Le modèle de "l'État-stratège" : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail* 2005, n° 47, p. 431-450.

¹⁴ OCDE, *Governance in Transition : Public Management Reforms in OECD Countries*, Paris, PUMA/OECD, 1995.

¹⁵ V., J. Caillosse, « Les figures croisées du juriste et du manager dans la politique française de réforme de l'État », *RFAP* 2003, vol. 1, n° 105-106, p. 121-134 et « Le manager entre dénégation et dramatisation du droit », *Politiques et management public* 1993, vol. 11, n° 4, p. 85-109. On a pu définir la rationalisation des choix budgétaires (*infra* RCB) comme « l'ensemble des procédures par lesquelles on recherche une efficacité optimale de la dépense publique en appuyant une gestion pluriannuelle des crédits par objectifs sur l'application des critères de rentabilité, et notamment l'analyse coûts-avantages » (Y. Bernard et J.-C. Colli, *Vocabulaire économique et financier*, Paris, Éditions du Seuil, 1976, p. 292).

On n'ignore pas que le Conseil d'État, comme toutes les institutions publiques, a lui aussi dû se plier à la rationalité managériale de la performance, à la « culture de l'évaluation¹⁶ » et au respect des objectifs de résultat, notamment de célérité, d'efficacité¹⁷ et de qualité¹⁸. On sait avec quelle vigueur il a d'ailleurs su l'imposer aux tribunaux administratifs et cours administratives d'appel. Il demeure qu'il n'a sans doute pas connu en si peu de temps autant d'évolutions profondes de ses structures et on doute qu'il ait été tenu aussi éloigné des politiques qu'on lui a réservées.

Il reste que nous ne pouvons pas comparer l'incomparable. D'une part, le Conseil d'État jouit d'une totale autonomie de gestion : ce n'est pas le ministère de la Justice, mais le vice-président du Conseil d'État qui s'occupe de gérer le corps des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Et, au Conseil d'État, un service administratif spécial en a la charge. D'autre part, le budget du Conseil d'État, ainsi que celui des tribunaux et des cours, est directement négocié par le vice-président du Conseil d'État avec le ministère des Finances. On croit même savoir que la mise en place de la LOLF a été pour lui l'occasion de gagner une autonomie budgétaire¹⁹. Enfin, contrairement aux universités, le Conseil d'État ne s'est pas encore trouvé pris dans un mouvement de création d'un marché des juridictions.

Il convient ici d'introduire le second socle, spécifique aux universités et qui est constitué du couple « stratégie de Lisbonne » et « processus de Bologne²⁰ ».

¹⁶ C. Vigour, « Justice : l'introduction d'une rationalité managériale comme euphémisation des enjeux politiques », *Droit et société* 2006, vol. 2, n° 63-64, p. 425-455.

¹⁷ A. Weber, « Le juge administratif unique, nécessaire à l'efficacité de la justice ? », *RFAP* 2008, vol. 1, n° 125, p. 179-196.

¹⁸ H. Pauliat, « L'administration de la justice et la qualité des décisions de justice », in P. Mbongo (dir.), *La qualité des décisions de justice*, Strasbourg, éd. du Conseil de l'Europe, 2008, p. 122-138.

¹⁹ D. Marshall, « L'impact de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) sur les juridictions », *RFAP* 2008, vol. 1, n° 125, p. 121-131, p. 123 : « Profitant (...) de la mise en place d'un programme spécifique à la Cour des comptes, le Conseil d'État a soutenu avec succès que la spécificité de ses missions justifiait également une situation d'autonomie budgétaire, dans laquelle il a entraîné les autres juridictions administratives, ce qui retire beaucoup de cohérence au programme "conseil et contrôle de l'État" ainsi créé. Pourquoi en effet faire un sort différent aux juridictions judiciaires et aux juridictions administratives ? La Cour de cassation devait-elle à son tour quitter le programme justice ? Nul doute qu'à l'occasion de ce débat le Conseil d'État y a trouvé une occasion de s'affranchir d'une tutelle de la chancellerie qui ne lui avait jamais semblé pertinente, tutelle d'ailleurs très légère puisque son budget était, déjà avant la LOLF, évoqué directement avec le ministère du Budget. »

²⁰ Sur ces deux moments, v. I. Bruno, *À vos marques, prêts... cherchez ! La stratégie européenne de Lisbonne, vers un marché de la recherche*, Bellecombe-en-Bauges, Éditions du Croquant, 2008, not. p. 17 s. et « La recherche scientifique au crible du benchmarking. Petite histoire d'une technologie de gouvernement », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine* 2008, n° 55-4 bis, p. 28-45 ainsi que S. Garcia, « Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », *Revue du MAUSS* 2009, vol. 1, n° 33, p. 154-172 et aussi C. Charle, « "L'économie de la connaissance", le nouveau management public et les politiques de l'enseignement supérieur dans l'Union européenne », in C. Charle et C. Soulié (dir.), *Les ravages de la « modernisation » universitaire*, Paris, Syllepse, 2007, chap. 1.

La première est adoptée par les États européens en 2000 qui approuvent le projet émanant de la Commission d'un « Espace européen de la recherche », projet qui part du « constat » que l'insuffisance et l'inefficacité des investissements européens dans la connaissance s'expliquent par la « fragmentation des efforts, l'isolement et le cloisonnement des systèmes nationaux de recherche, la disparité des régimes réglementaires et administratifs²¹ ». Il convient donc de créer un « marché européen d'offre et de demande de connaissances et de technologies », nécessitant pour son développement et son fonctionnement « la définition d'une vraie politique européenne de recherche », qui ne dépendrait pas des politiques nationales mais constituerait une politique autonome, visant à coordonner les actions gouvernementales en vue d'édifier un « marché des connaissances ». Dans la foulée, le Conseil européen prend la décision de faire de l'Union « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde²² » en encourageant « l'élaboration d'une méthode ouverte de coordination (MOC) destinée à évaluer les performances des politiques nationales de recherche et de développement ». Sont alors jetés les fondements d'une démarche de quantification et d'évaluation comparative (« *benchmarking*²³ »).

