

Jean-Marie Seca, Université de Lorraine, 2L2S

Recension sur le livre de : Gilles Ferréol, *Universités et territoires : une comparaison européenne*, Paris, Sudel, 2008, 222 p.

La recherche sur les politiques publiques universitaires met l'accent sur des processus spécifiques, comme la coopération et la concertation entre divers acteurs tant professionnels, syndicaux, administratifs, économiques qu'étatiques ou internationaux, et sur les fonctions et les missions fondamentales des établissements. La redécouverte de l'importance de la « société des savoirs » et de la guidance cognitive des organisations, le caractère stratégique, voire même vital, du développement de la recherche incitent nombre de décideurs économiques, politiques, universitaires, nationaux ou régionaux, à engager des réformes, élaborer des partenariats ou à envisager des aménagements visant à garantir la pérennité et l'innovation au sein des systèmes universitaires qui les concernent. Gilles Ferréol livre, avec cette contribution majeure, une synthèse solide, éclairante, comparative, mettant en correspondance, comme le titre l'indique, « universités » et « territoires ». Il s'agit d'observer et d'analyser, de façon sociologique, sociopolitique et historique, la genèse des réseaux d'établissements de diverses régions d'Europe. Le livre est organisé en quatre chapitres dont le dernier est centré sur une comparaison entre les études de cas approfondies dans le premier (France), le second (Communauté française de Belgique) et le troisième (Royaume-Uni). Des références bibliographiques nombreuses et des annexes instructives ponctuent l'ouvrage qui est tiré d'un rapport de recherche, déposé récemment (décembre 2007) par le sociologue bisontin dans le cadre d'un contrat avec l'UNSA-Éducation et le Centre Henri-Aigueperse. De nombreux acteurs (présidents d'universités, membres des communautés académiques, équipes ministérielles, responsables de collectivités territoriales) ont été interrogés, de façon qualitative et détaillée, dans les trois principales zones géographiques analysées. Des analyses documentaires, portant sur diverses sources, à propos d'universités espagnoles, portugaises, finlandaises, suédoises, tchèques et polonaises ont permis à l'auteur de parachever cette étude approfondie sur les universités en Europe.

Le premier chapitre, « *Le canevas hexagonal* », retrace d'abord les modes de création et d'institutionnalisation des facultés, écoles et universités, des prémices au XIX^e siècle, puis à l'époque actuelle. L'autorité étatique et la centralité parisienne et de quelques grandes villes ont d'abord été prédominantes dans les décisions de création et de gestion d'établissement. L'émergence de raisonnements associés aux territoires date plutôt de l'après-Seconde Guerre mondiale. La césure de 1961 (liée à la massification des études universitaires) et, surtout, l'impulsion cruciale du plan Jospin « Universités-2000 » marquent des moments-clés d'une réorientation forte

des politiques de partenariat avec les collectivités territoriales (contrats de plan « État-Région », contrats quadriennaux, schémas régionaux et nationaux). On assiste alors à la construction d'universités nouvelles et multipolaires, au plus près de l'usager, afin de favoriser une intégration sociale par les études et une dynamisation économique et formative locale. À partir du milieu des années 1990, l'internationalisation, la baisse ou la stagnation des effectifs étudiants et la réforme dite « LMD » (licence-master-doctorat) conduisent les établissements à une plus forte visibilité externe, à une présence plus efficace, en termes de recherche, et à la mise en œuvre d'une meilleure qualité pédagogique. Des regroupements et fusions (cf. les PRES ou les unions d'établissements sous une seule institution) voient le jour. Ainsi, des logiques de comparaison et d'efficacité (classements internationaux des universités jouant un rôle idéologique/technocratique étonnant) entrent en relative opposition avec les enjeux territoriaux (communes, départements) et parfois clientélistes (chacun voulant « son » IUT ou « son » antenne), liés aux réformes des années 1980-1990. Selon les contextes (zones fortement industrialisées, agricoles, urbaines ou touristiques ; présence ou absence préalable d'établissements universitaires ; communication riche et équilibrée avec les élus locaux ; marchés du travail particuliers ; zones plus ou moins densément peuplées), des spécialisations sont mises en avant ou des ensembles pluridisciplinaires défendus, voire créés (universités nouvelles). À l'heure actuelle, le tissage d'un réseau d'établissements aboutit à un réel aménagement local, « *aucun point du territoire ne se situant désormais à plus de 150 km d'une ville siège d'une université* » (p. 37). Le chapitre 1 est aussi consacré à deux études fouillées de contextes régionaux : le Nord-Pas-de-Calais et le Poitou-Charentes, l'une étant la seconde région de France (après l'Île-de-France) et l'autre se situant à la dix-septième place sur vingt-six, pour le nombre d'étudiants. Ces deux sections (équivalent à des sous-chapitres bien documentés et riches en observations) permettent à l'auteur de nourrir sa réflexion à partir des entretiens réalisés et de mettre en perspective les raisonnements territoriaux des acteurs avec les logiques administratives et légales abordées en début de chapitre.

