



**HAL**  
open science

# Brève histoire des universités, de leur suppression sous la Révolution, à leur renaissance en 1968, jusqu'à leurs reconfigurations actuelles

Christine Musselin

## ► To cite this version:

Christine Musselin. Brève histoire des universités, de leur suppression sous la Révolution, à leur renaissance en 1968, jusqu'à leurs reconfigurations actuelles. Forest Frédéric. Les Universités en France Nouvelle édition entièrement refondue, augmentée et mise à jour, Presses Universitaires de Rouen et du Havre, 2021. hal-03493981

**HAL Id: hal-03493981**

**<https://hal.science/hal-03493981>**

Submitted on 18 Dec 2021

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Brève histoire des universités**

***De leur suppression sous la Révolution, à leur renaissance en 1968, jusqu'à leurs reconfigurations actuelles***

**in Forest, F. (dir.) : *Les Universités en France*, Nouvelle édition entièrement refondue, augmentée et mise à jour, Mont-Saint-Aignan, PURH, pp. 19-41.**

Christine Musselin

L'Université est une institution plusieurs fois centenaire. Elle a survécu aux siècles qui passent, aux changements de régime politique et aux révolutions technologiques et elle se renforce même au fil du temps : l'enseignement supérieur est devenu une étape indispensable dans la trajectoire d'une part toujours plus large de la population sur l'ensemble de la planète au cours du XXe siècle, si bien que le nombre des étudiants a littéralement explosé depuis 1950 (Schofer et Meyer, 2005 ; Frank et Meyer 2020), tandis que la connaissance est aujourd'hui considérée comme le moteur du développement des sociétés contemporaines. Si l'Université prospère et si elle a, en tant qu'institution, traversé les siècles, il en va en revanche autrement des universités, c'est-à-dire des multiples établissements qui la concrétisent. Dans son ouvrage intitulé « Les Révolutions de l'université », Alain Renaut (1995) rappelle ainsi que les établissements français ont connu des périodes de gloire et d'expansion, mais aussi des périodes de déchéance, voire de disparition. Si sur leur site web nos universités revendiquent souvent plusieurs siècles d'existence et « font comme si » elles avaient traversé le temps sans discontinuités, la réalité historique est tout autre et aucune ne peut se prévaloir, comme le peuvent en revanche Oxford ou Cambridge, de plusieurs siècles de rayonnement ininterrompus. Les raisons en sont multiples. L'une des plus importantes est que la pérennité des universités est souvent étroitement liée, en France comme ailleurs, à la trajectoire des territoires où elles se situent, comme l'a montré Jean-Jacques Latouille (2003) en retraçant l'histoire de l'université de Valence, aujourd'hui disparue. Mais dans le cas français, la principale cause de la discontinuité du développement de nos établissements tient à leur suppression sous la Révolution française, à une restauration administrative infructueuse à la fin du XIXe siècle, et à une renaissance tardive qui n'interviendra qu'en 1968. Les universités françaises que nous connaissons aujourd'hui sont donc de très jeunes institutions, nées après la loi Faure de 1968. Ainsi, tandis que dès le début du XIXe siècle les universités allemandes se constituaient selon le modèle humboldtien, qu'au tournant du XXe siècle certaines universités américaines inventaient le modèle de la *research university*, que les universités d'élite britanniques poursuivaient la trajectoire entamée depuis les XIIe et XIIIe siècles, il n'existait pas en France d'établissements comparables.

Nous commencerons donc par retracer à grands traits cette histoire atypique de notre enseignement supérieur et par rappeler les conséquences de cette rupture institutionnelle de presque deux siècles dont les effets sont encore sensibles aujourd'hui. Nous pourrions alors, dans une dernière partie, revenir sur les trois dernières décennies et sur les transformations profondes qu'a suscitées ou accompagnées la « re-création » des universités.

