

De la « bonne gestion » à la « performance ». Transformation des modes de pilotage étatique et recomposition du pouvoir des dirigeants universitaires de 1998 à 2011

Stéphanie Mignot-Gérard

DANS **REVUE FRANÇAISE D'ADMINISTRATION PUBLIQUE 2019/1 N° 169** , PAGES 69 À 87
ÉDITIONS **INSTITUT NATIONAL DU SERVICE PUBLIC**

ISSN 0152-7401

DOI 10.3917/rfap.169.0069

Date de mise en ligne : 27/08/2019

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://droit.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2019-1-page-69?lang=fr>



Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut national du service public.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

DE LA « BONNE GESTION » À LA « PERFORMANCE ». TRANSFORMATION DES MODES DE PILOTAGE ÉTATIQUE ET RECOMPOSITION DU POUVOIR DES DIRIGEANTS UNIVERSITAIRES DE 1998 À 2011

Stéphanie MIGNOT-GÉRARD

*Maître de conférences en gestion à l'Université Paris-Est Créteil
(Institut de recherche en gestion)*

Résumé

Le texte rend compte des transformations du pouvoir des dirigeants des universités françaises dans une perspective longitudinale. Il s'appuie sur une étude du gouvernement des universités menée à la fin des années 1990, puis reconduite en 2009, soit deux ans après la mise en place de la loi pour les libertés et responsabilités des universités. Il mobilise également les données recueillies lors d'enquêtes sur la gestion des réponses apportées au premier appel à projets LabEx par deux universités. Il montre que l'évolution du pouvoir des dirigeants des universités françaises au cours de ces deux dernières décennies est ambivalente. Leur position de marginal-sécant entre l'État et la profession a été consolidée. Leur pouvoir décisionnel au sein de leurs établissements s'est affirmé. Mais le contenu de leurs décisions est désormais étroitement prescrit par les normes sous-jacentes aux politiques d'excellence et aux instruments de pilotage par la performance mis en place par l'État.

Mots-clés

Gouvernance des universités, dirigeants universitaires, pouvoir, performance, compétition, autodiscipline

Abstract

– From “good management” to “performance”. The transformation of state’s steering modes of universities and the reconfiguration of the power of academic leaders from 1998 to 2011 –
– The article reports on the transformations of the power of French universities’ leaders in a longitudinal perspective. It is based on a study of university governance conducted in the late 1990s, then renewed in 2009, two years after the adoption of the law related to the Liberty and Responsibilities of Universities. It also mobilizes data collected during surveys on the management of the responses given to the first LabEx calls for projects by two universities. It shows that the evolution of the power of the French universities’ leaders over the last two decades is ambivalent. Their marginal-secant position between the state and the profession has been consolidated. Their

decision-making power within their institutions has been strengthened. But the content of their decisions is now tightly prescribed by the standards on which excellence policies are based and by the performance steering instruments put in place by the state.

Keywords

University governance, institutional leadership, power, performance, competition, self-discipline

L'autonomie des universités et l'affirmation du pouvoir des dirigeants des universités constituent la pierre angulaire des réformes de l'enseignement supérieur et de la recherche menées en France depuis le XIX^e siècle (Musselin, 2001). À la différence d'autres pays comme les États-Unis ou l'Allemagne (Paradeise et Thoenig, 2015, 20-26), l'évolution des universités françaises vers l'autonomie est toutefois une histoire récente ; la capacité d'action collective des universités et de leurs dirigeants a en effet longtemps été contrariée par une « configuration universitaire » (Musselin, 2001) héritée de l'époque napoléonienne, qui avait consacré une régulation étatico-professionnelle de l'enseignement supérieur français (Clark, 1983). C'est à la faveur des lois Faure (1968) et Savary (1986), mais surtout de la politique contractuelle menée à la fin des années 1980, que l'autonomie institutionnelle des établissements s'est peu à peu forgée, pour être parachevée par la loi LRU de 2007. En parallèle à la loi LRU, un des changements majeur intervenu dans le pilotage des universités par l'État est la généralisation de systèmes d'évaluation de la performance des établissements et de leurs unités, avec la création en 2005 de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AÉRES¹) en 2006, et de l'Agence nationale de la recherche (ANR²) en 2005-2006, puis avec les appels à projets nationaux du Programme des investissements d'avenir³ à partir de 2009. La mise en visibilité des résultats et la compétition qui s'ensuit constituent selon Musselin (2017) une rupture radicale avec les modes d'intervention de l'État à l'égard des universités qui prévalaient jusqu'alors.

L'objectif de cet article est de saisir l'impact de ces transformations du cadre institutionnel des universités françaises sur le pouvoir de leurs dirigeants⁴. Ce pouvoir sera appréhendé à travers la conceptualisation qu'en ont faite Crozier et Friedberg (1977), c'est-à-dire la capacité d'action d'un acteur dans un système de contraintes et de ressources particulier. Dans le cadre de la configuration universitaire française, une analyse du pouvoir des dirigeants universitaires implique de saisir leurs interdépendances à un double niveau : avec les autorités de tutelle, d'une part, et avec la profession académique, d'autre part. Nous montrerons que la succession de réformes en faveur de l'autonomie des universités a conforté la visibilité et la légitimité des présidents d'universités en les positionnant comme

1. Autorité administrative indépendante chargée de l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche publique, remplacée en 2014 par le Haut Conseil de l'évaluation de l'enseignement supérieur et de la recherche.

2. Agence de moyens qui finance la recherche publique et partenariale.

3. Cf. glossaire.

4. La notion de dirigeants universitaires peut *a priori* recouvrir une pluralité d'acteurs, incluant les responsables universitaires aux différents échelons de l'organisation (présidents et vice-présidents d'universités, directeurs de composantes, de départements et de laboratoires), mais aussi les cadres administratifs (DGS, responsables de services administratifs de services centraux et de composantes). Nous limiterons ici l'acceptation de la notion aux présidents et à leurs équipes de vice-présidents pour deux raisons. D'une part les différentes réformes menées depuis la fin du XX^e siècle ainsi que la loi LRU visent davantage à renforcer les dirigeants au niveau établissement que les responsables de composantes (Musselin, 2009). D'autre part, sur la période étudiée, la place et le rôle qu'occupent les responsables de l'administration universitaire dans la gouvernance des universités sont inégaux d'un établissement à l'autre (Mignot-Gérard, 2006 ; Boucher-Casel, 2010 ; Aimé et Cytermann dans ce dossier).

des « marginaux-sécants » (Crozier et Friedberg, 1977) entre la profession universitaire et les tutelles ministérielles⁵.

Si ce rôle d'intermédiaire entre les deux pôles de la configuration universitaire s'est affirmé dans la période récente, nous montrerons que les marges de manœuvre des présidents pour traduire et adapter les orientations tutélaires à leurs contextes locaux se sont quant à elles réduites. En nous appuyant sur les travaux de Michel Foucault, nous observons en effet que les nouveaux instruments d'évaluation de la performance mis en place par l'État ont pour effet de discipliner les responsables des universités.

