

Propositions d'une chercheuse pour l'université. Christine Musselin

Christine Musselin.

Christine Musselin est sociologue, directrice de recherche CNRS, chercheuse à Sciences Po au Centre de sociologie des organisations. Elle travaille sur les universités et s'intéresse en particulier à ce qui caractérise leur gouvernance ainsi que sur le marché du travail académique. Dans cet ouvrage, paru en 2019, elle fait part de ses réflexions sur le monde universitaire, en précisant qu'elle le fait à travers le seul prisme des sujets qu'elle a étudiés. Le but affiché de son ouvrage est de susciter le débat sur les grands sujets qui concernent l'université aujourd'hui.

Introduction – S'appuyer sur la recherche pour agir

L'auteure commence son ouvrage par le constat que les universités connaissent une accélération des réformes. En effet, s'il n'y a eu que deux grandes transformations institutionnelles entre 1896 et la loi Faure en 1986, trois nouvelles lois se sont succédées en trente ans : la loi Savary (1984), la loi Pécresse (2007) et la loi Fioraso (2013). Les différentes fusions ont, en outre, « enclenché un processus de concentration des ressources sur un nombre limité de projets et de sites et progressivement accru le niveau de différenciation au sein du système français d'enseignement supérieur. [...] L'ordonnance du 12/12/2018, qui permet aux établissements le souhaitant de proposer des statuts différents pour une période expérimentale de dix ans, devrait encore accentuer la diversification en cours. »¹.

Dans ce contexte de transformations, l'auteure se propose donc de réfléchir sur « le gouvernement des universités », d'établir un diagnostic et de formuler des propositions.

Pour cela, elle s'appuie sur ses trois grands domaines de recherche :

- le pilotage de l'enseignement supérieur et de la recherche par les autorités publiques, avec notamment le développement des pratiques de mise en concurrence, qui ont contribué à la diversification et la différenciation du paysage universitaire.
- les spécificités organisationnelles des universités (collégialité, fonctionnement des conseils universitaires...)
- la gestion des carrières des universitaires.

L'ouvrage est divisé en trois chapitres :

- I) Renouveler le pilotage public des universités
- II) Réorganiser les universités

¹ p.8

III) La vocation universitaire

1. Renouveler le pilotage public des universités.

1.1 Faire rimer compétition avec coopération.

Diagnostic :

Depuis les années 2000, l'environnement universitaire est devenu plus compétitif. Ce phénomène mondial d'intensification des relations concurrentielles entre les établissements est le fruit de politiques publiques, et notamment de dispositifs de concentration des ressources sur un petit nombre d'établissements. En France, jusqu'alors, les principes et politiques affichés prônaient l'équivalence entre universités. Avec la loi LOPRI² et la création de l'ANR³, le financement par appels à projets compétitifs s'est développé. Sous le ministère de Valérie Pécresse (2007-2011), une dose de financement à la performance est pour la première fois introduite dans les budgets des universités.

En 2009, les Programmes d'Investissement d'Avenir (PIA), lancés dans le cadre du grand emprunt, renforcent cette mise en compétition, avec notamment les Idex⁴, « destinés à doter une dizaine de projets institutionnels d'un capital qui leur fournira des ressources supplémentaires largement supérieures à celles des autres établissements ».

L'une des spécificités françaises de cette mise en compétition est le fait de raisonner par site et non par établissement : les appels à projets Idex étaient ouverts seulement à des regroupements d'établissements⁵, ce qui incitait les établissements à se rapprocher et à coopérer autour d'une identité commune. En 2013, la loi Fioraso a rendu obligatoire l'appartenance à un regroupement, que celui-ci prenne la forme d'une COMUE, d'une fusion d'universités ou d'une association.

Propositions :

Deux pistes sont possibles en matière de coopération : une coopération purement basée sur une logique territoriale ou une coopération scientifique, c'est-à-dire basée sur une logique de réseaux, fondés sur des affinités (entre projets de recherche, entre chercheurs, entre institutions...).