### **1. De 1793 à 1968 : cent soixante-quinze ans sans universités**

Après la création des premières universités à la fin du Moyen Âge, d'abord à Paris et Montpellier, puis dans de nombreuses autres villes, les universités françaises sont progressivement passées d'une tutelle essentiellement ecclésiastique à une tutelle étatique. Même si elles ont pris la forme de corporations locales attachées à des villes, elles ont, jusqu'à la fin du XVIIIe siècle, été de plus en plus soumises à des régulations imposées par les monarques successifs. Mais, avec la Révolution française, elles vont connaître un destin particulier qui va les éloigner pour plusieurs dizaines de décennies de la trajectoire de leurs homologues européennes et notamment allemandes ou britanniques.

## 1.1. La suppression des corporations universitaires au profit des établissements à finalité professionnelle

À la fin du XVIII<sup>e</sup> siècle, quand la Révolution éclate, les universités françaises sont très critiquées et traversent une crise sévère (Verger, 1986). Elles sont donc directement visées par la Convention en 1793, : loi Le Chapelier passée en 1791 prévoyait en effet de supprimer les corporations, et les universités, comme toutes les autres corporations, ont donc été dissoutes. Le conseil de l'instruction publique menait depuis deux ans une réflexion très ambitieuse sur l'enseignement qui aboutit à différents plans (Condorcet, Lepeletier, etc.) dont la plupart soulignaient la nécessité de former les cadres qui permettraient le développement (notamment économique) de la Nation et que pour cela il fallait privilégier les formations proposant un enseignement finalisé (Chevallier, Groperrin et Maillet, 1968). C'est donc dans cette perspective qu'est créée, entre autres, l'École polytechnique, mais aussi que seront assez rapidement ouverts à nouveau les enseignements de théologie, de droit et de médecine dans des écoles spéciales. Celles-ci se reforment alors indépendamment les unes des autres, sans que soient recrées d'universités.

## 1.2. L'Université napoléonienne

Cela ne sera pas remis en question par l'Université impériale napoléonienne de 1806. Celle-ci institue en effet une seule et unique Université en France, celle qui couvre l'ensemble du territoire, qui regroupe les facultés « à vocation professionnelle », mais aussi toutes les facultés de sciences et de lettres, qui sont alors à nouveau ouvertes, et les lycées. Autrement dit, l'Université napoléonienne est constituée d'un centre et d'une multitude d'entités élémentaires, sans structure intermédiaire.

Le pilotage central est assuré par le Grand Maître (le Ministre) mais aussi par le Conseil de l'instruction publique<sup>1</sup>. Or, comme l'a montré l'historien Paul Gerbod (1965, p. 40-41) dans son ouvrage consacré aux universitaires au XIX<sup>e</sup> siècle, ce conseil, constitué essentiellement d'universitaires quasi exclusivement parisiens, se voit confier des tâches fondamentales puisqu'il lui revient la gestion des carrières des universitaires et des programmes. Il contrôle « d'en haut » et de manière centralisée les entités élémentaires périphériques. De surcroît il le fait de manière disciplinaire – chaque membre du conseil « gérant » les universitaires qui relèvent de « son domaine<sup>2</sup> – et il instaure ainsi un pilotage vertical. La seule structure intermédiaire entre l'enseignant universitaire et l'instance parisienne est la faculté. Or celle-ci est une entité particulièrement indéfinie, aux contours difficiles à saisir, notamment en sciences et en lettres où la séparation entre l'enseignement secondaire (le lycée) et supérieur (la faculté) est poreuse : les enseignants interviennent le plus souvent dans les deux institutions et l'activité universitaire se réduit dans une large mesure à la collation des grades. Comme l'écrit Antoine Prost (1968) dans son histoire de l'enseignement, le nombre des étudiants est extrêmement faible en France au cours du XIX<sup>e</sup> siècle et peu de cours sont proposés.

L'Université impériale est donc construite essentiellement autour de l'enseignement en lycées et de la délivrance de diplômes pour le supérieur alors qu'à la même époque le pouvoir prussien, sous l'impulsion de Wilhelm von Humboldt, fait un choix radicalement différent et lie de manière inséparable enseignement et recherche autour de la figure du professeur, dans des institutions universitaires rénovées.

Malgré les nombreuses réformes qui vont jalonner la période qui va de 1806 à la guerre de 1870 – et dont nous ferons ici l'économie – ce « design » institutionnel napoléonien ne sera remis en cause qu'à la marge, sans que soient modifiées les caractéristiques fondamentales du modèle que nous venons de décrire.