Notre contribution est fondée sur les résultats d'une série d'enquêtes empiriques de la gouvernance des universités françaises conduites à deux périodes distinctes. L'une, à la fin des années 1990, cherchait à saisir la gouvernance des universités une dizaine d'années après la mise en œuvre de la politique contractuelle entre le ministère et les universités (Mignot-Gérard, 2006). Cette enquête combinait une étude qualitative dans quatre universités (249 entretiens semi-directifs auprès d'enseignants-chercheurs, directeurs d'UFR, de laboratoires et de départements, élus dans les instances décisionnelles, membres d'équipes présidentielles et responsables des principaux services administratifs centraux des établissements) et une enquête par questionnaires auprès des mêmes acteurs dans trente-sept établissements (1 658 questionnaires exploités). L'autre était une reconduction de l'enquête quantitative en 2011 dans la totalité des universités françaises. À la différence de l'enquête de 1999, cette dernière ciblait les acteurs impliqués dans la gouvernance et le pilotage des établissements, à savoir l'ensemble des personnels administratifs en responsabilités (chefs de services centraux, responsables administratifs de composantes) et les enseignants-chercheurs investis d'un mandat électif ; au total, 2 598 réponses ont pu être analysées (Chatelain *et al.*, 2013). Nous mobiliserons également deux mémoires de master encadrés par l'auteure, chacun analysant le pilotage dans deux universités des premiers appels à projets LabEx du programme des investissements d'avenir. Les deux enquêtes visaient à retracer la chaîne des événements ayant jalonné le processus de réponse des équipes des établissements à l'appel LabEx, à saisir le niveau de participation des enquêtés à ces projets, mais aussi à recueillir leurs opinions sur l'instrument LabEx et plus généralement sur les politiques d'excellence (Boucher-Casel, 2010 ; Cloarec, 2012⁶).

Dans sa première partie, l'article présentera les réformes des universités françaises menées à la fin du XX^e siècle et analysera la manière dont elles ont influencé le gouvernement des universités. Dans une seconde partie, nous verrons que l'action publique dans le secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR) français au tournant des années 2000 a connu un changement paradigmatique ayant des effets ambivalents sur le pouvoir concret des dirigeants universitaires.

5. Le marginal-sécant est « un acteur qui est partie prenante dans plusieurs systèmes d'action en relation les uns avec les autres et qui peut, de ce fait, jouer un rôle indispensable d'intermédiaire et d'interprète entre des logiques d'action différentes, voire contradictoires » (Crozier et Friedberg, 1977, 86).

6. Les deux mémoires étaient fondés sur une enquête qualitative associant la collecte de documents internes et des entretiens semi-directifs auprès des principaux acteurs (vice-présidents recherche, responsables administratifs coordonnateurs de l'appel à projets, directeurs d'UFR, scientifiques impliqués dans des projets LabEx) de la réponse aux premiers appels à projets LabEx. Dans le premier établissement étudié (Boucher-Casel), huit entretiens ont été menés entre janvier et juillet 2010 ; dans le second (Cloarec), dix-sept entretiens ont été conduits entre janvier et juillet 2011 sur l'ensemble du PRES concerné.

LE POUVOIR DES DIRIGEANTS UNIVERSITAIRES DANS LES ANNÉES 1990 : TRADUCTION DES POLITIQUES ÉTATIQUES ET CONTRÔLE LATÉRAL

Jusqu'à la fin des années 1990, et contrairement à d'autres pays comme le Royaume-Uni ou les Pays-Bas, le pilotage étatique du secteur de l'enseignement supérieur et de la recherche français est encore peu influencé par la doctrine et les instruments issus du nouveau management public (NMP) (Paradeise *et al.*, 2009). En France en effet, et comme l'a montré Bezes (2009), ce n'est qu'au début des années 2000 que l'idéologie du NMP commence à pénétrer la sphère de l'administration publique.

Des politiques publiques qui visent à transformer les universités en « organisations »

À cette période, les réformes de l'université engagées par l'État s'apparentent davantage à un processus de construction des universités en « organisations » ; il s'agit ainsi pour les autorités de tutelle des universités de mettre en place une série de mesures pour renforcer simultanément la hiérarchie, la rationalité et l'identité des établissements (Brunsson et Sahlin-Anderson, 2000).

La politique des contrats quadriennaux conduite à la fin des années 1980 est l'instrument qui initie ce mouvement, en même temps qu'il l'incarne de manière exemplaire. Il promeut tout d'abord le renforcement de la hiérarchie au sein des établissements : en affirmant la position des présidents comme interlocuteurs uniques entre la tutelle et la communauté universitaire, en reconnaissant leur capacité à négocier des moyens, les contrats participent d'une plus grande visibilité des équipes présidentielles et d'un affermissement de leur pouvoir décisionnel. Le processus contractuel vise en outre à stimuler l'identité des établissements, notamment à travers la préparation d'un projet d'établissement, lequel doit décliner des stratégies, montrer que l'université est apte à se doter d'outils et d'une organisation adaptée, et à mobiliser l'ensemble de ses moyens pour atteindre les objectifs qu'elle se fixe (Fort, 2003). Avec la négociation de ressources associées à la signature du contrat et la définition de stratégies dans le projet, les dirigeants sont enfin incités à démontrer leur rationalité, c'est-à-dire leur capacité à définir des objectifs, à développer leur autonomie de gestion et à réaliser des arbitrages dans la répartition interne des moyens octroyés par leur tutelle.

Concomitamment au lancement de la politique contractuelle (1983) avec les contrats de recherche, le Conseil national des établissements est créé en 1984. En inaugurant la mise en œuvre d'une évaluation des établissements dans leur ensemble, cette instance entend encourager les universités à se penser et à se comporter comme des organisations responsables, notamment à travers la rédaction d'un rapport d'auto-évaluation, devant démontrer « l'utilisation stratégique des résultats (spécificités, points forts, difficultés) pour une amélioration dans le management des composantes, dans la politique scientifique et dans l'offre de formation » (Macarie-Florea, 2010).

Les années 1990 seront à leur tour marquées par des initiatives nationales visant à appuyer la politique contractuelle et à conforter l'autonomie de gestion des universités. C'est dans cette perspective qu'est créée l'Agence de modernisation des universités et des établissements, renommée Agence de mutualisation des universités et des établissements en 2004. L'AMUE se consacre au développement national d'applications informatiques

de gestion adaptées aux universités. Elle développera en parallèle des activités de services dans les principaux domaines de gestion, visant ainsi à renforcer les capacités gestionnaires des établissements.

La création de ces opérateurs nationaux de service et d'évaluation se double de messages incitatifs, voire d'injonctions, émanant de diverses organisations étatiques (Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche [IGAENR], Cour des comptes), à rationaliser les modes de gestion des universités. Une attention toute particulière est alors portée à la gestion des heures complémentaires (Fréville, 2001 ; Espéret, 2002), mais aussi au respect des seuils de marchés publics pour les achats ou à la lutte contre les associations de gestion des contrats de recherche ⁷. Outre le respect des règles de la comptabilité publique, les universités sont ainsi encouragées à améliorer la maîtrise de leurs ressources et de leurs dépenses, à harmoniser leurs pratiques de gestion à l'échelle de l'établissement, et à affermir leur contrôle sur la gestion de leurs composantes (Daumard, 1998).

Les dirigeants universitaires se saisissent des politiques étatiques pour affirmer leur pouvoir dans leurs établissements

À la fin des années 1990, les présidents d'universités commencent donc à développer des « politiques d'établissement » (Rose, 2003), et à prendre en main leur gestion. Ces initiatives touchent aussi bien la gestion des moyens et des ressources que les activités d'enseignement et de recherche. C'est ainsi que, dans les quatre universités étudiées à la fin des années 1990, différents chantiers de rationalisation de la gestion (contrôle des services d'enseignement et des heures complémentaires, regroupement des unités de recherche en instituts fédératifs, renforcement des services administratifs centraux, définition de critères de coût pour évaluer les créations de nouveaux diplômés...) étaient mis en œuvre (Mignot-Gérard, 2006).

Les responsables universitaires interrogés soulignent alors s'appuyer sur les incitations, normes, réglementations et instruments diffusés par leur environnement institutionnel pour affirmer leur pouvoir sur leurs communautés académiques et justifier la nécessité de mieux gérer.