Le processus de Bologne, lui, a comme père putatif Claude Allègre et son idée d'une harmonisation des systèmes universitaires européens²⁴, idée à laquelle adhèrent les ministres allemand, britannique et italien, qui donnera lieu à la Déclaration de Bologne du 19 juin 1999. Seront associés à ce processus nombre d'acteurs dits de la « société civile » qui, loin de ne jouer qu'un rôle consultatif, chercheront à faire valoir leur point de vue et y parviendront

²¹ Commission européenne, « Vers un espace européen de la recherche », *Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions*, COM (2000) 6 final, p. 7.

²² Conseil européen, « Conclusions de la Présidence », Sommet européen de Lisbonne, 23-24 mars 2000, Nr : 100/1/00, § 5.

²³ Conseil européen, *ibid.*, § 37 : « La démarche de *benchmarking* retenue se décline en quatre étapes : i) définir des lignes directrices pour l'Union, assorties de calendriers spécifiques pour réaliser les objectifs à court, moyen et long terme fixés par les États membres ; ii) établir, le cas échéant, des indicateurs quantitatifs et qualitatifs et des critères d'évaluation par rapport aux meilleures performances mondiales, qui soient adaptés aux besoins des différents États membres et des divers secteurs, de manière à pouvoir comparer les meilleures pratiques ; iii) traduire ces lignes directrices européennes en politiques nationales et régionales en fixant des objectifs spécifiques et en adoptant des mesures qui tiennent compte des diversités nationales et régionales ; iv) procéder périodiquement à un suivi, une évaluation et un examen par les pairs, ce qui permettra à chacun d'en tirer des enseignements. »

²⁴ Déclaration de La Sorbonne, 25 mai 1998, « Harmoniser l'architecture du système européen d'enseignement supérieur » (disponible à l'adresse : http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/links/language/1998_Sorbonne_Declaration_French.pdf) signée de Claude Allègre, ministre de l'Éducation nationale, de la Recherche et de la Technologie, et Luigi Berlinguer, ministre de l'Instruction publique, de l'Université et de la Recherche (Italie) ; Tessa Blackstone, ministre de l'Enseignement supérieur (Royaume-Uni) ; Jürgen Rüttgers, ministre de l'Éducation, des Sciences, de la Recherche et de la Technologie (Allemagne).

largement²⁵. Or, si l'un des objectifs du processus de Bologne est certes de favoriser la libre circulation des personnes sur le territoire de l'Union, donc de constituer un marché de l'enseignement supérieur et de permettre ainsi d'évaluer la qualité de l'enseignement en rendant la comparaison possible entre les formations, le projet n'est pas seulement une affaire de liberté, mais aussi une affaire de contrôle. Où l'on retrouve la démarche de *benchmarking* déjà citée, laquelle désigne, pour Isabelle Bruno, un « procédé de gestion par objectifs » qui « consiste à repérer un étalon ou un parangon, c'est-à-dire un modèle avec qui se comparer dans le but de combler l'écart de performance qui vous en sépare ». Autrement dit, « le *benchmarking* rend la concurrence opératoire comme principe d'organisation sociale, et tend ainsi à soumettre toutes les activités humaines, notamment scientifiques et éducatives, à un même impératif de compétitivité²⁶ ». À cet égard, l'évaluation des enseignants est une excellente manifestation de ce *benchmarking* auquel conduit et dont procède « l'assurance qualité ». Comme l'explique très bien Sandrine Garcia : « Sous une forme qui ne fait pas explicitement référence à la relation structurelle qu'elle entretient avec le processus de constitution d'un marché », l'assurance qualité se présente « d'une manière apparemment plus neutre et plus difficile à contester : la valorisation de la pédagogie à l'université au service des étudiants²⁷ ». On parlera d'ailleurs « d'évaluation des enseignements » alors même que ces derniers sont individualisés, et l'objet de l'évaluation est étendu aux filières et aux établissements²⁸.

Les conséquences de cette doctrine pour les universités peuvent dans certains cas être assez simples.

Bien évidemment, les universités à proprement parler ne deviennent pas des entreprises. En revanche, on les pense comme des « universités entrepreneuriales²⁹ ». Autrement dit, elles ne sont pas encore des entreprises, mais plus tout à fait des universités³⁰. Elles doivent donc

²⁵ Rôle très bien mis en évidence par I. Bruno, *À vos marques, prêts... cherchez !...*, *op. cit.*, p. 110 s.

²⁶ I. Bruno, « Le temps des “chercheurs-entrepreneurs” : sens et pouvoir du *benchmarking* dans l’“espace européen de la connaissance” », *Quaderni* 2009, n° 69, p. 93-104, p. 95.

²⁷ S. Garcia, « L'assurance qualité : un outil de régulation du marché de la formation supérieure et de gestion des universitaires », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* 2006, n° 5, p. 69-93, § 15.

²⁸ *Ibid.* L'évaluation à l'université a suscité un très grand nombre de travaux récents. On y reviendra. Notons que cette évaluation est également le fait des « agences de notation ». Ainsi, l'agence Fitch publiait-elle en 2012 une « note » baptisée « Enseignement supérieur : un secteur stratégique en voie de mutation ».

²⁹ A. Vinokur, « Public, privé... ou hybride ? », *Cahiers de la recherche sur l'éducation et les savoirs* 2004, n° 3, p. 13-33.