---

<sup>1</sup> l'intitulé exact de cette instance nationale a varié au cours du temps, tout comme sa composition et sa fonction. Nous avons choisi, afin de simplifier notre propos, de ne retenir que cette appellation dans notre texte.

<sup>2</sup> Nous avons ainsi remarqué que le Conseil de l'instruction publique peut-être vu comme un ancêtre (surpuissant) du CNU ( Conseil national des universités) : voir Musselin, 2001.

### 1.3. Les réformes de la fin du XIXe siècle... et leurs échecs

La volonté de rompre avec ce modèle est grande après que la France a perdu la guerre de 1870 contre l'Allemagne et que cette défaite a été attribuée au système de formation français. Plusieurs batailles successives vont être menées dont nous ne retiendrons que les trois plus importantes pour notre propos car elles se terminent toutes sur une victoire qui va s'avérer en fait très provisoire.

La première est celle du monopole des titres universitaires : les facultés se voient garantir la collation des grades en 1880. Cette victoire n'est pas sans importance car elle va permettre la constitution d'un périmètre spécifique pour l'enseignement universitaire. Celui-ci sera ainsi protégé de toute concurrence, mais il sera aussi moins facilement exposé aux innovations (et notamment aux nouvelles spécialités disciplinaires) qui vont de ce fait trouver refuge à l'extérieur des universités et notamment dans des écoles<sup>3</sup>. La victoire pour le monopole des titres va finalement produire une séparation étanche entre un système universitaire piloté nationalement, centralisé et relativement uniforme, et un secteur constitué d'institutions ou d'écoles plus différencié, plus réactif aux innovations et moins coordonné.

La deuxième bataille est celle de la recherche. Les rapports que rédigent les nombreux universitaires français qui font des séjours prolongés en Allemagne après la guerre de 1870 (Charle, 1994) vantent tous le système universitaire allemand, et notamment le fait que les professeurs y dirigent des instituts où ils combinent enseignement et recherche. Plusieurs mesures sont alors prises dont la création de diplômes de « pure recherche » (le diplôme d'études supérieures et le doctorat d'université) et la création d'instituts ayant la recherche pour vocation. Malheureusement, ces nouveaux dispositifs seront vite marginalisés au sein des facultés. Une cinquantaine d'années plus tard (en 1936), devant la faiblesse de la recherche universitaire française, est créée la caisse nationale de recherche scientifique (qui deviendra le centre national de la recherche scientifique, le CNRS, en 1939). Les activités de recherche sont donc ainsi principalement confiées à une institution extérieure aux universités.

La dernière bataille est – déjà ! – celle de l'autonomie des universités. Les débats ressuscités par George Weisz (1977 et 1983) dans son histoire de l'émergence des universités modernes en France semblent toujours d'une criante actualité. Dans leurs rapports au ministre sur le système allemand, les universitaires français vantaient aussi les mérites d'universités gérées collégialement, disposant d'un budget propre et de pouvoirs de décision, et réunissant sous un même toit les différents ordres de faculté. Les débats de l'époque montrent que les ambiguïtés et les tensions entre autonomie des universitaires et autonomie des universités étaient déjà bien présentes, les partisans de la première l'ayant emporté sur ceux qui se battaient pour la seconde. Par ailleurs, Louis Liard, alors directeur de l'enseignement universitaire, convaincu de la nécessité de recréer des universités, souhaitait que les regroupements de facultés ne concernent qu'un nombre limité de sites. Mais il ne parvint pas à imposer cette vision. Le texte de la loi de 1896 qui recrée des entités administratives appelées universités résulte donc d'un ensemble de compromis mous. Chaque académie se voit dotée d'une université à la tête de laquelle est nommé un recteur, mais les nouvelles structures ne disposent que de faibles prérogatives, l'essentiel des attributions restant au niveau des facultés et des doyens.