« Le rapport du CNE ⁸ m'a beaucoup aidé. Il signale l'absence de pilotage des heures complémentaires. Il y a eu des progrès. Je commence, j'ai dit "je commence", à savoir ce que l'on offre. J'espère qu'on va encore s'améliorer avec Apogée ⁹. On avait une absence totale de tableaux de bord afin de savoir où sont les agents et pourquoi ils sont là. Le ministère disait "vous êtes sur-dotés" alors que je connaissais des situations avec des pénuries structurelles... Mais en fait on a découvert des niches. Cela prend beaucoup de temps. On fait de la gestion lente ! » (Un président d'une université pluridisciplinaire, enquête 1998.)

7. Le recours aux associations avait été fortement critiqué par la Cour des comptes en 1997 en raison des problèmes d'opacité que soulevait ce mode de gestion. Avec la loi du 12 juillet 1999 sur l'innovation, les universités sont désormais encouragées à abandonner la formule associative et à organiser la valorisation de la recherche universitaire via des services d'activités industrielles et commerciales (SAIC).

8. Comité national d'évaluation, autorité administrative indépendante créée en 1984 et rattachée en 2007 à l'AÉRES (NDLR).

9. Il s'agit du progiciel de gestion intégré des inscriptions et des dossiers des étudiants introduit en 1995.

Parmi ces politiques nationales, les contrats d'établissement, ainsi que le plan Universités 2000¹⁰ lancés en 1990, vont constituer des instruments efficaces pour conforter la visibilité et la position de « marginal-sécant » des présidents. Le contrat est par exemple sollicité pour imposer des redistributions internes de moyens.

« On a bénéficié fin 1995 du plan d'urgence d'abord puis un plan de rattrapage. J'ai obtenu 66 emplois IATOS¹¹. J'ai fait un patient lobbying au sein de l'université pour obtenir le renforcement des services centraux (...). Quand les postes sont arrivés, j'ai ressorti le contrat et j'ai dit : "rappelez-vous, nous nous sommes engagés à..." » (Un président d'une université omnidisciplinaire, enquête 1998.)

Outre leur capacité de négociation avec les services de l'État nationaux et régionaux, les dirigeants universitaires semblent alors bénéficier de marges de manœuvre dans l'adaptation des orientations nationales à leurs objectifs locaux. La chasse aux heures complémentaires, par exemple, prend des formes différentes d'un établissement à l'autre : certains appliquent strictement la réglementation en plafonnant le nombre d'heures d'enseignement à 192 heures par enseignant, alors que d'autres cherchent avant tout à harmoniser leurs modes de calcul dans les différentes composantes. Dans d'autres domaines, des responsables détournent des mesures de rationalisation de la gestion à des fins politiques. C'est ainsi que, dans l'une des quatre universités étudiée en 1998, le vice-président de la recherche saisit la suggestion faite par le Ministère de la recherche en 1994 de regrouper les équipes de recherche en structures fédératives. Celles-ci visent officiellement à promouvoir des coopérations interdisciplinaires et à favoriser des mutualisations de ressources, mais elles sont également instrumentalisées pour construire une strate de « cadres intermédiaires » – les directeurs d'instituts fédératifs de recherche – permettant de définir une politique d'établissement en marge des directeurs d'UFR.

« Les composantes ne savent pas avoir de politique de recherche. Pour casser le pouvoir des doyens, j'ai créé les instituts thématiques : ce sont des lieux de travail pluridisciplinaires, d'entraide. » (Un vice-président de la recherche d'une université omnidisciplinaire, enquête 1998.)

À l'aube des années 2000, on peut donc observer un accroissement du pouvoir des présidents d'universités. D'un côté, ils s'appuyaient sur les orientations tutélares qui poussaient à transformer les universités en organisations pour affirmer leur pouvoir de décision en interne. De l'autre, ils étaient en capacité de traduire les recommandations ou injonctions de leurs tutelles en fonction de leurs projets locaux. Qu'en était-il alors de leur capacité à mettre en œuvre ces projets de rationalisation de la gestion dans leurs établissements ?

10. Le plan Université 2000 lancé par Lionel Jospin, alors ministre de l'éducation nationale, a été conçu à la fin des années quatre-vingt-dix (période 1991-1998). Schéma d'aménagement du territoire conçu en partenariat avec les principales collectivités territoriales, il s'accompagnait d'un plan de financement de constructions universitaires et de réhabilitation des locaux (NDLR).

11. Les emplois IATOS (« personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service ») ou ATOSS (« personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé ») désignent des personnels non enseignants relevant des établissements et des services administratifs de l'enseignement et de la recherche publique français (NDLR).

Le « contrôle latéral » comme forme d'exercice du pouvoir des dirigeants universitaires dans la bureaucratie professionnelle

Les communautés académiques ne se soumettent pas passivement aux orientations déclinées par les organisations dans lesquelles elles évoluent. C'est là une propriété bien connue des bureaucraties professionnelles, où le pouvoir de l'administration est contrebalancé par des « professionnels » dont l'expertise fonde l'autonomie (Mintzberg, 1982). Comme l'a montré Paradeise (1998), les disciplines universitaires disposent en effet d'une « consistance sociale » leur permettant de résister aux politiques organisationnelles. Cette « consistance sociale » est la conjugaison de deux éléments : la « surface sociale » – « l'ensemble des alliances sociales tacites ou explicites que la communauté est apte à mobiliser quand elle en ressent le besoin » – et la « socialisation scientifique », à savoir « le niveau de redondance entre ses critères de jugement scientifique et ses critères de jugement social » (Paradeise, 1998, 212).

Notre enquête sur la gouvernance des universités françaises menée à la fin des années 1990 éclaire la manière dont les collectifs d'enseignants-chercheurs mobilisent leur consistance sociale pour contourner ou neutraliser les velléités de contrôle émanant du sommet stratégique ou de la technostructure (Mintzberg, 1982) des établissements.

La surface sociale est par exemple convoquée par des laboratoires qui usent de leur double tutelle (université et CNRS) pour déjouer les contraintes de centralisation des achats imposées par leur établissement (Mignot-Gérard, 2006). De même, les différences de statut des composantes offrent plus de marges de manœuvre à certaines d'entre elles, comme c'est le cas de certaines écoles d'ingénieurs, des instituts universitaires de technologie (IUT), ou des facultés de médecine. Cette indépendance liée à un statut dérogatoire s'assortit souvent d'appartenance à des réseaux nationaux (conférence des directeurs d'écoles d'ingénieurs, assemblée des directeurs d'IUT, conférence nationale des doyens de médecine), qui, le cas échéant, se mobilisent pour contrer des politiques d'établissement perçues comme menaçantes.

« Je suis membre de la conférence des doyens de médecine donc je suis plus proche des conseillers de l'enseignement supérieur et de la santé. Ça me donne la possibilité tous les mois de nous réunir avec les autres doyens et de savoir des choses avant les autres, savoir ce qui se prépare comme réforme. On a souvent un conseiller du ministre qui vient. Et puis s'il y a un mécontentement ou autre qui remonte vis-à-vis de tel ou tel ministère, si on a à faire passer des messages, on peut le faire. » (Un doyen de médecine d'une université omnidisciplinaire, enquête 1998.)

La « socialisation scientifique » est également un moyen pour les entités universitaires de contrer des orientations organisationnelles adossées à des critères gestionnaires. L'articulation de justifications sur la qualité académique et la capacité à générer des ressources propres d'une unité est une forme de résistance couramment mise en œuvre par les collectifs professionnels qui en ont l'aptitude. C'est le cas notamment de ces chercheurs qui refusent de voir leurs contrats de recherche ponctionnés des frais de gestion qu'ils estiment excessifs alors qu'ils alimentent déjà amplement les caisses de l'université (Mignot-Gérard, 2006); ou de ces responsables de diplômes qui revendiquent la survie d'une filière de formation coûteuse au motif que celle-ci satisfait des critères d'excellence scientifique et répond simultanément à la demande sociale (Simonet, 1999). La socialisation scientifique permet ainsi à un collectif disciplinaire de conjuguer des arguments de type professionnel (comme la qualité académique) et de type marchand (par exemple l'existence

de débouchés sur le marché du travail pour les étudiants) pour contrer une politique de nature strictement gestionnaire.

