

# Introduction

« Initiative d'excellence », « laboratoire d'excellence », « équipement d'excellence », « prime d'excellence scientifique », « filières d'excellence », « campus d'excellence », « chaires d'excellence » : « l'excellence » est désormais un mot largement mobilisé dans la sphère de l'enseignement supérieur et de la recherche (ESR), en France comme ailleurs. Le Canada a par exemple créé dès 1989 un « Programme des réseaux de centres d'excellence » visant à « rassembler les personnes les plus brillantes œuvrant dans un grand nombre de disciplines et de secteurs pour traiter des enjeux critiques pour les Canadiens »<sup>1</sup>. En Europe, c'est à l'Allemagne que l'on doit, en 2005, la paternité des « initiatives d'excellence » (*Exzellenzinitiative*), qui consistent à concentrer des moyens importants sur quelques universités choisies sur projet par un jury international. L'Espagne, quant à elle, a lancé en 2009 des « campus universitaires d'excellence internationale » afin de moderniser ses structures et de favoriser la recherche et les transferts de technologie. En France, depuis la fin des années 1990, les pouvoirs publics usent de ce vocable symbolique, à connotation positive et somme toute relativement consensuel<sup>2</sup> – qui peut revendiquer être en faveur de la médiocrité? – pour tenter de redonner une impulsion à ce domaine d'action publique, comme ils ont pu le faire pour d'autres en mal d'image ou de réputation : on peut penser aux « pôles d'excellence » chers à Ségolène Royal (alors ministre déléguée à l'Enseignement scolaire) dans la relance de la politique de l'éducation prioritaire en 1999<sup>3</sup>, à la politique des pôles d'excellence rurale lancée en 2005 pour dynamiser l'activité économique dans les territoires ruraux, ou encore aux « internats d'excellence » initiés en juin 2007 dans les quartiers défavorisés.

1. [www.nce-rce.gc.ca/Programs-Programmes/NCE-RCE/Index\\_fra.asp](http://www.nce-rce.gc.ca/Programs-Programmes/NCE-RCE/Index_fra.asp).
2. Il serait toutefois faux de parler d'unanimité : il existe, depuis quelque temps, des appels à la « *slow science* » ou à la « désexcellence » en Europe, revendiquant « une conception de la recherche et des relations entre chercheurs centrée sur la convivialité, l'intelligibilité, l'échange et la volonté de bien faire son travail. [...] [en] décalage avec les politiques de recherche développées par nos institutions nationales et internationales [...] et les injonctions de productivité, de rentabilité et d'immédiateté inlassablement ressassées par nos *managers* académiques » (Olivier P. Gosselain, « Slow Science. La désexcellence », juillet 2011, [http://slowscience.fr/wp-content/uploads/2011/07/Slow-Science\\_-La-d%C3%A9sexcellence-1.pdf](http://slowscience.fr/wp-content/uploads/2011/07/Slow-Science_-La-d%C3%A9sexcellence-1.pdf)). On peut également citer Lisa Alleva, « Taking Time to Savour the Rewards of Slow Science », *Nature*, vol. 443, n° 7109, 21 septembre 2006, p. 271, ou encore la création de la *Slow Science Academy* à Berlin en 2010 (<http://slow-science.org/>).
3. Philippe Bongrand, « L'introduction controversée de l'« excellence » dans la politique française d'éducation prioritaire (1999-2005) », *Revue française de pédagogie*, n° 177, octobre-décembre 2011, p. 11-24.

S'il s'agit d'un mot utilisé et assumé par tous les décideurs, quelle que soit leur appartenance politique, il n'existe pas à ce jour de définition précise de ce que les gouvernants entendent par « excellence », aucun n'ayant pris soin de théoriser cette notion pourtant devenue une injonction récurrente. Il existe en outre plusieurs domaines d'usage de ce terme dans le discours même officiel, depuis la définition d'un simple idéal jusqu'à la description de mesures techniques (gestion de la recherche et de l'université, questions administratives et financières, évaluation etc.)<sup>4</sup>. La question qui se pose dès lors est de savoir si, au-delà du slogan, il existe une politique publique effective de l'excellence dans l'enseignement supérieur et la recherche en France et, si tel est le cas, d'en analyser les ressorts.

L'objet de cet ouvrage<sup>5</sup> est de décrire et de comprendre quelle politique est menée dans l'enseignement supérieur et la recherche en France depuis une quinzaine d'années, d'en mesurer les effets et d'en interroger la pertinence.