### 1.4. La loi Faure de 1968

Pendant les années qui séparent la loi de 1896 de la loi d'orientation de 1968, les échecs des réformes de la fin du XIXe siècle vont se combiner et se renforcer. L'enseignement universitaire se referme sur la délivrance des titres nationaux et laisse la place aux écoles pour tout ce qui sort de son champ traditionnel et pour la formation des élites économiques. La recherche reste souvent marginale à l'université, tandis qu'elle fleurit dans les multiples

---

<sup>3</sup> C'est le cas par exemple pour la gestion qui va se développer dans un premier temps en dehors de l'Université.

organismes de recherche qui verront le jour à côté du CNRS après la seconde guerre mondiale. Enfin, les facultés – et non les universités – restent les structures de base de l'enseignement universitaire français : les conférences de doyens sont les lieux de régulation intermédiaires entre le centre et la périphérie, famille de discipline par famille de disciplines, dans une logique de gestion verticale en tuyaux d'orgue. Les recteurs placés à la tête des universités issues de la loi de 1896 sont des niveaux quasi transparents comme l'ont bien montré Antoine et Passeron (1966). Les participants des deux colloques de Caen (1956 et 1966, cf. Duclert, 1998) organisés par des universitaires français qui dénoncent les cloisonnements et rigidités auxquels conduit cet agencement institutionnel, concluent, sans succès, à l'urgence de nouvelles réformes. Prenant le modèle Américain comme point de référence, il avait notamment réaffirmé le double credo des réformateurs de la fin du 19e siècle : la réunion de l'enseignement et de la recherche et la création d'universités autonomes.

Les mouvements de mai 1968 vont cependant précipiter les choses et contraindre le gouvernement à passer une nouvelle loi avant la fin de l'année. Préparée par Edgar Faure en quelques semaines, votée par le Parlement en novembre 1968, elle comporte plusieurs orientations radicalement nouvelles pour le système universitaire français. Tout d'abord, elle invite à casser le système des facultés en créant de nouvelles universités qui devront être pluridisciplinaires. Ensuite, elle déclare ces nouvelles universités autonomes quant à la gestion de leur budget, de leur pédagogie et de leur fonctionnement. Par ailleurs, elle dote ces universités d'un système de gouvernance qui présente trois nouvelles caractéristiques : elles ne sont plus dirigées par un recteur mais par un président élu parmi les enseignants de l'établissement ; celui-ci est entouré de deux conseils au sein desquels siègent les représentants des différentes catégories constituant la communauté universitaire mais aussi des personnalités extérieures ; il est ainsi mis fin à la démocratie directe qui permettait à chaque professeur de siéger en nom propre, au profit d'une démocratie représentative et pluraliste.

A priori, les conditions sont réunies pour que renaissent, après 175 ans d'absence, des institutions universitaires autonomes et pluridisciplinaires. Mais cette longue éclipse institutionnelle de près de deux siècles a laissé des traces dont l'héritage est encore perceptible aujourd'hui.

## 2. Les héritages de cette longue parenthèse sans établissement

Ces héritages sont bien sûr multiples et mériteraient de plus longs développements, mais trois sont plus particulièrement marquants parce qu'encore très visibles.

### 2.1. Le seul pays où les universités ne sont pas le lieu privilégié de la formation des élites

Le système d'enseignement supérieur et de recherche français n'est pas structuré autour de ses universités. Il en résulte que ces dernières ne sont pas les établissements d'enseignement supérieur les plus prestigieux en France, ni pour la formation des élites, ni pour la production scientifique. Alors que dans les autres pays, les universités sont les institutions auxquelles aspirent les étudiants après leurs études secondaires et qu'elles sont le segment institutionnel auquel voudraient appartenir les autres établissements d'enseignement supérieur, en France, elles sont souvent choisies par défaut par les étudiants (et semble-t-il de plus en plus : Vatin et Vernet, 2009) mais aussi par les enseignants quand ils ont le choix.