La régulation de projets de développement des communautés académiques (comme par exemple la création de nouveaux diplômes), l'harmonisation et la rationalisation de la gestion des unités d'enseignement et/ou de recherche, se heurtent ainsi fréquemment à la consistance sociale des groupes professionnels. Par conséquent, la capacité d'action des dirigeants universitaires nécessite un minimum de consentement des universitaires, ce qui requiert deux modalités d'action complémentaires typiques des organisations « collégiales » (Lazega, 2001) : l'utilisation de justifications conjuguant des arguments gestionnaires, marchands et professionnels, d'une part, et, d'autre part, le « contrôle latéral », c'est-à-dire la recherche d'appuis de « pairs » reconnus par le collectif professionnel.

Nos enquêtes de la fin des années 1990 montrent en effet que les arbitrages présidentiels s'appuient sur des relais existants auprès des universitaires. Cette stratégie peut être illustrée par le cas d'une autre université parisienne étudiée en 1999 (Simonet, 1999), où la présidence avait engagé un projet de régulation des diplômes d'université (DU) en médecine, jugés coûteux pour l'établissement, parfois redondants avec des diplômes de formation initiale, et attirant des publics restreints. L'ensemble des demandes de renouvellement de DU furent soumises à l'analyse d'un comité restreint du Conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) composé de quelques élus, de deux professeurs de médecine et de la vice-présidente du CEVU. Une commission *ad hoc* a procédé à une analyse exhaustive de l'offre et demandé à chaque responsable de diplôme de défendre son projet devant la commission. Certains projets de DU ont été maintenus du fait des arguments opposés par leurs responsables, et d'autres ont été suspendus par le responsable de diplôme lui-même, comme en témoigne cet extrait de procès-verbal du CEVU :

« Le DU “Méthodes et marqueurs en épidémiologie microbienne” est supprimé sur avis des conseillers et à la demande de l'enseignante responsable du DIU. Le DU “médicaments et santé publique” est suspendu à la demande de l'enseignant responsable, compte tenu du faible nombre de candidatures. » (PV du CEVU du 15 janvier 1999.)

Dans le cas de la politique sur les DU menée dans cet établissement, deux éléments de la stratégie des dirigeants universitaires se sont avérés déterminants. D'une part, la mobilisation de pairs de la discipline de médecine a permis de combiner des arguments professionnels à des arguments gestionnaires justifiant la nécessité de régulation. D'autre part, la régulation s'effectue par « autocensure » des professionnels : ce n'est pas une décision hiérarchique du vice-président ou du conseil qui s'impose, mais la délibération au sein d'une instance collégiale qui aboutit au retrait desdits projets.

Jusqu'aux années 2000, les présidents d'universités voient donc leur pouvoir d'action et de décision s'affirmer. Ils s'appuient pour cela sur les différents instruments et messages nationaux qui les encouragent à une meilleure gestion de leurs établissements. S'ils sont alors en capacité de traduire les orientations tutélaires en fonction de leurs politiques d'établissement locales, ils n'en restent pas moins dépendants de la consistance sociale des collectifs professionnels pour mettre en œuvre leurs projets. Pour ce faire, ils ont recours à des formes de contrôle latéral : le consentement de la communauté académique est obtenu par la sollicitation d'expertises collégiales et/ou par la cooptation d'universitaires reconnus par leurs pairs dans la prise de décision finale.

LES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION ÉTATIQUE DANS LES ANNÉES 2000 : DES DIRIGEANTS UNIVERSITAIRES RENFORCÉS MAIS AUSSI PLUS « DISCIPLINÉS ¹² »

Les années 2000 sont marquées par un nombre important de réformes aux contenus et effets paradoxaux sur le pouvoir des dirigeants universitaires. Comme le souligne Musselin (2017), il existe déjà une tension fondamentale entre la loi LRU qui renforce la construction de l'autonomie institutionnelle des universités et la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche (loi Fioraso) qui oblige celles-ci à opérer des regroupements. En revanche, les réformes qui promeuvent l'évaluation de la performance et la compétition pour l'accès aux moyens étatiques ne sont pas *a priori* antinomiques d'une affirmation du pouvoir des présidents d'universités ; en équipant ces derniers d'indicateurs et d'instruments de pilotage, elles peuvent contribuer à affermir leur pouvoir décisionnel, comme cela a été notamment observé dans les universités britanniques avec l'introduction du *Research Assessment Exercise* (McNay, 1999 ; Yokoyama, 2006).

Or, dans le cas français, nous allons voir que ces réformes confortent la centralisation du pouvoir de décision au sein des établissements. Cependant, si dans la période passée les présidents d'universités disposaient de marges de manœuvre pour choisir et traduire les orientations gestionnaires encouragées par leurs tutelles, leurs espaces de liberté à l'égard des nouveaux instruments de pilotage par la performance sont très réduits. Par ailleurs, leur influence sur les collectifs disciplinaires demeure soumise aux formes de contrôle latéral décrites précédemment.

Évaluation de la performance et mise en concurrence pour les moyens et les labels d'excellence

Il convient d'abord de mentionner la loi LRU de 2007 qui s'inscrit dans la continuité des réformes passées. La LRU renforce encore le gouvernement des établissements en accroissant le pouvoir formel des présidents d'université, mais surtout en déléguant aux établissements la gestion de leur masse salariale (responsabilités et compétences élargies), et en leur conférant l'autonomie de gestion de leurs budgets qui s'en trouvent multipliés par trois ou quatre ¹³.

Mais la loi LRU s'accompagne d'une série d'autres réformes qui vont introduire des changements institutionnels majeurs dans le système d'enseignement supérieur et de recherche français.

Un an avant la loi LRU, le 18 avril 2006 est votée la loi LOPRI (loi pour la recherche et l'innovation). Elle donne lieu à la création de deux agences auxquelles le ministère délègue désormais une part de ses responsabilités, et qui prennent en charge une nouvelle mission d'évaluation des unités d'enseignement et de recherche. L'ANR (Agence nationale de la recherche) est créée en 2006 ; elle est chargée de lancer des appels à projets et de centraliser l'attribution des budgets de la recherche sur projets. L'accroissement des financements de la recherche sur projets et la sélectivité de la compétition (moins de 20 % de réussite) ont

12. La notion de « discipline » renvoie ici aux travaux de Michel Foucault sur la « gouvernementalité », dont les apports seront précisés un peu plus loin dans le texte.

13. Pour plus de précisions, voir l'article de J. R. Cytermann et de P. Aimé dans ce numéro.

pour effet d'augmenter le prestige, la réputation et les ressources des équipes de recherche qui bénéficient de ces financements. La même année, l'AÉRES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) voit le jour. Son objectif est de centraliser, formaliser et standardiser l'évaluation de l'ESR. L'éventail des unités évaluées par l'AÉRES ne diffère pas sensiblement des évaluations passées (le CNE pour les établissements, la Mission pour la recherche pour les laboratoires et les masters), mais la procédure d'évaluation est désormais standardisée, quels que soient les types et statuts d'établissements, de programmes de formation ou de laboratoires de recherche. Un autre changement important introduit par l'AÉRES est celui de la publication des résultats des évaluations.