Pour l'auteure, c'est la seconde option qui est à privilégier, car elle est « plus en phase avec la réalité internationale et plus respectueuse de la vie scientifique »⁶. Elle estime aussi que cette méthode n'empêche pas les regroupements territoriaux. Elle regrette que les politiques publiques préfèrent pour le moment les politiques de site.

² Loi d'orientation et de programmation de la recherche et l'innovation (2006)

³ Agence Nationale de la Recherche, créée en 2005. Voir <https://anr.fr/fr/lanr-et-la-recherche/missions/> consulté le 08/03/2021

⁴ Appels à initiatives d'excellence

⁵ Les PRES, Pôle de Recherche et d'Enseignement Supérieur, donnent la possibilité aux établissements d'un même territoire de se regrouper autour d'un projet de coordination. La loi Fioraso a ensuite contraint tous les établissements à rejoindre des regroupements et les a transformés en COMUE (communauté d'universités et d'établissements).

⁶ p.33

1.2 Renouveler et élargir la contractualisation universités-ministère

Diagnostic :

Avec la mise en compétition de l'enseignement supérieur, la différenciation entre les établissements s'est accélérée, avec une concentration des moyens vers les établissements « les plus proches du modèle des universités de rang international et [les] plus performants d'un point de vue scientifique »⁷. Pour ceux qui n'ont pas ce profil, l'auteure estime qu'une solution pertinente serait de développer la contractualisation des budgets.

La contractualisation a été initiée dans les années 1990, avec des contrats quadriennaux puis quinquennaux. Cependant, l'auteure remarque que la part budgétaire de ces contrats pluriannuels est longtemps demeurée faible et la logique n'a pas été poussée jusqu'au bout.

Propositions :

Renforcer la contractualisation en la faisant porter sur la majorité voire l'intégralité des budgets des universités. Pour l'auteure, cela constituerait une étape vers une plus grande autonomie, notamment depuis le passage aux responsabilités et compétences élargies (loi LRU). En outre, avec la diversification du paysage universitaire, allouer des budgets de façon récurrente en se basant sur les mêmes critères pour tous les établissements n'est pas pertinent. C. Musselin rappelle en effet que « traiter indifféremment des établissements aux profils de plus en plus distincts reviendrait à créer un effet Mathieu⁸ permanent », c'est-à-dire accroître les écarts entre les universités de recherche et les autres, au détriment de l'ensemble.

Une contractualisation pluriannuelle des budgets permettrait de contrer cet effet en attribuant des ressources sur la durée, garanties pour une période suffisamment longue et sur la globalité du budget à des établissements porteurs de projets institutionnels différents »⁹.

1.3 Evaluer à bon escient.

Diagnostic :

Depuis la création de l'AERES¹⁰ en 2006, les finalités attachées à sa mission d'évaluation ont oscillé entre différentes options : évaluation de la performance, évaluation formative, évaluation pour autorisation, évaluation de type démarche qualité...

L'auteure rappelle qu'il existe une longue tradition d'évaluation des formations et de la recherche ainsi que des établissements. De façon générale cependant, elle n'avait pas d'impact sur les budgets alloués et les résultats des évaluations n'étaient pas publics. La création de l'AERES a donc instillé une dose de performance dans la répartition des budgets de la recherche.

⁷ p. 41

⁸ Processus identifié par Robert K. Merton qui conduit à toujours donner plus aux mieux dotés.

⁹ p.50

¹⁰ Agence d'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur, remplacée en 2014 par l'HCERES (Haut Comité à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur)

Avec la création de l'HCERES, l'évaluation s'est plutôt orientée vers l'assurance qualité, en privilégiant une évaluation des mécanismes mis en place pour réaliser les objectifs. En résumé, « on s'est orienté vers une évaluation centrée sur les mécanismes d'élaboration collective de l'auto-évaluation et sur la qualité de cette dernière, et on a privilégié les process par rapport aux contenus. »¹¹.