Le chapitre 2, « *La communauté française de Belgique et ses modes de régulation* », révèle d'autres aspects, fort complexes, des politiques publiques universitaires, connectés à la nature fédérale et multilinguistique du Royaume. Un exemple sémantique, parmi d'autres plus notables : contrairement à l'usage hexagonal, un établissement dit « libre » y est aussi public et laïque. L'importance donnée au consensus et à l'équilibre des décisions, en tenant compte des différentes parties négociant (démocratie « consociative », « pilarisation », subsidiarité), et l'ancienneté de ces pratiques donnent lieu, durant une première période, à une administration généreuse des inscriptions étudiantes (non-sélection, non-vérification

de la valeur des titres et diplômes) et à une forte autonomie, d'abord pédagogique puis presque entière des établissements. Durant les années 1980-1990, diverses prérogatives de gestion (de ressources humaines, organisationnelles, financières) leur sont conférées mais selon un savant jeu de « *concurrence encadrée* » (p. 86) et de contrôle de chaque entité par l'assemblée des Recteurs (les « *communautés universitaires* » édifient des règles de comptabilité et de gestion budgétaire très prescriptives). L'institutionnalisation de scissions linguistiques et régionales, l'affermissement des formes de « *gouvernance* », plus soucieuses de l'administration des ressources financières, et la tendance à l'homogénéité engendrée par le processus de Bologne (L/M/D) ont conduit, comme en France, à des projets de regroupement et de fusion (l'exemple de l'Université catholique de Louvain est d'ailleurs très bien décrit, la création des « *académies* » rassemblant certains établissements étant alors un moment fondamental). Comme dans l'Hexagone, les avis sont mitigés et les remarques critiques nombreuses (par exemple : augmentation des charges de travail administratives aux dépens des finalités d'écriture et de recherche ; marchandisation des enseignements et des diplômes, abstraction des schémas de transposition des modules paramétrés en *ECTS*). Comme dans le chapitre 1, des témoignages et extraits d'interviews diversifiés concluent ce chapitre très informatif. On remarque, d'ailleurs, que les établissements belges sont à la fois audacieux et précautionneux dans leurs processus d'innovation organisationnelle.

Le chapitre 3, « *Le Royaume-Uni et le monde anglo-saxon* », fait entrer le lecteur dans des établissements typiques et de référence mondiale, figurant parmi les premiers des classements internationaux. Depuis longtemps, les universités britanniques bénéficient d'atouts (embauche de personnel, gestion du patrimoine immobilier, diversification des sources de financement) qui sont plutôt des thématiques de réglementations récentes et des objectifs nouveaux en France. Cependant, on note, après 1979, une accélération des changements (gouvernance de type entrepreneurial et financiarisé) et l'émergence d'une internationalisation et d'une augmentation substantielle des droits d'inscription (pouvant atteindre 3000 £ pour les *postgraduates*, voire 8000 £, pour des ressortissants hors UE, et tournant, pour les premiers cycles, autour de 1000 £). Ces coûts élevés de formation sont accompagnés de programmes d'évaluation de leur qualité (*Quality Assurance Agency*, notamment). Très succinctement, on peut dire que, combinées à divers indicateurs (de résultats, de classement, d'encouragement, d'allocations sélectives) et outils de pilotage, ces évolutions font converger, vers un modèle entrepreneurial et d'organisation apprenante, nombre d'établissements britanniques. Les procédures d'évaluation de la recherche, les modalités d'assistance (dites « *prime au code*