La logique d'évaluation et d'attribution d'une partie des financements publics aux universités en fonction de leur performance va s'intensifier avec la mise en place en 2009 d'un nouveau système de répartition des moyens entre les universités (SYMPA : Système de répartition des moyens à la performance et à l'activité) prévoyant que 20 % des crédits et emplois alloués seraient indexés à leur performance en matière de recherche et d'enseignement (voir Calviac dans ce dossier).

Avec le lancement du programme des investissements d'avenir (PIA) la même année, la prise en compte de la performance des établissements se conjuguera avec celle de leur excellence. Le PIA consiste en une série d'appels à projets à destination des universités et de leurs équipes de recherche qui a pour objectif de distinguer « (...) une dizaine de campus d'excellence avec les moyens, la taille critique, les liens avec les entreprises qui leur permettent de rivaliser avec les meilleures universités mondiales » (conférence de presse de Nicolas Sarkozy du 14 décembre 2009). Les universités concourent d'abord pour l'obtention d'instruments ciblés sur un type de collaboration ou d'activité. Les laboratoires d'excellence (LabEx) visent à fédérer une ou plusieurs équipes (d'un même ou de plusieurs établissements) sur une thématique ou un programme scientifique de leur choix d'une durée de 10 ans pour un budget allant de 1 à 10 millions d'euros. Les équipements d'excellence (EquipEx) visent à doter d'un « équipement de recherche de valeur intermédiaire (1 à 20 millions d'euros) » une ou plusieurs équipes ou établissement autour d'objectifs scientifiques ¹⁴. Après une première phase de compétition dédiée à ces instruments, mais dans un temps rapproché (quelques mois), un appel à proposition pour les Campus d'excellence (peu après rebaptisé Initiative d'excellence, IdEx) est lancé. Ce label, doté du plus gros financement lors du PIA1 (7,7 milliards d'euros), sera réservé à une dizaine de groupements d'établissements qui présentent à la fois une masse critique et une qualité scientifique élevée dans plusieurs secteurs dont témoigneront les succès à la première phase de l'appel à projet (nombre de LabEx, d'EquipEx, *etc.* obtenus).

À l'exception de la loi LRU qui s'inscrit dans une certaine continuité avec les réformes passées qui cherchaient à renforcer l'autonomie des universités (voir Aimé et Cytermann dans ce dossier), les autres réformes conduites sur la période 2006-2010 introduisent une double rupture dans les modes de pilotage de l'ESR par l'État. D'une part, le niveau de performance et de qualité des établissements est désormais rendu visible par les évaluations publiques de l'AÉRES et l'attribution des labels d'excellence du PIA. D'autre part, alors que par le passé la totalité des financements publics était allouée sur la base de critères d'activité des établissements et de leurs projets de développement à travers la négociation

14. D'autres instruments ciblent spécifiquement certains secteurs de la recherche : les instituts de recherche technologique pour la recherche appliquée, ou les instituts hospitalo-universitaires et les cohortes en médecine ou encore les projets en biotechnologies. Ils visent eux aussi à structurer des coopérations entre plusieurs entités, publiques et privées, l'association d'entreprises aux projets et la valorisation économique étant un des leitmotivs du PIA.

contractuelle, une partie non négligeable des moyens étatiques est désormais attribuée sur la base d'une compétition entre les établissements et leurs équipes.

Des réformes qui confortent la centralisation des décisions

L'enquête par questionnaires conduite en 2011 (soit quatre ans après la loi LRU) sur les transformations du gouvernement des universités françaises montre que la communauté universitaire perçoit un renforcement de la capacité décisionnelle des équipes présidentielles (Chatelain *et al.*, 2013). 72 % des répondants ($N = 1\ 861$) de l'enquête déclaraient avoir le sentiment qu'il n'y avait pas eu de décentralisation du pouvoir de décision dans les dernières années. En outre, les membres des équipes dirigeantes des universités étaient toujours majoritairement cités comme étant les acteurs ayant le plus d'influence sur l'ensemble des décisions concernant le fonctionnement de l'université (cf. tableau ci-dessous).

Question : Pour les domaines suivants, indiquez les acteurs qui selon vous ont un niveau d'influence très significatif dans votre université (plusieurs réponses sont possibles) ($N = 2\ 328$)							
	Les enseignants chercheurs	Les directeurs de labo ou d'équipe	Les directeurs de composante ou de département	Les instances de l'université (CA, CS ou CEVU)	Les services centraux	L'équipe de direction	Le PRES *
Dans la définition des axes prioritaires de recherche de l'université	28 %	68 %	14 %	45 %	6 %	71 %	23 %
Dans la définition de l'offre de formation de l'université	47 %	6 %	66 %	54 %	7 %	58 %	9 %
Sur la répartition du budget recherche entre les composantes	4 %	35 %	19 %	55 %	17 %	80 %	6 %
Sur la répartition du budget hors recherche entre les composantes	2 %	4 %	39 %	40 %	35 %	85 %	3 %
Dans l'affectation des postes d'enseignants-chercheurs	16 %	44 %	55 %	45 %	9 %	73 %	4 %
Dans l'affectation des postes de personnels administratifs	2 %	11 %	38 %	22 %	58 %	77 %	3 %

* Cf. Glossaire.

Le sentiment qui domine à l'intérieur des établissements quelques années après la loi LRU est donc bien celui d'une centralisation du pouvoir à la faveur des équipes présidentielles. L'enquête qualitative menée par Christine Musselin et ses collègues en 2010 sur le gouvernement de trois universités confirme et complète ces résultats quantitatifs. Les auteurs font trois observations : les équipes présidentielles se sont dotées d'instances spécifiques et centralisées qui allient des enseignants-chercheurs élus et des personnels administratifs et qui préparent les décisions ; les acteurs « de la base » ont un accès direct aux décideurs centraux et cette voie parallèle renforce la centralisation ; il existe enfin une relative marginalisation, au moins dans deux des trois établissements étudiés, des instances décisionnelles statutaires (Musselin *et al.*, 2012).

Si ces évolutions peuvent être imputées à la loi LRU et en particulier au passage aux « responsabilités et compétences élargies », qu'en est-il des effets des instruments d'action publique qui évaluent les établissements et allouent les financements en fonction des résultats de leur performance ?

On constate tout d'abord que l'adhésion aux réformes récentes est significativement plus forte chez les présidents et vice-présidents que chez les autres enseignants-chercheurs élus dans les instances ou à des positions de direction de laboratoires ou d'UFR. Alors que 49,4 % des membres des équipes dirigeantes ($N = 239$) sont favorables à l'ANR, c'est le cas de 36,2 % des directeurs de composantes et élus dans les instances ($N = 1\ 142$). Par ailleurs, 56,7 % des membres des équipes de direction ($N = 245$) estiment que l'AÉRES est une bonne chose, alors que cette opinion n'est partagée que par 41 % des autres élus ($N = 1\ 167$).

Les équipes présidentielles se montrent en outre réactives dans leur appropriation de ces nouveaux instruments d'évaluation, en particulier dans le domaine du pilotage de la recherche (Musselin *et al.*, 2012). Certaines se saisissent par exemple des notations des laboratoires par l'AÉRES pour procéder à une allocation sélective des moyens entre les unités de recherche. Dans l'une des trois universités étudiée en 2011, un coefficient multiplicateur a ainsi été appliqué pour l'attribution des budgets aux laboratoires : 1,1 pour les labos notés A+, 1 pour ceux notés A et 0,9 pour ceux ayant reçu un B ; en outre, la priorité est donnée aux laboratoires A+¹⁵ lorsqu'il s'agit de redistribuer les postes d'enseignants-chercheurs laissés vacants (Musselin *et al.*, 2012).