³⁰ Du moins, si elles le sont, leur but demeure non lucratif — ou non majoritairement, voire non exclusivement lucratif.

pouvoir être financées par le secteur public comme par le secteur privé, être autonomes dans la gestion de leurs personnels et de leurs fonds³¹. Les clients de ces universités — les étudiants — doivent, de leur côté, pouvoir les évaluer selon des critères standardisés et susceptibles de leur permettre de comparer ce qui est comparable, de même que les financeurs doivent pouvoir disposer d'informations fiables leur permettant de vérifier la bonne utilisation ou rentabilité des investissements effectués — d'où des indicateurs, tableaux de bord, et autres instruments de pilotage et de monitoring afin de vérifier que des objectifs fixés sont atteints, car les objectifs ne portent pas sur des volumes de services à fournir (comme dans le modèle « weberien »), mais sur des indicateurs de résultats à atteindre³². Notons que ce financement, même public, peut prendre des aspects privés ou semi-privés et se donner les apparences d'un financement « par le marché », un financement contractuel, répondant à cette exigence entrepreneuriale d'être horizontal et non vertical. Ainsi, par exemple, le crédit d'impôt recherche accordé aux entreprises donne certes lieu à un financement d'entités publiques par des agents privés, mais la nature de la dépense demeure fiscale, et donc en définitive publique. Inversement, l'Agence nationale pour la recherche, qui a pour vocation de financer la recherche publique universitaire, est censée agir selon les modalités entrepreneuriales en affectant les crédits à des projets répondant à des appels d'offres et donc mis en concurrence entre eux sur un même sujet. La conséquence en est une diminution des crédits de base des laboratoires sans lesquels, d'après nombre de Prix Nobel, aucune recherche fondamentale ne peut avoir lieu, car cette recherche obéit à des exigences de temps et de moyens qu'une agence de financement est incapable d'appréhender. L'intervention des « agences » est d'ailleurs un élément clef du dispositif : de même qu'il existe des agences de financement, il existe aussi des agences d'évaluation qui ont pour fonction de soumettre les institutions qu'elles évaluent à des standards et critères qu'elles décident en toute opacité et

³¹ Doctrine fortement relayée par l'OCDE qui, en 2009, recommandait à la France d'« élargir l'autonomie des universités au-delà de ce qui a été réalisé en 2007, surtout pour la gestion budgétaire, le recrutement et la rémunération du personnel. De plus, bien qu'on ait facilité les donations de fondations privées aux universités, de nouvelles mesures seront nécessaires pour favoriser le financement privé des universités, notamment en ayant davantage recours aux droits de scolarité, cette mesure se doublant de prêts étudiants remboursables en fonction du revenu ultérieur » (OCDE, Réformes économiques, Objectif Croissance 2009 <http://www.oecd.org/fr/france/42263534.pdf>). En 2010, l'OCDE constatait, à la rubrique « Mesures prises », que : « Les financements publics ont été sensiblement accrus et les universités se sont vu accorder davantage d'autonomie pour la gestion de leur budget et le recrutement de leur personnel, *mais leurs marges de manœuvre restent limitées en matière de rémunération. Aucune mesure n'a été prise concernant la sélection des étudiants et les droits de scolarité.* » (OCDE, Réformes économiques, Objectif Croissance 2010 : <http://www.oecd.org/fr/france/44757325.pdf>) (je souligne). Ses recommandations demeurent à l'identique pour 2014 : « Améliorer la qualité et l'efficacité de l'enseignement supérieur *en étendant l'autonomie des universités, ce qui leur permettrait notamment d'accroître leur financement.* » (Je souligne toujours.)

³² A. Vinokur, « La loi relative aux libertés et responsabilités des universités : essai de mise en perspective », *Revue de la régulation* 2008, *Capitalisme, Institutions, Pouvoirs*, n° 2, p. 1-18.

qui sont là encore censés être appliqués à tous les domaines sans exception ni distinction. Dans tous les cas, le schéma est le même : fixer des objectifs de résultat, évaluer, récompenser ou punir.

En France, l'État étant le principal financeur de l'enseignement supérieur, c'est lui qui fixe des objectifs dans le « projet de performance des universités » de la loi organique des lois de finances (LOLF), mais il délègue à une instance d'évaluation externe, l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement (AERES), le soin de sanctionner les résultats par des dotations contractuelles sur critères de performance. Ces critères, décidés sans concertation, répondent à des standards internationaux, autrement dit, ils reprennent ceux que les autres institutions sont censées utiliser car le but est de pouvoir « se comparer » et figurer dans les classements internationaux. On utilise donc des indicateurs « de visibilité, de lisibilité et d'attractivité internationales », mais aussi la contribution à la compétitivité de l'économie nationale, ou encore l'intégration « dans le système européen et mondial³³ ». Telle qu'elle existe désormais, l'évaluation donne lieu, on le sait, à des jugements bien souvent unilatéralement (très) hostiles³⁴. Parmi les nombreuses critiques dont elle a fait l'objet, il en est une qui a manqué : c'est la prétendue universalité des indicateurs utilisés quelles que soient les disciplines. Or, parce qu'elle est dépourvue de pertinence, cette universalité conduit les universitaires eux-mêmes à chercher soit à s'y conformer soit à s'y soustraire, mais en aucun cas elle ne permet d'atteindre le but fixé. Ce qui permet de beaucoup relativiser l'idée qu'une fois la distinction faite entre l'évaluation des enseignants (non pertinente...) d'un côté, et celle des établissements et structures de recherche (qu'il faudrait conserver) de l'autre, l'AERES aurait contribué à la « recomposition du paysage universitaire français³⁵ ». En réalité, rien n'est plus complexe que la construction des indicateurs pertinents³⁶. Or, le plus étonnant est que, en l'espèce, les évaluateurs institutionnels semblent avoir raisonné comme

³³ *Ibid.*, p. 10.