Nous reviendrons ainsi, dans un **premier chapitre**, sur les différents enjeux et défis auxquels est confronté l'enseignement supérieur, ce qui nous permettra de mieux définir les objectifs de la politique menée pour y faire face. Nous verrons en effet que c'est pour renforcer la compétitivité internationale de notre système qu'a été lancée la politique de l'excellence dans ce secteur. Fruit d'une histoire compliquée, celui-ci était devenu très segmenté – entre notamment universités, grandes écoles et organismes de recherche – et parfaitement illisible depuis l'étranger. La question de la compétitivité se pose progressivement à partir de la fin des années 1990 avec les premières réflexions sur l'europanisation du système d'enseignement supérieur et la création d'un *cursus* harmonisé entre les pays, le LMD (licence-master-doctorat) ; mais elle n'est devenue le cœur de la préoccupation des gouvernants qu'après le « choc », nous le verrons, de la publication du « classement de Shanghai » de 2003, qui fut une véritable humiliation pour les établissements français, largement absents de ce « radar » censé repérer les meilleurs établissements d'enseignement supérieur au monde. C'est à ce moment-là que les décideurs n'ont eu de cesse de réformer le secteur en vue d'atteindre « l'excellence », c'est-à-dire, très clairement, les plus hautes places de ce classement.

« L'excellence », presque toujours utilisée au singulier que ce soit dans les discours politiques ou les labels attribués à telle ou telle action et jamais déclinée sous forme d'adjectif, est un concept global : jadis, le « prix d'excel-

4. Matthias Tauveron, « Excellence. Une analyse logométrique », *Mots. Les langages du politique*, n° 102, juillet 2013, p. 121-136.

5. Cet ouvrage, qui ne prétend pas à l'exhaustivité, s'appuie sur des sources diverses : des données institutionnelles et des statistiques publiques ; la littérature scientifique et professionnelle du secteur ; et surtout l'expérience de journaliste spécialisée de l'auteur, qui couvre l'actualité de l'enseignement supérieur et de la recherche depuis plusieurs années pour le compte de l'agence de presse AEF (agence d'informations spécialisées).

lence » était décerné à l'élève qui se distinguait dans l'ensemble des disciplines scolaires. Viser l'excellence, c'est donc avant tout un état d'esprit, être reconnu comme le meilleur, sous-entendu dans les classements internationaux. Le singulier peut laisser penser qu'il existe un modèle unique à atteindre, à savoir celui des grandes universités de recherche anglo-saxonnes qui monopolisent les premières places de tous les classements. Voilà donc l'objectif affiché de cette politique, même si cette notion de « modèle » mérite d'être interrogée.

Nous verrons dans un **deuxième chapitre** que cet objectif s'accompagne d'une série de mesures concrètes devant permettre d'accroître la visibilité internationale des établissements français. Plusieurs réformes d'envergure sont en effet lancées dans les années 2000, les plus emblématiques étant la loi de programme pour la recherche du 18 avril 2006, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) du 10 août 2007 ou les différentes politiques de site et de regroupement d'établissements. Ces textes ne représentent pas des mesures isolées : ils s'inscrivent dans un cadre général d'action qui est celui de « l'économie de la connaissance »<sup>6</sup> et du *New public management*<sup>7</sup>, touchant un grand nombre de secteurs de l'action publique, bien au-delà de nos frontières. Dans une société mondialisée, le savoir devient un facteur de production au même titre que le travail et le capital. C'est même ce capital humain, immatériel, qui devient un avantage compétitif et qui expliquerait que nous soyons passés à une nouvelle ère de l'économie, postindustrielle, depuis les années 1990. La nouvelle gestion publique date, elle, des années 1970, et vise à revoir les formes traditionnelles d'organisation de l'État en rapprochant la gestion publique de celle privée et en promouvant par exemple la rationalisation des structures publiques, l'évaluation ou encore la rémunération au mérite.