Propositions :

L'auteure propose de repositionner l'HCERES sur une évaluation formative (pour aider les chercheurs dans la pratique de leur métier, avec une meilleure connaissance d'eux-mêmes) mais aussi destinée à des acteurs externes.

Elle propose ainsi de rendre les documents à remplir pour les évaluations moins formatés et moins procéduraux, pour laisser plus de place à une réflexion sur le fond des recherches menées.

En outre, elle insiste sur le fait que l'évaluation doit avoir un « caractère formatif¹² », c'est-à-dire qu'elle soit vraiment « une occasion régulière de s'interroger sur ce qu'on a fait, sur ce que l'on est et sur ce vers quoi on souhaite aller ».

Enfin, elle propose de repenser les liens entre évaluation et financement, en prenant en compte à la fois un budget de base qui reposerait sur des critères égaux pour tous (ex. selon la discipline, le nombre et le niveau d'étudiants concernés par une formation...) mais qu'il faudrait abandonner les dotations budgétaires à la performance si elles sont juste fondées sur des algorithmes. Cela serait plutôt à remplacer par « un échange informé par les résultats des évaluations sur les performances passées et sur les ambitions inscrites dans le projet d'établissement, dans le cadre d'une contractualisation quinquennale globale¹³ ».

1.1. Augmenter le prix des études en le régulant.**Diagnostic :**

Le montant des frais d'inscriptions dans les universités françaises est fortement régulé, et il est donc éloigné du coût réel des études. C'est aussi le cas dans les grandes écoles publiques. Beaucoup d'établissements ont cependant développé des diplômes d'établissements payants, et certaines écoles (écoles de commerce, d'ingénieurs privées...) pratiquent des droits d'inscriptions plus élevés.

La situation est donc hétérogène et il n'y a pas de lien entre la qualité de l'enseignement et le coût pour y accéder.

Propositions :

Christine Musselin préconise d'augmenter raisonnablement les frais d'inscription, à condition que cela ne concerne pas que les étudiants étrangers et que des garanties soient mises en place afin d'éviter des dérives. Ainsi, il est indispensable que l'Etat

¹¹ p. 61

¹² p. 69

¹³ p. 72

participe largement au financement des biens publics que sont l'enseignement et la recherche.

Elle propose quatre garde-fous :

- veiller à ce que la hausse de la contribution des étudiants ne devienne pas une variable d'ajustement pour compenser la baisse de l'investissement public ;
- donner aux autorités publiques un droit de regard sur les montants de toutes les formations reconnues par l'Etat et bénéficiant de budgets publics.
- empêcher que les droits d'inscription ne ralentissent l'accès des classes les moins favorisées aux études. Elle approuve par exemple le système mis en place par SciencesPo Paris, basé sur le quotient familial.
- rendre transparente l'utilisation des moyens supplémentaires ainsi acquis pour s'assurer qu'ils seront prioritairement affectés aux activités d'enseignement et de recherche.

2. Réorganiser les universités.

2.1 En finir avec le couple politique administratif

Diagnostic :

Le principe d'organisation de l'université française différencie le politique, qui définit les orientations (équipe composée du président, des vice-présidents et des chargés de missions, qui sont des enseignants-chercheurs), et l'administratif (activités couvertes par la direction générale des services).

C'est une spécificité française, difficile à expliquer à l'étranger. L'auteure estime que cette séparation des rôles est souvent une source de conflits et d'incompréhension entre ces différents acteurs : « l'établissement se trouve de facto découpé en de multiples silos de responsabilités dont la coordination s'avère complexe¹⁴ ».

Propositions :

L'auteure propose deux réformes :

- réduire le nombre de « politiques » : elle préconise de réduire le nombre de vice-présidents/chargés de missions à quatre maximum (un pour la formation, un pour la recherche, et un ou deux pour des questions transversales comme l'international ou le numérique).
- redéfinir la répartition entre fonctions et métiers. Par exemple, la scolarité pourrait être placée sous la responsabilité du vice-président formation, qui serait en même temps directeur de ce service. Cela impliquerait une certaine « professionnalisation » de la fonction de vice-président, qui serait exercée à plein temps.