Mais leur interventionnisme est encore plus patent dans la réponse au programme des investissements d'avenir. Les analyses du pilotage des appels à projets LabEx dans deux établissements (Boucher-Casel, 2010 ; Cloarec, 2011) débouchent sur des observations convergentes. Tout d'abord, les deux équipes de direction furent les premières à la manœuvre. Dans l'une des universités, dès l'annonce de l'emprunt, soit quelques jours après le discours du Président de la République, un rendez-vous est demandé par le président d'université à la Direction générale de la recherche et de l'innovation du Ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche afin de discuter les chances de voir aboutir une candidature de l'établissement. Dans le second, six mois avant la parution du premier appel à projets, la direction du pôle de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) se met activement

15. Jusqu'en 2011, les unités de recherche évaluées par l'AÉRES se voient attribuer une note globale. Quatre catégories sont instituées. A+ : *unité de très haut niveau*, sa visibilité internationale est incontestable, son impact majeur ; A : *unité de haute qualité* à la production remarquable et constituant un élément important du paysage français de la recherche ; B : *bonne unité* mais dont la qualité doit être améliorée dans les domaines précisés par la note multicritérisée et détaillés dans le rapport ; C : *unité dont la qualité devrait être améliorée* de manière importante pour accéder au niveau d'excellence attendu. Des changements majeurs sont attendus dans un ou plusieurs domaines précisés dans le rapport (source : lettre du 5 mai 2011 de cadrage de la section des unités de recherche de l'AÉRES).

à la recherche d'informations auprès du Ministère de l'enseignement supérieur et du Commissariat général à l'innovation afin de mieux cerner les attentes des deux opérateurs pour l'évaluation des projets.

«Au début, le Grand Emprunt a surtout été connu par les présidents. Nous, on s'est très vite réunis avec les présidents des membres du PRES. On a fait le tour de nos axes forts afin de déterminer les projets sur lesquels nous allions. Nous avons fait cela en petit comité.» (Un président de PRES parisien, enquête 2010.)

Au sein de cet établissement, le suivi concret du dossier est assuré par le président et son directeur de cabinet, le vice-président de la recherche et un chargé d'études, qui dialoguent directement avec les responsables scientifiques. Dans l'autre université, la partie technique du dossier est prise en main par le directeur du développement du PRES et l'évaluation des projets est orchestrée par une instance interne de pré-évaluation composée de personnalités scientifiques reconnues et primées, puis examinée pour décision finale par le comité de direction composé des chefs d'établissements membres du PRES et de son président. Enfin, les deux équipes entrent en contact direct avec les responsables scientifiques qu'ils estiment aptes à déposer des projets (notamment sur la base de la note AÉRES attribuée à leur laboratoire), et organisent le cas échéant des allers-retours avec les porteurs scientifiques pour remanier leurs propositions avant dépôt auprès des tutelles.

Il semble donc bien que la succession des réformes et instruments d'action publique mis en œuvre dans les années 2000 ait encore consolidé la capacité de pilotage des dirigeants universitaires. D'abord, ce processus de centralisation des décisions est une perception largement partagée au sein des universités. Les équipes de direction se montrent en outre singulièrement proactives, que ce soit pour mobiliser les résultats des évaluations pour arbitrer l'allocation des ressources, et pour piloter les réponses aux évaluations et appels à projets. L'accès direct aux autorités de tutelle leur offre une position privilégiée pour saisir les normes d'évaluation, et ainsi orienter et filtrer le contenu des propositions scientifiques. Le rôle de pivot des dirigeants universitaires entre les autorités nationales et les communautés académique, installé une vingtaine d'année auparavant par la politique contractuelle, s'est ainsi trouvé sensiblement renforcé.

Quantification et mise en visibilité de la performance : réactivité, autodiscipline et micro-résistances

Si la réactivité des dirigeants universitaires face aux politiques d'évaluation de la performance leur permet donc d'avoir une longueur d'avance sur les communautés scientifiques et d'orienter leurs projets de développement, il convient de mieux en saisir les ressorts subjectifs. À la lumière des travaux d'Espeland et Sauder (2007) sur l'impact des *rankings* dans les écoles de droit aux États-Unis, cette réactivité doit aussi être interprétée comme une réponse à la publicité des résultats de la performance, que ceux-ci prennent la forme de « notes » ou de « labels ». Comme l'a suggéré Foucault (1978) avec son concept de « gouvernementalité », les instruments de gestion par la performance agissent directement sur la subjectivité des acteurs qu'ils visent, tant sur leur cognition que sur leurs émotions. D'abord, ces nouvelles métriques d'évaluation de la qualité ont pour conséquence de rendre les unités de recherche et/ou d'enseignement « commensurables ». L'utilisation de mesures synthétiques et universelles pour évaluer et sanctionner la qualité place des unités d'enseignement et/ou de recherche aux qualités *a priori* multiples et diverses sur un même plan (Paradeise et Thoenig, 2013), rendant du même coup possible leur comparaison.

Cette comparaison donnant lieu à une possible stratification, elle génère de l'anxiété qui appelle à la réactivité.

Les témoignages recueillis auprès des dirigeants universitaires à propos des évaluations AÉRES, et plus encore à l'occasion du lancement du programme des investissements d'avenir, illustrent le pouvoir qu'exercent les instruments de performance sur leur subjectivité : la compétition donnant lieu à l'attribution d'un label et ouvrant la voie sur une future comparaison, il est impératif de concourir... et de réussir.

« Je sais qu'une université qui se respecte *ne peut pas ne pas réussir* au grand emprunt. Les universités ont une image et une marque. Notre hôpital a une réputation historique dans certains domaines. Et la question de la réputation et de l'image est aujourd'hui très importante. Cela détermine notre capacité future d'attractivité aussi bien d'étudiants que d'enseignants. [...] Si on ne remportait aucun appel d'offres comme signe de notre excellence, ce serait un problème grave, notamment de renommée. Et puis, à beaucoup plus long terme, cela nous ferait courir le risque de devenir un gros collège universitaire de premier cycle, et non plus une grande université. » (Un président d'une université de la périphérie parisienne, enquête 2010.)

La question de savoir s'il faut ou non candidater au PIA ne se pose pas, et d'autant moins que son effet « label » est associé à l'octroi de financements massifs.

« Que penser du Grand Emprunt ? Je suis comme tout le monde. Voir passer des sommes comme ça, ne pas les avoir, ne pas entrer dans la compétition, c'est suicidaire. » (Un vice-président recherche d'une université parisienne, enquête 2011.)

Lors de la réponse à l'appel à projets LabEx, les stratégies des équipes de direction consistent dès lors à identifier et à sélectionner les équipes de recherche les plus aptes à remporter la compétition et à exclure celles qui respectent imparfaitement les critères des appels à projets. Dans cette université parisienne, l'équipe de direction a d'emblée exclu de présenter des projets de ses laboratoires en sciences humaines et sociales et sélectionné deux projets en médecine qui cumulaient les atouts (les deux équipes étaient notées A+ par l'AÉRES et avaient un potentiel de retombées économiques).

« C'est le choix du gouvernement de se positionner comme ça et de favoriser les liens avec le monde économique. Ensuite, en tant qu'université, on est libre : soit on rentre dans le jeu, soit on ne rentre pas dans le jeu. C'est une question de choix. Ici *nous avons toujours fait celui de rentrer dans le jeu*. Pour nous ce qui est important c'est de rendre l'université visible et d'accompagner les projets qui positionneront au mieux l'université pour l'avenir. » (Un vice-président recherche d'une université de la périphérie parisienne, enquête 2010.)

Dans cet autre établissement, après de longues discussions au sein de la commission de pairs chargée d'évaluer les projets LabEx sur la possibilité d'inclure de « bons projets » portés par des équipes notées B, le choix a finalement été fait de les exclure de la compétition.