³⁴ On renvoie aux numéros qui lui ont été consacrés par la *Revue d'Histoire moderne et contemporaine* 2008/5, n° 55-4 bis, et *Cités* 2009/1, n° 37. Sur la question des indicateurs, on se contente de renvoyer à Y. Gingras, « Du mauvais usage de faux indicateurs », *Revue d'Histoire moderne et contemporaine* 2008, n° 55-4 bis, p. 67-79 et C. Charle, « L'évaluation des enseignants-chercheurs. Critiques et propositions », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* avr.-juin 2009, p. 159-170.

³⁵ A. Laquière, « Évaluation et enseignement supérieur : une conciliation impossible ? », in M. Degoffe et F. Rouvillois (dir.), *La privatisation de l'État*, Paris, CNRS Éditions, 2012, p. 243-256 pour qui l'AERES a « joué, par ses évaluations, un rôle important dans la recomposition du paysage universitaire français et a participé à la prise de conscience de l'impératif de l'excellence pour nos institutions d'enseignement supérieur ». L'auteur ne nous dit pas en quoi a consisté cette recomposition paysagère ; on ne sait pas plus ce que recouvre l'impératif d'excellence dont les universitaires auraient pris conscience grâce à l'AERES. Est-ce à dire qu'avant l'AERES, l'excellence n'était qu'« un facultatif » ? Ou que l'impératif était celui de la médiocrité ?

³⁶ P. Smith, « The Use of Performance Indicators in the Public Sector », *Journal of the Royal Statistical Society. Series A (Statistics in Society)* 1990, vol. 153, n° 1, p. 53-72.

s'ils avaient trouvé les leurs sans même avoir à les chercher. Ajoutons, pour en terminer sur le sujet, qu'à l'heure d'une évaluation des coûts de toute nature, nul ne semble s'être préoccupé de celui que représente chaque campagne d'évaluation (et pas seulement en termes financiers, mais aussi de temps, voire d'énergie). En sorte qu'il est presque trop facile de présenter la « recomposition du paysage universitaire français » comme un avantage en soi...

Cette doctrine conduit aussi à revoir les politiques éducatives, l'organisation des institutions d'éducation et le rôle des enseignants. Pour ce qui les concerne, chez les hérauts du NMP, les enseignants sont censés remplir un rôle non de formateur ou même « d'orateur », mais « d'accompagnateur³⁷ ». Cela passe d'abord par une évolution des méthodes d'enseignement, fondée sur une plus grande autonomie en matière de pédagogie et d'individualisation de l'enseignement et une plus grande utilisation des nouvelles technologies, mais cela passe ensuite — et c'est plus surprenant — par une indexation des salaires des enseignants « sur des critères de performance et sur la base d'évaluations régulières³⁸ ». On prévoit une « certification des compétences » par un système international et donc une standardisation des indicateurs et systèmes de certification afin de garantir la transparence dans l'évaluation des compétences. De plus, ces systèmes et indicateurs doivent prendre en compte non pas seulement l'action de l'éducation sur l'apprentissage du savoir — ce qui serait réducteur —, mais, afin d'améliorer les performances des systèmes d'éducation et de faire en sorte que « les compétences acquises au sein de l'école et des différentes formes d'éducation informelle répondent le plus exactement possible aux nécessités du marché », il convient aussi d'évaluer les capacités cognitives et celles non cognitives telles que l'épanouissement personnel, l'autonomie, la capacité de participation et d'intégration³⁹.

Enfin, du point de vue des structures et de l'organisation même des universités, on a affaibli les pouvoirs collégiaux au profit de la présidence de l'université — le manager — et du conseil d'administration ; on a permis le recours aux ressources extrabudgétaires dans les activités commerciales et les financements philanthropiques, assoupli les modalités de recrutement en autorisant l'embauche hors statut de la fonction publique, favorisé les fusions

³⁷ J. Hallak, Conférence sur « La Reconstruction et la transformation de l'éducation. Défis pour le XXI^e siècle », organisée du 5 au 7 janv. 1998 par le Centre pour les études internationales sur l'éducation, Université de Bristol, Bristol, Royaume-Uni et « Éducation et globalisation », *Contributions de l'IIPPE*, n° 26, Paris, Unesco/Institut international de planification de l'éducation, 1998.

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

d'établissement et autorisé le recours aux partenariats public-privé, envisagé la modulation des services des enseignants en fonction de l'évaluation de leurs performances⁴⁰.

Mais tout cela ne se fait pas sans d'insurmontables contradictions auxquelles le Conseil d'État échappe pour les raisons qu'on a dites.

II. Les contradictions de « l'État stratège » (ou l'État sans stratégie ?)

Si les objectifs ouvertement assignés aux universités françaises sont relativement clairs, les moyens qu'on leur attribue pour les atteindre sont — et c'est le moins qu'on puisse dire — en parfaite contradiction avec ces mêmes objectifs.

La première contradiction évidente est l'interdiction faite aux universités de fixer leurs droits d'inscription. La deuxième est l'impossibilité pour elles de sélectionner leurs étudiants. La troisième est l'obligation qui leur est imposée d'attribuer des diplômes nationaux et avec elle l'obligation pour les enseignants — et donc les formations — de se conformer à des programmes (parfois d'un autre âge !). La quatrième est le maintien des concours de recrutement, eux aussi nationaux, comme les agrégations de droit, d'histoire du droit, de science politique et d'économie. Le tout est, en un mot, le maintien d'un « service public » d'enseignement supérieur qui suppose toute une série de réglementations et de contrôles auxquels l'État ne veut manifestement pas renoncer. Mais à ces contradictions s'ajoute un système d'enseignement supérieur dualiste et fragmenté, grande particularité française s'il en est, où l'Université est bien loin d'être la seule prestataire de services.