Le champ de l'enseignement supérieur n'échappe pas à l'influence de ce nouveau cadre et doit faire face à des réformes d'ampleur dont les plus emblématiques sont certainement la création de deux agences nationales indépendantes : l'ANR (Agence nationale de la recherche, 2006), chargée de procéder à un financement compétitif de la recherche, sur appels à projets ; et l'Aeres (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, 2006<sup>8</sup>), qui évalue tant les équipes de recherche que les établissements ou encore les formations. Le financement ne se fait plus à la seule activité mais aussi à la performance, et la part des financements sur projet augmente au détriment de celle des financements récurrents, l'idée

- 
6. Dominique Foray, *L'économie de la connaissance*, coll. « Repères. Économie », La Découverte, Paris, nouv. éd., 2009.
  7. Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, *Public Management Reform : a Comparative Analysis – New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford University Press, Oxford-New York, 3<sup>e</sup> éd., 2011.
  8. Remplacée par le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCÉRES) à compter du 17 novembre 2014.

sous-jacente des gouvernants, issue de la théorie économique néoclassique, étant que la concurrence accroît forcément l'efficacité individuelle. Il ne faut pas oublier également le mouvement de responsabilisation des établissements impulsé par la loi LRU et le passage aux RCE (responsabilités et compétences élargies) : les établissements sont désormais en charge de la gestion de l'intégralité de leur budget, y compris la masse salariale, et la gouvernance des universités se veut plus resserrée en vue d'être plus efficace. Enfin, nous analyserons les politiques de site et de regroupement, qui visent à rapprocher les principaux acteurs – universités, grandes écoles et organismes de recherche – dans de vastes ensembles censés ressembler davantage au standard international qu'est l'université de recherche américaine et devenir des têtes de proue de notre système d'ESR, sur le modèle des champions nationaux industriels. Toutes ces réformes ont pour conséquence de concentrer les ressources sur un nombre restreint d'acteurs, l'idée étant que ces derniers vont tirer l'ensemble du système vers le haut.

Dans le **troisième chapitre**, nous reviendrons sur le « pouvoir de coercition », qui, dans le secteur de l'ESR, peut être vu sous les traits de la mesure et de l'évaluation de l'excellence. D'après Lucien Karpik<sup>9</sup>, nous sommes passés « d'une forme d'organisation fondée sur la règle, sur un pouvoir professionnel semi-collégial et sur une pratique généralisée du jugement des pairs » à « un système qui assigne une position centrale à l'évaluation des travaux et des chercheurs ». Nous verrons ainsi en détail quel système d'évaluation a cours en France, depuis la création de l'Aeres, en nous attachant tant à l'évaluation des unités de recherche que des formations mais aussi des personnels et des établissements dans leur ensemble. Nous nous arrêterons également sur la méthodologie des classements internationaux. Qui dit mesure de l'excellence et de la performance des établissements et des acteurs dit aujourd'hui échelle rationnelle de valeurs et multiplication des indicateurs chiffrés, lesquels peuvent donner une impression de plus grande objectivité. Nous interrogerons dans ce chapitre les effets de ces évaluations qui ont un pouvoir normatif et donc transformateur sur le système, la principale visée des indicateurs étant de faciliter le pouvoir de décision des gouvernants.

Il reste enfin la question du public, que nous aborderons dans un **quatrième chapitre** : à qui s'adresse cette nouvelle politique publique de l'excellence ? Il existe un public explicite, à savoir les établissements eux-mêmes, qui doivent être en mesure de grimper dans les classements. Mais nous verrons que, curieusement, alors que le modèle visé est celui de la grande université de recherche, les universités françaises, même si elles sont, sur le papier, remises au centre de l'échiquier, ne sont toujours pas dotées des mêmes

9. Lucien Karpik, « "Performance", "excellence" et création scientifique », *Revue française de socio-économie*, n° 10, 2<sup>e</sup> semestre 2012, p. 113-135.

armes que les établissements sélectifs de l'ESR français : elles ne peuvent ni choisir leur public, ni lever des fonds à leur guise.

L'autre public visé, ce sont les personnels de recherche qui doivent, pour « performer », publier toujours davantage, dans les meilleures revues internationales. Cette « course à l'excellence » n'est pas sans effet sur l'organisation du travail au sein des établissements d'enseignement supérieur : nous verrons à ce titre que cette politique s'accompagne de l'émergence d'une nouvelle élite universitaire, grande gagnante de cette réorganisation.

Mais qu'en est-il des usagers de l'ESR, à savoir les étudiants ? Curieusement, ces derniers ne sont jamais mentionnés comme le public cible des mesures d'excellence, ou alors une infime partie d'entre eux, des dispositions étant prises en parallèle pour favoriser leur réussite. Ce choix mérite d'être interrogé, car il intervient à un moment où la démocratisation de notre enseignement supérieur est en panne, le système ne profitant pas équitablement à tous les étudiants en fonction des ressources de leur famille. Certaines mesures sont prises pour pallier ce phénomène, comme la politique d'ouverture sociale dans les grandes écoles, mais nous verrons que, là encore, les choix retenus ont des effets relativement cosmétiques.