« À notre grande surprise, les collègues du Comité ont dit "une équipe B n'est pas forcément une mauvaise équipe". La réunion du bureau a considéré qu'on prenait un très grand risque en présentant des équipes classées B. Pour le projet X, on avait un porteur de très haute qualité, le problème c'est que les jugements de l'AÉRES qui dataient de la première année étaient fragiles. C'est une discussion qu'on a eue

très tôt avec le vice-président du conseil scientifique, est-ce qu'on allait associer les équipes B aux projets ? On savait qu'il y en avait qui n'avaient pas démerité, qui s'étaient améliorés. Mais on a fini par considérer que c'était difficile de les mettre. L'intensification de la compétition a fait que le critère A et A+ est devenu de plus en plus important. » (Un président de commission d'évaluation des projets LabEx d'un PRES parisien, enquête 2011.)

Les équipes de direction des deux universités s'autorisent donc très peu de souplesse face aux critères des appels à projets, l'enjeu étant d'être le plus sélectif possible afin d'optimiser l'obtention de projets lauréats. Une possible disqualification à l'issue de la compétition et le risque d'un déclassement consécutif de leur établissement sont les principaux moteurs de l'autodiscipline face aux nouvelles normes d'évaluation de la qualité.

Certes, l'autodiscipline n'est pas exempte de micro-résistances, mais celles-ci ne sont aptes à bouleverser la force de l'autorité exercée par les instruments (Foucault, 1978). Nos enquêtes révèlent bien l'existence de telles micro-résistances. On voit que les dirigeants universitaires font preuve de réflexivité face aux nouveaux instruments de la performance : comme dans le précédent extrait d'entretien, ils critiquent par exemple la pertinence de métriques qui rendent imparfaitement compte de la qualité réelle ou des progrès de certaines équipes ; ou s'inquiètent d'instruments qui risquent de creuser les écarts entre les « forts » et les « faibles ». Ils s'efforcent alors d'apaiser les mécanismes d'exclusion en associant les équipes moins bien notées à des appels à projets secondaires (Mignot-Gérard, 2012), en les associant à titre exceptionnel à des projets portés par des laboratoires d'excellence (Cloarec et Mignot-Gérard, 2017), ou encore en reformulant positivement des points faibles dans les auto-évaluations pour l'AÉRES (Musselin *et al.*, 2012). *In fine*, la réponse des dirigeants universitaires aux nouveaux instruments de l'évaluation et de la mise en compétition oscille entre discipline et temporisation, deux types de comportements traduisant l'un et l'autre des marges de manœuvre somme toute bien restreintes vis-à-vis des nouveaux instruments de la performance.

Les dirigeants universitaires restent tributaires du consentement des communautés académiques à jouer le jeu

Il faut enfin ajouter que la consolidation de leur position de marginal-sécant n'auto-rise guère plus que par le passé des modes de pilotage directifs envers les communautés académiques. D'abord, les formes de contrôle latéral décrites précédemment sont toujours opérantes dans le cadre des réponses aux appels à projets. Dans le PRES parisien étudié en 2011, l'équipe de direction a immédiatement constitué un comité scientifique de renommée internationale pour évaluer les projets LabEx et légitimer ainsi les réorientations des projets et leur sélection finale.

« Je me souviens ainsi d'une réunion excellente de tous les postulants, il y avait 40 chercheurs en biologie, où le président du comité scientifique et moi-même avons discuté de façon très constructive et intéressante de projets en génétique, immunologie, et biologie, qui a donné lieu et a facilité des recompositions de projets et des prises de conscience. Les gens se reconnaissent par discipline. Ce type de collégialité s'est retrouvé à tous les niveaux. » (Le directeur du développement d'un PRES parisien, enquête 2011.)

Il s'agit pour le comité collégial de faire des suggestions aux porteurs de projets scientifiques, et non d'imposer des choix, la décision finale appartenant à ces derniers.

«Avant réunion avec le PRES, on a été en contact par téléphone... La rencontre s'est faite dans un deuxième temps quand le projet était déjà bien ficelé. Mais avant cette phase le comité scientifique a été une évaluation plus anonyme... ce qui était bien d'ailleurs parce que c'était une vision extérieure et très utile parce que ça nous a donné une orientation – c'était leur rôle, en effet – en disant que le projet avait du potentiel mais trop dispersé et avec des équipes B, qui étaient moins bien évaluées et ils ont tiré la sonnette d'alarme. Ils ne nous forçaient pas hein, ils nous conseillaient vivement de le faire, ce que nous avons décidé de faire.» (Un chercheur en médecine d'un PRES parisien, enquête 2011.)

Outre la nécessité de recourir au contrôle par les pairs pour recomposer et filtrer les projets en compétition, l'action des responsables des établissements étudiés comporte deux autres limites notables.

D'une part, ils ont échoué à convaincre certaines équipes prestigieuses de candidater au PIA. Certains laboratoires, majoritairement dans le secteur SHS, ont renoncé devant le faible rendement (financier et symbolique) anticipé du LabEx et le manque de temps et d'énergie à consacrer à l'élaboration d'un projet de candidature. D'autres ont décidé de boycotter le PIA pour des raisons politiques et syndicales ou parce qu'ils avaient des conceptions de la recherche publique en opposition avec le principe du financement par projets et la concentration des moyens.

«Il y a des équipes qui ne voulaient pas aller dans le Grand Emprunt. Mais leurs discours sont connus : "le grand emprunt déstabilise nos unités de recherche". Il y a aussi des opinions qui sont *a priori* contre le système d'appel à projets, d'appel d'offres et qui ne voulaient pas répondre. Nous on a répondu à ces collègues "on vous comprend, mais que voulez-vous qu'on y fasse?"» (Un vice-président recherche d'une université parisienne, enquête 2011.)

D'autre part, certaines équipes de recherche bénéficiant d'une notoriété internationale ont échappé aux mots d'ordre de leur établissement ; certaines ont présenté des projets sans en passer par l'évaluation du comité scientifique et/ou ont ignoré des recommandations des équipes de direction, comme celle de s'associer avec d'autres équipes d'établissements membres du PRES. Si ces cas de figure demeurent marginaux, ils mettent en lumière les failles d'un pilotage par le haut des communautés académiques.

*

* *

L'évolution du pouvoir des dirigeants des universités françaises ces deux dernières décennies est ambivalente : tandis que leur pouvoir décisionnel au sein de leurs établissements s'en est trouvé affirmé, le contenu de leurs décisions est désormais étroitement prescrit par les normes (explicites et implicites) sous-jacentes aux instruments de la performance mis en place par l'État.

Une quinzaine d'années après la mise en œuvre de la politique contractuelle entre l'État et les universités, ils pouvaient traduire les incitations nationales de meilleure gestion en modalités de régulation locales, négociées avec les communautés académiques. Au détour des années 2000, le mode de pilotage de l'enseignement supérieur par l'État s'est transformé : jusqu'alors pourvoyeur de « bonnes pratiques » de gestion, l'État est devenu

« évaluateur » (Neave et Van Vught, 1991), allouant labels de qualité et moyens par des mécanismes compétitifs. Traduire, modérer ou interpréter les orientations normatives véhiculées par les nouveaux instruments étatiques d'évaluation en fonction des spécificités locales est désormais difficile, voire impossible. Comme nous l'avons montré, l'efficacité de cette gouvernance par les instruments s'explique par l'anxiété du déclassement résultant de la mise en visibilité des résultats de la performance.