¹⁴ p. 111

2.2 Renforcer le niveau facultaire.

Diagnostic :

Les différentes évolutions législatives (loi LRU, passage aux responsabilités et compétences élargies) ont conduit à renforcer la centralisation des processus décisionnels autour du président et à réduire les responsabilités des doyens.

Il est à noter que les présidents et doyens sont élus par des collèges différents et pour une durée différente¹⁵, ce qui accentue souvent une distance entre eux.

Propositions :

Changer le mode de désignation des doyens, pour qu'ils soient le trait d'union entre leurs départements et l'équipe présidentielle. L'auteure propose aussi qu'ils soient considérés comme des collaborateurs directs de la présidence de l'université, et qu'ils soient pleinement associés à la politique de l'établissement.

2.3 Raffermer la démocratie universitaire et la collégialité.

Diagnostic :

Les universités françaises comprennent plusieurs instances électives. Cependant, différentes études sur le sujet montrent que, si les conseils sont un lieu d'échanges et de débats, les décisions « sont souvent si bien préparées par les équipes présidentielles et les services centraux que les conseils peinent à intervenir sur les contenus¹⁶ ».

Propositions :

L'auteure cherche des solutions pour « garantir la démocratie universitaire sans pour autant créer des instances pléthoriques¹⁷ ». Elle propose de se rapprocher du mode de gouvernance des universités canadiennes et allemandes.

Aujourd'hui, les conseils d'administrations des universités se prononcent à la fois sur le quotidien de l'université mais aussi sur les orientations stratégiques. Hélas il reste souvent trop peu de temps pour ces dernières. C. Musselin propose donc de créer deux instances : l'une sur les grandes orientations stratégiques et le budget, l'autre sur les décisions liées au fonctionnement quotidien. En Allemagne par exemple, il existe les *Universitätsträte* (= conseils d'orientation stratégiques), où siègent des membres de l'université et des personnalités extérieures, qui statuent sur les grandes orientations de l'université. Le fonctionnement opérationnel revient au *Senat*, qui ne comprend que des membres de l'université : enseignants, administratifs, étudiants.

3. La vocation universitaire.

¹⁵ Présidents d'université : majorité absolue des votes du conseil d'administration, pour 4 ans. Doyens : majorité absolue des membres du conseil d'UFR, pour 5 ans.

¹⁶ p. 127

¹⁷ p. 137

En préambule à cette dernière partie, C. Musselin rappelle que ses propositions à suivre sur les carrières universitaires ne serviraient à rien tant que trois problèmes majeurs ne sont pas résolus :

- la chute des ouvertures de postes de maître de conférences,
- la faible attractivité des salaires (notamment en début de carrière),
- une répartition des tâches mal ajustée (avec notamment la hausse des tâches administratives et peu qualifiées dévolues aux enseignants, comme le fait de rentrer les notes de partiels de centaines d'étudiants dans le logiciel approprié).

3.1 Inscrire les carrières dans l'espace européen.

Diagnostic :

Les modalités de gestion des carrières universitaires demeurent ancrées sur des modèles nationaux, ce qui nuit à la mobilité internationale, notamment à la constitution d'un espace européen de l'enseignement et de la recherche.

Propositions :

Christine Musselin propose un processus d'harmonisation des carrières à l'image de ce qui a lieu pour les diplômes avec le processus de Bologne et la mise en place du LMD. Certes il s'agirait d'un processus long et ambitieux. C'est la raison pour laquelle l'auteure plaide *a minima* pour la prise en compte de la question de compatibilité avec l'international lorsque de nouvelles mesures sur les carrières universitaires sont adoptées.