Il n'est pas besoin d'être grand clerc pour comprendre qu'aucune institution ne peut fonctionner en combinant deux logiques aussi opposées et antinomiques. La somme des contraintes imposées par cet État agissant encore comme tutelle, ajoutée à la somme des contrôles imposés par ce nouvel État prétendument stratège, rend toute cette construction complètement absurde et fait du système universitaire une sorte de monstre soviéto-libéral que l'on dit « autonome » ou pire encore « libre et responsable » — pour parler comme l'OCDE — et que l'on enchaîne au nom d'un « service public » de papier et d'une « démocratisation » de l'enseignement supérieur dont l'opportunisme (le cynisme ?) rappelle les plaidoyers en faveur de l'éthique des entreprises par des banques américaines avant 2008.

⁴⁰ Suspendu par Valérie Pécresse, le décret organisant cette modulation des services a été repris, modifié et s'apprête à être mis en œuvre par Geneviève Fioraso : v. décr. n° 2014-997 du 2 sept. 2014 modifiant le décr. n° 84-431 du 6 juin 1984 fixant les dispositions statutaires communes applicables aux enseignants-chercheurs et portant statut particulier du corps des professeurs des universités et du corps des maîtres de conférences.

Mais c'est bien cette potion amère que l'on sert systématiquement à ceux qui dénoncent les contradictions du système.

D'un côté, l'État — c'est-à-dire les administrations centrales, les conseillers en tout genre (dont certains sont eux-mêmes des universitaires encore en fonction dans leurs universités sans que le moindre soupçon de conflit d'intérêts ne les effleure), les secrétaires d'État, les ministres, les élus eux-mêmes — se rêve en pilote d'un « Stratège » ; de l'autre, les personnels d'universités, enseignants, chercheurs et enseignants-chercheurs comme on aime à dire, mais aussi les personnels administratifs voient arriver, à un rythme soutenu — quotidien, hebdomadaire, mensuel mais jamais annuel —, une nouvelle réglementation, une nouvelle liste de tâches, un nouveau type de contrôle, bref de nouvelles obligations, toujours justifiées par la nécessité de rendre compte et de fonctionner à coûts sinon réduits, du moins constants, quand on ne leur dicte pas clairement le contenu de leurs diplômes, le nombre d'étudiants à inscrire, les modalités d'organisation de leurs filières, ou le type de véhicules de fonction qu'ils sont susceptibles d'acquérir pour leur institution. Et les présidentes et présidents d'université s'exécutent, car la liberté que le nouveau management public est censé leur avoir accordée dépend en réalité de l'appréciation que veut bien en faire le Grand Stratège Central et Manager Suprême.

Le pire étant que, non content d'imposer cette contradiction à ses universités, l'État maintient, encourage, favorise, bref, aide largement et sans compter (ou à peine) un système public aussi fragmenté que concurrentiel⁴¹. Ainsi, des institutions élitistes, prestigieuses, réputées, compétitives, efficaces, parisiennes le plus souvent... et bien fréquentées, peuvent — librement ou presque — fixer leurs droits d'inscription, recruter des conseillers d'État le temps d'un cours — d'une « conférence » — sans s'embarrasser de remplir, en de multiples exemplaires, les justifications de ce cours et l'impact professionnalisant de ladite conférence... Et, comme c'est étonnant, elles ne s'en privent pas. Mieux, on ne cesse de frapper à leurs portes, de toutes parts, pour pouvoir y enseigner ne serait-ce que quelques heures par an. Ces mêmes institutions sélectionnent leurs étudiants qui sont ravis et en

⁴¹ Fragmentation qui remonte à loin, comme l'écrit très bien Annie Vinokur : « Avec la création d'une grande école, d'un corps de fonctionnaires ou d'un institut de recherche (ou les trois) chaque fois que le politique avait à gérer un problème sectoriel : industrie, administration, colonies, statistiques, santé, agriculture, population, etc. (le CNRS étant la seule exception). Elle s'est aggravée au cours des années 1960 lorsque le principe de la planification dite "en fonction de la demande sociale" et la politique d'aménagement du territoire ont créé des centres universitaires partout où il y avait "cent mille habitants et un député actif". Elle a explosé dans les années récentes, avant et pendant le processus du LMD, avec la combinaison (i) de l'autonomie tronquée accordée aux facultés pour se regrouper après 1968, puis aux universités pour multiplier les filières "professionnalisantes" et (ii) de la mauvaise qualité des procédures d'habilitation des diplômes » (A. Vinokur, « La loi relative aux libertés et responsabilités des universités : essai de mise en perspective », art. cit., p. 12).

redemandent ; elles rémunèrent leurs personnels selon des primes qu'elles pratiquent discrétionnairement ; ces mêmes personnels peuvent ainsi cumuler les avantages du statut et les plaisirs du contrat dans une modestie toute contenue...

D'aucuns, animés d'un excès d'esprit critique, seraient tentés de voir dans cette superposition un spectacle quelque peu obscène. En France, on appelle cela « l'émulation au sein du service public ». Ajoutons, pour être complet, que ces institutions publiques et, du moins sur le papier⁴², non universitaires disposent généralement de locaux superbes, bien entretenus, excellentement situés et remarquablement desservis par des services publics ultra-performants. Mieux, elles peuvent compter sur une administration elle-même bien formée et mieux payée que celle des universités. Enfin, elles jouissent d'une bienveillance de la part de l'opinion et de la presse qui les rend parfaitement intouchables au point que leurs critiques, s'ils s'en trouvaient, passeraient pour d'odieux personnages gorgés d'aigreur et de jalousie⁴³ ...