D'autre part, le pilotage par les dirigeants universitaires ne peut pas plus que par le passé s'abstraire du consentement des communautés académiques. Les nouveaux instruments étatiques évaluent et labellisent en effet au premier chef les unités de recherche et d'enseignement. Les dirigeants universitaires n'ont dès lors d'autre pouvoir que d'inciter les « meilleurs » à candidater et de leur transmettre les informations pertinentes sur les critères d'évaluation, et de dissuader celles qui ne disposent pas des qualités requises par la compétition. Or, comme on l'a vu, l'incitation se heurte parfois aux valeurs politiques et normes épistémologiques des scientifiques. Quant à la dissuasion, elle est repose toujours *in fine* sur des décisions de « pairs » qui justifient eux-mêmes leurs choix par les critères des jurys, autrement dit qui délèguent dans une large mesure leurs décisions aux standards de performance.

Si les nouveaux instruments d'action publique ont pour effet d'accentuer la différenciation des unités de recherche et d'enseignement par le renforcement de celles cumulant ressources symboliques et financières (Salancik et Pfeffer, 1974), l'exercice du pouvoir des dirigeants universitaires résidera sans doute à l'avenir dans le pilotage des unités les plus fragiles. Cela impliquera un certain courage politique nécessitant à la fois d'imposer des définitions de la qualité de l'enseignement supérieur et de la recherche plus larges que la seule excellence scientifique et de redistribuer les moyens internes afin d'appuyer le développement de l'ensemble de la communauté universitaire.

Références bibliographiques

- Bezes, Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF.
- Boucher-Casel, Tiphaine (2010), *La Conduite du grand emprunt dans les universités*, mémoire de master 2, IAE Gustave-Eiffel, UPEC.
- Brunsson, Nils et Sahlin-Andersson, Kerstin (2000), « Constructing Organisations: the Example of Public Sector Reform », *Organization Studies*, 21 (4), p. 721-746.
- Chatelain, Stéphanie ; Mignot-Gérard, Stéphanie ; Musselin, Christine ; Sponem, Samuel (2013), *La Gouvernance des universités françaises. Pouvoir, évaluation, identité*, Rapport CSO, 89 p.
- Clark, Burton (1983), *The Higher Education System: Academic Organizations in Cross-National Perspective*, University of California Press.
- Cloarec, Mathieu (2012), *La Gouvernance de la réponse à l'appel à projets LabEx dans un PRES parisien*, mémoire de master 2 développement et management des universités, IAE Gustave-Eiffel, UPEC.
- Cloarec, Mathieu et Mignot-Gérard, Stéphanie (2016), « La course à l'excellence scientifique. Un Pôle de recherche et d'enseignement supérieur dans la compétition pour les LabEx », in Castel P., Hénault L., Marchal E. (eds.), *Faire la concurrence*, Presses de l'École des mines de Paris

- Crozier, Michel et Friedberg, Erhard (1977), *L'Acteur et le système*, Paris, Seuil.
- Daumard, Pierre (1998), « Universités : le contrat, une étape vers l'autonomie », *Politiques et management public*, 16 (4), p. 41-52
- Espéret, Éric (2002), *Nouvelle Définition des tâches des enseignants et des enseignants-chercheurs dans l'enseignement supérieur français*, Paris, Rapport de la commission instituée par M. Jack Lang, ministre de l'éducation nationale.
- Espeland, Wendy Nelson et Sauder, Michael (2007), « Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds », *American Journal of Sociology*, Vol. 113/1, p. 1-40
- Fort, François-Xavier (2003), « La contractualisation, facteur de renforcement de l'autonomie des universités », *Sciences de la société*, 58, p. 58-73
- Foucault, Michel (1978), « La "Gouvernementalité" », in *Dits et écrits*, Paris Gallimard, 1994.
- Fréville, Yves (2001), *La Politique de recrutement et la gestion des universitaires et des chercheurs*, Rapport d'information au nom du comité d'évaluation des politiques publiques et de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation, Paris, Sénat.
- Lazéga, Emmanuel (2001), *The Collegial Phenomenon. The social mechanisms of cooperation among peers in a corporate law partnership*, Oxford, Oxford University Press.
- McNay, Ian (1999), « The Paradoxes of Research Assessment and Funding », in M. Henkel et B. Little (eds.), *Changing relationships between higher education and the state*, London, Philadelphia, J. Kingsley Publishers, p. 191-208.
- Mignot-Gérard, Stéphanie (2006), *Échanger et argumenter. Les dimensions politiques du gouvernement des universités françaises*, thèse de doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris.
- Macarie-Florea, Monica Roxana (2010), *Le Comité national d'évaluation : les effets de l'auto-évaluation*, thèse de doctorat en sciences de l'éducation, Université Paris-X Nanterre.
- Mignot-Gérard, Stéphanie (2003), « L'appropriation des politiques nationales par les établissements : le cas des politiques de recherche », in *Les Mutations actuelles de l'Université*, G. Felouzis (dir.), PUF, p. 159-185.
- Mignot-Gérard, Stéphanie (2006), *Échanger et argumenter. Les dimensions politiques du gouvernement des universités françaises*, Paris, Institut d'études politiques.
- Mignot-Gérard, Stéphanie (2012), « Le gouvernement d'une université face aux "initiatives d'excellence". Réactivité et micro-résistances », *Politiques et management public*, 29/3, p. 519-539.
- Mintzberg, Henry (1982), *Structure et dynamique des organisations*, Paris, Éditions d'organisation.
- Musselin, Christine (2001), *La Longue Marche des universités françaises*, Paris, Presses universitaires de France.
- Musselin, Christine (2009), « Les réformes des universités en Europe », *Revue du MAUSS*, 33, p. 69-91.
- Musselin, Christine (2013), « How Peer-review Simultaneously Empowers the Academic Profession and University Managers: evolution of the relationships between the state, the universities and the professorate », *Research Policy*, 42(2), p. 1165-1173.
- Musselin, Christine (2017), *La Grande Course des universités*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Musselin, Christine ; Barrier, Julien ; Boubal, Camille et Soubiron, Aude (2012), *Liberté, Responsabilité... et centralisation des universités*, Rapport de recherche, Sciences Po-CSO-ESEN, accessible : http://cso.edu/dossier.asp?do_id=22.
- Neave, Guy et Van Vught, Frans (1991), *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*, Oxford, New York, Pergamon Press.

- Paradeise, Catherine (1998), « Pilotage institutionnel et argumentation : le cas du département SHS du CNRS », in A. Borzeix, A. Bouvier, P. Pharo (dir.), *Sociologie et connaissance. Nouvelles approches cognitives*, Paris, CNRS éditions.
- Paradeise, Catherine ; Reale, Emanuela ; Bleiklie, Ivar ; Ferlie, Ewan (2009), *University Governance. Western European Comparative Perspectives*, Springer.
- Paradeise, Catherine et Thoenig, Jean-Claude (2013), « Academic Institutions in Search of Quality: Local Orders and Global Standards », *Organization Studies*, 34(2), p. 189-218.
- Paradeise, Catherine et Thoenig, Jean-Claude (2015), *In Search of Academic Quality*, Palgrave MacMillan.
- Rose, José (2003), « La lente affirmation des politiques d'établissement ou l'art du patchwork à l'université », *Sciences de la société*, n° 58, p. 37-56.
- Simonet, Stéphanie (1999), *La Politique d'offre de formation de trois universités et son articulation avec la politique ministérielle*, Paris, mémoire de DEA de l'Institut d'études politiques de Paris.
- Salancik, Gérald et Pfeffer, Jeffrey (1974), « The Bases and Use of Power in Organizational Decision Making: The Case of a University », *Administrative Science Quarterly*, 19(4), p. 453-473.
- Yokoyama, Keiko (2006), « The effect of the research assessment exercise on organisational culture in English universities: collegiality versus managerialism », *Tertiary Education and Management*, 12(4).