3.2 Laisser la main aux universités pour recruter.

Diagnostic :

Les recrutements universitaires sont souvent critiqués car ils ne tiendraient pas forcément compte des qualités pédagogiques des candidats ou de leur adéquation au profil de poste recherché. Plusieurs réformes ces vingt dernières années ont permis d'améliorer ce dernier point, par exemple en décrivant systématiquement le profil recherché (à la place d'une sélection sur concours).

Propositions :

L'auteure est en faveur de la suppression du CNU¹⁸ car elle estime que « aujourd'hui, les universités sont responsables de leur masse salariale, mais ne le sont toujours pas de leurs recrutements »¹⁹. En complément, elle estime nécessaire d'améliorer les

¹⁸ Conseil National des Universités : instance consultative pour le recrutement et la gestion de carrière des enseignants universitaires. L'une de ses principales responsabilités est la qualification des candidats qui souhaitent se présenter à des postes de maîtres de conférences ou de professeurs. La qualification autorise à se porter candidat aux postes ouverts par les universités.

¹⁹ p. 176

conditions de recrutement, par exemple en réduisant la taille des comités de sélection²⁰, en rendant leur processus de sélection plus transparent²¹.

3.3 Mieux accompagner les débuts de carrière.

Diagnostic :

Le début de carrière des enseignants à l'université est trop souvent négligé : elle estime que les jeunes maîtres de conférence n'ont souvent pas une idée claire de ce qui est attendu d'eux et de ce qui sera déterminant pour la suite de leur carrière et qu'ils sont peu accompagnés en la matière par les enseignants-chercheurs plus aguerris.

Propositions :

Christine Musselin préconise d'améliorer l'accueil des nouveaux maîtres de conférences lors de la prise de poste (journées de découverte de l'institution, présentations des équipes...) et de renforcer leur formation (formations à la pédagogie, aux langues étrangères, au management pour ceux qui souhaitent plus tard exercer des responsabilités dans un laboratoire ou un département).

Par ailleurs, elle suggère que les responsables de laboratoires ou de département pourraient renforcer leur suivi des ressources humaines, par exemple en menant des entretiens annuels qui permettraient de s'assurer du suivi de l'activité des enseignants et les aider à orienter leurs choix de carrière.

3.4 Supprimer les agrégations du supérieur.

Diagnostic :

L'agrégation du supérieur est un concours national qui donne accès, pour certaines disciplines, au titre de professeur des universités. Un concours à l'agrégation est ouvert en moyenne tous les deux ans. Le concours consiste en une série d'épreuves, dont une leçon de plusieurs heures, devant un jury de pairs dans la discipline.

Pour les défenseurs de l'agrégation, ce processus permet une égalité de traitement des candidats, la garantie d'une connaissance généraliste de sa discipline par le candidat, une résistance à la tentation de recrutement locaux... Cependant, cela demeure un exercice coûteux pour l'Etat (le jury se réunissant plusieurs fois) et pour les candidats (déplacement à Paris, réunion d'une équipe pour préparer la leçon...). En outre, les candidats sont affectés selon leur rang de classement, ce qui peut décourager certains candidats peu mobiles et ce qui prive les établissements de la maîtrise de leur recrutement. L'auteure note que les demandes de postes à l'agrégation ont fortement diminué ces dernières années, qu'elle explique en partie par cette dernière raison.

En outre, le concours de l'agrégation ne facilite pas l'ouverture internationale des recrutements.

²⁰ Composés actuellement de membres de l'universités et de membres d'autres universités, l'auteure estime qu'il est difficile de les réunir souvent et de façon efficiente, du fait notamment de leur taille et de l'éloignement des membres extérieurs.

²¹ Par exemple en y adjoignant un représentant des ressources humaines.

Propositions :

Pour appuyer son argument de supprimer l'agrégation, Christine Musselin prend l'exemple de l'économie, qui a supprimé l'agrégation du supérieur en 2014, où le localisme dans les recrutements est bien moindre qu'en sciences de gestion, qui l'a conservé. L'absence d'agrégation du supérieur n'empêche donc pas des comportements vertueux dans le recrutement.