Il n'y aurait pourtant, de la part des « vraies » universités, rien d'indécemment à réclamer que la compétition puisse avoir lieu à armes égales et que soit comparé ce qui est comparable. Il n'y aurait rien non plus d'absurde à demander à l'État de cesser une fois pour toutes de jouer sur tous les tableaux et d'en finir avec cette comédie de la « stratégie » qui cache bien mal le drame de la tutelle bureaucratique que l'on nous vendait comme dépassée. Enfin, rien ne

⁴² Rappelons que l'art. L. 621-1 C. éduc. dispose : « Les instituts d'études politiques ont pour mission de compléter l'enseignement des sciences sociales, administratives et économiques donné dans les universités. » Ce qui se passe de tout commentaire.

⁴³ Rappelons également que la Cour des comptes concluait son rapport public thématique de novembre 2012 intitulé « Sciences-Po : une forte ambition, une gestion défaillante » ainsi : « Sciences-Po occupe une place originale dans l'enseignement supérieur français. Pour autant, il doit tirer lucidement les conséquences des dysfonctionnements qui ont caractérisé la gestion de l'institution au cours de la période la plus récente, en liaison avec l'État, son principal financeur » (p. 103). La Cour précisait que nombre des irrégularités et dysfonctionnements constatés par son rapport avaient été permis par « les ambiguïtés qui caractérisent le statut de Sciences-Po : l'IEP, qui est géré administrativement et financièrement par la FNSP, se trouve de fait paradoxalement soustrait au droit public, et la FNSP, en dépit de sa désignation comme une fondation, considère que son statut *sui generis* lui permet d'échapper aux règles garantissant le caractère désintéressé de la gestion d'un organisme à but non lucratif » (p. 107). Pour ceux qui l'ignoraient encore, la FNSP est une fondation de droit privé, créée par ordonnance en 1945 pour recevoir le patrimoine de l'ancienne École libre des sciences politiques et assurer la gestion de l'Institut d'études politiques de Paris, fondé simultanément et avec lequel elle forme cet ensemble nommé « Sciences-Po ». Mais la Cour des comptes semble animée d'une mesquinerie sans nom. La preuve en est : l'encre des épreuves de ce texte à peine sèche, on apprenait que l'agence Fitch confirmait la note « A+ » de Sciences-Po-FNSP avec ce commentaire : « La confirmation de la note reflète l'excellence académique de l'institution, au niveau national et international, ainsi que sa position particulière dans le paysage universitaire français qui suscite une demande étudiante soutenue. La note prend également en compte le fort soutien de l'État dont bénéficie la FNSP à travers le renouvellement, en 2014, d'un contrat pluriannuel, sa performance financière correcte ainsi que la flexibilité de ses ressources propres qui devraient lui permettre de compenser la stabilisation attendue des dotations de l'État » (Fitch, 10 sept. 2014). Que l'État soutienne fortement une fondation privée en vue de lui permettre de satisfaire la demande soutenue d'étudiants en mesure de payer des droits d'inscription fixés librement par un établissement public est tout de même le moins que l'on puisse attendre dans un État soviéto-libéral, n'est-ce pas ? Et plutôt que de nous lamenter sur les tristes rapports de la Cour des comptes, félicitons-nous d'avoir de telles agences !

saurait être plus digne d'une bonne gouvernance que d'appeler un chat un chat et reconnaître qu'une institution publique qui fonctionne comme une entreprise en est une — quand bien même elle se verrait confier une mission de service d'intérêt général. À moins que l'on décide, à l'inverse, de maintenir un service public — mais alors encore faudrait-il donner à ce service non seulement les moyens de fonctionner correctement mais, mieux encore, savoir en quoi consiste précisément le service que l'on veut fournir : de l'enseignement et de la recherche ou la soustraction aux statistiques du chômage d'une partie de la population qui n'a pas accès aux formations réservées à l'élite républicaine ?

Comme l'a très bien noté Annie Vinokur, cette contradiction fondamentale ne peut avoir que deux conséquences. L'une est de « favoriser le développement des capitaux privés dans le secteur » ; l'autre, de « subordonner la possibilité de faire émerger des “champions” nationaux à une restructuration discrétionnaire du paysage de l'enseignement supérieur au profit de quelques établissements d'“excellence”, soit une nouvelle segmentation de l'enseignement supérieur s'ajoutant aux cloisonnements hérités⁴⁴ ». Certes, tout le monde croit pouvoir se convaincre qu'il n'y a pas de « privatisation » de l'enseignement supérieur au sens où il n'y a pas de transfert des universités vers le privé. Il reste que la privatisation est un terme très ambigu qui peut tout autant désigner un processus qu'un résultat. Or, si le résultat est pour le moment difficile à voir, le processus n'est pas complètement ignoré. Autrement dit, si on nous permet ce néologisme, il n'y a pas de privatisation « par externalisation » mais une privatisation « par internalisation » : on importe les méthodes et les conceptions du secteur privé dans le secteur public.

Mais comme une absurdité ne vient jamais seule, il faut aussi noter que les effets pervers du nouveau management public ont déjà pu être constatés et suffisent à certains pour penser que l'utilisation de la grille de lecture entrepreneuriale comme seul modèle susceptible d'accroître la performance des universités — et plus généralement des services publics — n'est pas la plus pertinente⁴⁵. Par ailleurs, les contradictions que nous pointons ici sautaient déjà aux yeux de ceux qui, il y a plus de vingt ans maintenant, s'intéressaient au management et à

⁴⁴ A. Vinokur, « Vous avez dit “autonomie” ? », *Mouvements* 2008 b, vol. 3, n° 55-56, p. 72-81, ici p. 78.