Au sein de chacun de ces chapitres, nous nous demanderons s'il n'existe qu'une politique possible de l'excellence, menée indifféremment par la droite et la gauche, ou plusieurs, et comment la ou les caractériser. En proposant un tel raisonnement, nous ne souhaitons ni minorer, ni surestimer l'importance de ce clivage droite/gauche dans la « fabrique » politique des politiques d'enseignement supérieur et de recherche<sup>10</sup>. Ce champ ne semble pas en effet faire l'objet d'alternances partisans majeures, si ce n'est peut-être en termes de « méthode », entre les politiques menées par les gouvernements de droite et de gauche, ce, depuis 1968 et plus encore depuis 1990. Si l'on prend par exemple la composition des cabinets ministériels depuis 2007, il est frappant d'observer que certains hommes connus pour être « de gauche » n'ont pas hésité à s'engager aux côtés de Valérie Pécresse, ministre UMP (Union pour un mouvement populaire) : c'est le cas du géophysicien Philippe Gillet, aujourd'hui vice-président pour les affaires académiques de l'École polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse), qui a été son directeur de cabinet de 2007 à 2010 ; ou encore du mathématicien Thierry Coulhon, qui a été son directeur adjoint de cabinet en 2009 et 2010. Un homme comme Philippe Aghion, économiste cosignataire de la tribune « Nous, économistes, soutenons Hollande » parue dans *Le Monde* du 17 avril 2012, a également été consulté aussi bien par Valérie Pécresse,

10. Nicolas Sauger, « Gauche-droite : quels clivages aujourd'hui ? », *Problèmes politiques et sociaux*, n° 958, mars 2009 ; Ramona Coman et Simon Persico, « Politiques publiques et partis politiques », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, coll. « Références. Gouvernances », Les Presses de Sciences Po, Paris, 3<sup>e</sup> éd., 2010, p. 482-491.

à qui il a rendu en 2010 un rapport sur l'excellence universitaire, que par Geneviève Fioraso, ministre socialiste, même s'il n'apparaissait pas dans l'organigramme officiel. Le premier directeur de cabinet de cette dernière (en 2012-2013), Lionel Collet, était de son côté l'ancien président de la Conférence des présidents d'université (CPU) ayant mis en œuvre, sans s'y opposer, la loi LRU impulsée par la droite. En dépit de la rhétorique de la rupture déployée par Nicolas Sarkozy et son gouvernement à partir de 2007, ou celle du changement dans la méthode mise en avant par François Hollande depuis 2012, il y a donc en réalité une grande continuité dans les principales orientations de la politique d'enseignement supérieur depuis les années 1990, ce qui n'empêche évidemment pas des inflexions sur certains axes. Si rupture il y a, elle est plus dans la méthode que sur les choix de fond, et plus de degré que de nature. Le clivage droite/gauche est donc utilisé au sein de cet ouvrage dans cette perspective, comme un analyseur ou un révélateur des différences observées.

Ces questions nous amèneront au final à distinguer plusieurs politiques possibles en matière d'excellence de l'ESR :

- la première, essentiellement symbolique, vise simplement, par un label consensuel et positif, à revaloriser l'image d'un secteur clé pour l'économie nationale mais en souffrance sur le plan de la réputation (« l'excellence comme symbole »);
- une autre, que l'on pourrait qualifier d'« élitiste » ou « élitaire », vise l'excellence par la promotion d'une élite supposée avoir un effet d'entraînement sur l'ensemble du système (« l'excellence pour les meilleurs »), avec l'idée que la compétition induite est méritocratique;
- la dernière, « démocratique », fait le pari d'une élite plus étendue et plus diversifiée (« l'excellence pour tous ») et aurait à cœur de valoriser les talents de chacun afin de maintenir une certaine cohésion sociale : il s'agirait alors d'une politique « des excellences ».

Ces différentes conceptions recouvrent-elles des clivages partisans? Les partis au pouvoir ont-ils une vraie vision politique de l'excellence telle qu'elle devrait être dans le secteur de l'ESR ou ne procèdent-ils pour le moment qu'à des aménagements organisationnels imposés par le cadre général d'action du *New public management*? Derrière des discours réformateurs, les pouvoirs publics parviennent-ils à faire évoluer des coalitions d'intérêts rétives à tout changement? Quelle est en outre la marge de manœuvre des acteurs locaux face aux injonctions venues d'en haut? Participent-ils à cette course à l'excellence ou parviennent-ils à en limiter les effets? Telles sont quelques-unes des questions que nous poserons tout au long de cet ouvrage.