postal »), tenant compte de l'origine territoriale des étudiants, et l'importance des rapports à l'environnement institutionnel (transferts de connaissances entre universités et organisations socio-économiques, notamment mais aussi leurs effets en termes de restructuration de la manière de gérer la recherche et les dispositifs formatifs) sont ensuite passées en revue avec précision. À la suite, diverses typologies des modes de gestion des universités sont présentées, explicitant certaines caractéristiques du modèle entrepreneurial (esprits d'entreprises « *civique* », « *hésitant* », « *débridé* » ou « *restreint* » ; plus ou moins forte systématisation et pénétration de cette culture dans les établissements). On assiste, par ailleurs, à l'évolution, à partir de 1997, vers une forte décentralisation politique et administrative (*devolution* ; autonomie de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord). Les emprises territoriales nouvelles ainsi induites, en liaison avec le caractère incontournable des processus de régulation nationaux et européens, impliquent une « dialectique complexe ». Ferréol les décrit avec subtilité, en s'appuyant, comme dans les autres chapitres de cet ouvrage, sur des extraits d'entretiens (à Bristol et Stirling), des tableaux statistiques, des cartes géographiques, des schémas et des présentations synoptiques tout à fait judicieuses.

Le dernier chapitre (« *Éléments de comparaison* ») s'imposait (théoriquement et sémantiquement) à l'auteur comme au lecteur du fait de la densité et de la richesse informative des précédentes parties. Divers éléments communs aux universités observées sont alors mis en exergue (autonomie, contractualisation, lien avec une multiplicité de partenaires locaux et socio-économiques, maillage du territoire, diffusion du nouveau management public et d'outils d'allocation et gestion des ressources, professionnalisation des études). De plus, la gestion des établissements se complexifie toujours plus et partout. Elle engendre certes « *un allongement de la ligne hiérarchique* », des « *lenteurs* » dans l'instruction et le suivi des dossiers et des « *pesanteurs bureaucratiques* » ou bien encore des arbitrages parfois surprenants (p. 157). Certains pensent d'ailleurs que la progressivité a du bon ou que la prise en compte de la dualité des universités (missions fondamentales maintenues, modèle entrepreneurial instillé malgré tout) s'avère nécessaire. Néanmoins, quatre processus peuvent être pointés dans divers pays d'Europe : l'augmentation du nombre d'établissements, la progression des effectifs, l'éclatement sur plusieurs sites, un début de coordination régionale. On s'interroge ensuite sur l'impact de l'internationalisation des processus de gestion des établissements sur l'altération des modèles nationaux (quelles sont les déclinaisons spécifiques ? Y a-t-il hybridation ?). C'est alors que d'autres exemples nationaux sont mis à l'honneur et invoqués et donnent lieu à une mise en perspective (Allemagne, Espagne, pays scandinaves,

Europe centrale). Finalement, trois types de gouvernance sont repérés : 1. *institutionnelle* (prégnance des règles de fonctionnement prescrites par les pouvoirs publics ; faiblesse des évaluations externes) ; 2. *managériale* (plus forte autonomie de gestion ; moins grande dépendance financière face à l'État) ; 3. *mixte* (oscillant entre ces deux pôles). Les modèles mixtes (Italie, Espagne, Belgique), tout en mettant en place de timides réformes, présupposent des changements incrémentaux et (trop ?) lents. Cette contribution est ardue à résumer et à commenter, du fait même de l'objet très compliqué à étudier et de la très forte densité d'écriture de l'auteur qui a alors concentré une documentation et des sources, souvent inédites, en un volume qui est écrit d'une main de maître. Nul doute que le lecteur pourra trouver là un travail informatif, pouvant le conduire à mieux réfléchir sur l'évolution des systèmes universitaires européens !

Jean-Marie SECA