⁴⁵ V., C. Hood, *The Art of the State. Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford, Oxford University Press, 1998, qui insiste sur l'importance que les choix d'organisation doivent accorder à la dimension culturelle ; H. Margetts, p. 6, et C. Hood (dir.), *Paradoxes of Modernization Unintended Consequences of Public Policy Reform*, Oxford, Oxford University Press, 2010 ; P. Dunleavy, H. Margetts, S. Bastow et J. Tinkler, *Digital Era Governance : IT Corporations, the State and E-Government*, Oxford, Oxford University Press, 2006, not. chap. 9.

l'évaluation des universités sous l'empire de la RCB⁴⁶. Bref, au lieu d'imiter, les adeptes du management public feraient peut-être bien d'innover⁴⁷.

D'un côté, les enseignants-chercheurs réclament, au titre de leurs conditions de travail, comme on l'a très bien dit, un « fonctionnement en “anarchie organisée” des équipes et la légitimité du jugement par les pairs⁴⁸ », ainsi que la stabilité de leur emploi, une répartition des crédits de recherche et de fonctionnement qui leur permettent de mener à bien leurs projets dans la durée sans être dépendants d'une quête permanente de contrats de recherche et de financements déterminés par des objectifs. De l'autre, le gouvernement ne jure que par injonctions verticales, contrôles tatillons, accréditations myopes et discours lénifiants sur l'excellence, l'ouverture, la compétition, la création de structures de décision... et petit à petit, ce que d'aucuns appellent le mille-feuille des institutions universitaires s'accroît, qui fait de l'Université une peau de chagrin. C'est qu'en réalité, on peut dire — sans grandiloquence aucune — que celles que l'on appelait hier du nom d'universités sont en train de disparaître, voire ont déjà disparu. Leur remplacement n'est pas encore achevé. Mais on voit se profiler toute une cohorte de nouvelles entités et avec elles de nouvelles modalités de l'enseignement universitaire qui achèveront de scinder ces universités en de multiples morceaux, séparant enseignement et recherche, premier et second cycles, études et disciplines à fort potentiel de professionnalisation et études et disciplines à forte tendance contemplative...

Compte tenu de ce que l'on impose aux universités de poursuivre des objectifs parfaitement contradictoires, on ne doute pas une seconde que les discours publics sur les « échecs » de

⁴⁶ V., P. Daumard, « Évaluations et management public : le cas des universités », *Politiques et management public* 1990, vol. 8, n° 1, p. 49-64, p. 63 : « Autrement dit, l'introduction, puis la généralisation des évaluations des établissements accélèrent une série de réactions techniques (nécessité de gérer, mise en place d'instruments de mesure de performances) qui provoque une évolution inévitable du management des établissements. Cette évolution débouche sur un nouveau partage des pouvoirs et un nouvel équilibre à retrouver dans ce domaine. Une telle tendance peu prévisible quant à ses conséquences véritables, mais novatrice dans sa démarche et ses effets, trouve déjà un écho favorable chez de nombreux universitaires perturbés par la concurrence naissante entre les filières, les cursus, les établissements » et p. 64 : « Généraliser les évaluations pour l'Enseignement supérieur (comme cela se fait pour d'autres administrations), c'est introduire une logique de responsabilité directe pour les “acteurs” du système, mais il est alors indispensable de changer les règles de fonctionnement. L'obligation de résultat suppose une liberté et une marge de manœuvre qui n'existent pas dans le domaine public. La tutelle de l'État doit être revue dans le sens d'un grand assouplissement, le contrôle *a priori* doit disparaître ; à défaut, la nécessaire décentralisation universitaire et l'autonomie des établissements resteront des vœux pieux. »

⁴⁷ L. Metcalfe, « Public Management: from Imitation to Innovation », in J. Kooiman (dir.), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London, Sage, 1993, p. 171-190, ici p. 189 : « [T]o make the shift from imitation to innovation, public management needs new theoretical foundations (...). The conventional goal seeking model of effectiveness must be superseded by models based on a logic of learning which takes account of the pluralistic context of public management and accepts the integrative challenge of building interorganizational cooperation in the midst of structural change. »{traduire?}

⁴⁸ A. Vinokur, « Vous avez dit “autonomie” ? », art. cit., p. 79.

l'Université ont encore de beaux jours devant eux. Et, à chaque fois, l'État stratège tirera son épingle du jeu en parlant soit le langage du manager soit le langage de la justice sociale, où les termes de démocratie, de démocratisation de l'enseignement et de service public viendront s'entrechoquer avec ceux d'efficacité, d'évaluation des formations et de modulation des services. Peut-être serait-il cependant temps d'aller un peu plus loin et de prendre au sérieux les nombreux travaux en sociologie de l'éducation qui attestent que « les étudiants eux-mêmes jouent un rôle actif dans leur réussite ou leur échec⁴⁹ ». Or, comme l'écrit fort bien Sandrine Garcia, « si l'on s'en tient aux données sur les liens entre trajectoire scolaire et réussite universitaire, sur les formes d'organisation pédagogique à l'Université et les moyens d'encadrement dont elles sont dotées par rapport aux autres institutions, ce n'est pas la difficulté des universitaires à faire réussir tous les étudiants qui pose question mais plutôt l'obligation de résultat qu'on leur impose et qui est incompatible avec les faibles exigences à l'égard des étudiants (assiduité non obligatoire, contrôle du travail fait irrégulier et peu nombreux, etc.) et les moyens économiques insuffisants accordés aux universités⁵⁰ ». Autrement dit, ce que l'on appelle la « faillite pédagogique » de l'Université française ressemble davantage à un problème construit de toutes pièces qu'à une donnée inéluctable dont seraient responsables des universitaires incapables. Objectera-t-on que la multiplication des initiatives en faveur des étudiants ne manque pas, comme le prouve le fameux « plan réussite en licence » ? Mais ce serait négliger que ce plan est lui-même « l'application d'une méthode de gestion » qui repose là encore sur l'idée de compétition, d'évaluation des performances et d'allocation de ressources en fonction des résultats : les meilleurs devant l'emporter sur les faibles au nom de l'équité plutôt que de l'égalité. Or, comme on a pu très justement le faire remarquer, si les efforts déployés pour assurer la réussite des étudiants de premier cycle sont peu contestables et légitimes, « cela nécessite-t-il d'invoquer l'idée de compétition, d'afficher une certaine défiance à l'égard du corps enseignant et de pallier le manque de moyens alloués à l'enseignement supérieur en “ciblant” mieux la dépense⁵¹ ? ».

Nul doute que ces profondes transformations managériales donneront, dans un avenir proche, du fil à retordre aux juridictions administratives et, en définitive, au Conseil d'État. Les litiges qui lui seront présentés à très court terme porteront vraisemblablement sur les droits d'inscription, la gestion des personnels, voire l'affectation des locaux. Il lui incombera alors

⁴⁹ S. Garcia, « Réformes de Bologne et économicisation de l'enseignement supérieur », art. cit., p. 168.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ A. Ogien, « Métamorphose de l'autonomie : l'université, de la rationalisation à la concurrence », *Quaderni* 2009, n° 69, p. 11-26, p. 26, note 34.

de trancher la délicate question qui se trouvera à l'arrière-plan de chacune des affaires, celle de la part qui revient au service public et de celle qui revient à la concurrence dans le contexte de compétition qui est désormais celui des universités françaises. Autant dire que les termes et enjeux du partage devront être pesés avec précaution. À cet égard, on pourrait craindre qu'une conception du service public trop ouvertement favorable à sa mise en concurrence ne l'emporte et que les universités se voient, en définitive, traitées comme des services industriels et commerciaux plutôt que comme des services administratifs. On craint d'avance ce que pourrait produire une conception désormais dominante au sein du Conseil d'État depuis 2007, et largement dépendante du droit européen, qui, « à la conception traditionnelle du service public centrée sur l'utilisateur » prend soin d'ajouter « une autre dimension, celle des rapports avec l'environnement économique et le droit de la concurrence » et entend renouveler le débat et le contrôle juridictionnel « sur les modalités d'organisation du service public, conciliant ou arbitrant entre l'intérêt des usagers et les intérêts des opérateurs économiques » afin de « repenser les relations du service public et de son environnement concurrentiel⁵² ».

Or, et pour en terminer par là, sur la seule question des droits d'inscription, certains économistes — non acquis aux thèses de l'OCDE, certes — proposent des pistes de réflexion pour « construire un partage des coûts entre contribuables et usagers » qui se traduirait pour ce dernier « non par des prix de marché mais par des tarifs, selon un barème établi au niveau politique⁵³ » et qui, aussi étonnant que cela puisse paraître aujourd'hui, « respecte et promeut les principes du service public⁵⁴ ». Ce barème des droits serait « unique sur tout le territoire, géographique mais aussi disciplinaire », il serait « voté en même temps que le budget de l'enseignement supérieur dans le cadre d'une programmation pluriannuelle afin d'assurer la continuité du service et prévenir les effets de substitution entre financements

⁵² J.-H. Stahl, concl. ss CE, sect., 3 nov. 1997, *Sté Yonne Funéraire ; Sté Interarbres ; Sté Million et Marais*, *RFDA* 1997. 1228-1240, ici p. 1235. Pour une analyse critique (et lucide) de ces évolutions, v. J. Caillousse, « Questions sur l'identité juridique de la "gouvernance" », in R. Pasquier, V. Simoulin et J. Weisbein (dir.), *La gouvernance territoriale. Pratiques, discours et théories*, Paris, LGDJ, 2007, p. 35-64.

⁵³ V., A. Vinokur, « La querelle des droits d'inscription. Quel financement pour sauver le service public à l'Université ? », *Revue du MAUSS* 2009, vol. 1, n° 33, p. 441-453, not. p. 450 s.

⁵⁴ À la différence ce que promeuvent, en revanche et en bonne logique, les agences de notation, dont Fitch qui en 2012, dans sa « note » précitée (ici supra note 28) recommandait une augmentation des droits d'inscription afin de pallier la stagnation, voire la diminution des moyens de fonctionnement des universités qui, « à moyen terme, [...] ne couvriront ni l'inflation, ni l'augmentation de certaines charges ». Et donc : « Dans un contexte de crise financière et de besoin de financement qui s'accroissent, les frais de scolarité devraient notamment augmenter à moyen terme afin de maintenir la situation financière des établissements. » Quant au financement privé par des fondations, il se heurtait, selon les auteurs du rapport, à « l'impossibilité pour les investisseurs privés d'avoir un droit de regard sur les formations dans lesquelles ils investissent ». V. : <http://lemonde-educ.blog.lemonde.fr/2012/02/28/pour-fitch-les-frais-de-scolarite-devraient-augmenter/>

public et privé ». Et, mieux encore, ces mêmes principes du service public pourraient également valoir pour remédier à « l'absurdité historiquement héritée de l'orientation et de la gestion des flux dans l'enseignement supérieur ». En d'autres termes, les « principes du service public » pourraient avoir raison de la dégradation de l'Université. On n'ose y croire... Sans doute faudra-t-il, pour cela, une forme d'autonomie de jugement que confère une « analyse politique et critique du management⁵⁵ » et « managérialement politique » des questions soulevées. La politique, plutôt que la gouvernance, tiens, justement, si on y revenait ?

⁵⁵ A. Pezet et S. Sponem (dir.), *Petit bréviaire des idées reçues en management*, Paris, La Découverte, 2010 ; A. Pezet et E. Pezet, *La société managériale. Essai critique sur les nanotechnologies de l'économie et du social*, Montreuil, La Ville Brûle, 2010.