Avec la massification, la hiérarchie entre, d'un côté, des classes préparatoires et des grandes écoles sélectives, et de l'autre, des universités surchargées par des effectifs étudiants dépassant largement leur capacité d'accueil, n'a fait que s'accroître. Le manque chronique de moyens dont souffrent les formations universitaires s'explique autant par les besoins croissants que nécessite l'augmentation massive des effectifs que par la préférence que les tutelles publiques ont accordée aux formations sélectives. Malgré les plans de rattrapage successifs, l'écart reste conséquent entre une prise en charge quasi

individualisée des étudiants des classes préparatoires et des écoles et la gestion de masse des premiers cycles universitaires. Ce qui se traduit également par des niveaux de financement différent : la dépense moyenne annuelle par an était de 15 890 euros pour les premiers contre 10 120 pour les seconds en 2018.

L'introduction au milieu des années 1960 d'équipes associées (devenues aujourd'hui UMR, unités mixtes de recherche) entre les grands organismes et les universités a permis que la scission entre enseignement et recherche soit moins prononcée. Toutefois le rapprochement entre ces deux secteurs institutionnels a principalement concerné les équipes de recherche, si bien qu'aujourd'hui, plus de 80 % des chercheurs du CNRS travaillent dans des unités mixtes et sont donc présents dans les universités et en interaction quotidienne avec des universitaires. Malgré cette dynamique d'échange, les tensions restent perceptibles. D'une part, le statut particulier des chercheurs – qui ne sont pas soumis à des obligations d'enseignement – fait régulièrement l'objet de critiques de la part des universitaires. D'autre part, les relations entre les dirigeants des établissements des deux secteurs se sont développées sur des bases peu coopératives, la Conférence des présidents d'université (CPU) reprochant aux organismes de ne pas jouer le jeu des rapports contractuels et d'imposer à leurs établissements des décisions et des coûts en dehors de toute négociation tandis que les organismes, dans leur majorité, refusent, ou refusaient jusqu'à très récemment<sup>4</sup>, des relations d'égal à égal avec les universités. Les conventions passées entre certains organismes et la plupart des universités permettent aujourd'hui un développement plus concerté mais ne suffisent pas à réduire la concurrence entre ces deux secteurs au niveau international, ou à supprimer les tensions entre les stratégies nationales qu'entendent porter les organismes et les priorités scientifiques inscrites dans les projets d'établissement.

## 2.2. Une profession académique impliquée dans la cogestion du système

Le deuxième héritage imputable à l'absence d'universités est le poids déterminant des disciplines dans le pilotage de l'enseignement universitaire français. Au XIX<sup>ème</sup> siècle, la coexistence parisienne d'un centre bureaucratique-politique (le ministère) et d'un centre corporatiste (le Conseil national de l'instruction publique) a permis que s'institutionnalise une cogestion corporatiste de l'ensemble du système universitaire. Ainsi, la présence – encore aujourd'hui – d'une élite cooptée<sup>5</sup> d'universitaires au sein du ministère est-elle la marque d'une forte perméabilité entre la profession universitaire et l'appareil étatique. Jusqu'à récemment, celui-ci était d'ailleurs organisé selon des logiques disciplinaires et entretenait un réseau de relations qui était quasi uniquement tourné vers les disciplines (et pas vers les établissements) et gérait des procédures de décision qui étaient strictement disciplinaires (Friedberg et Musselin, 1993).

Cette prégnance de la structuration par discipline (et des anciennes facultés) est aussi à l'origine de la forte hétérogénéité entre les modalités de carrière des universitaires en France. La profession académique est ainsi à la fois plus segmentée et hétérogène que dans d'autres pays, et simultanément plus présente, sous des formes multiples dans le pilotage, avec l'État, de l'ensemble du système.

## 2.3. Des établissements qui ne sont pas reconnus comme des lieux intermédiaires pertinents

---

<sup>4</sup> La convention passée en novembre 2011 entre la CPU et le CNRS a été un premier pas notable vers l'instauration de relations plus équilibrées et plus négociées.

<sup>5</sup> Nous empruntons cette expression à Kogan et Hanney (2000) pour désigner les universitaires qui sont reconnus comme des partenaires par le ministère. Ils peuvent occuper un poste en direction centrale (le directeur de l'enseignement supérieur est fréquemment lui-même un enseignant-chercheur) ou au cabinet, être l'un des divers conseillers pédagogiques ou scientifiques qui émettaient des avis sur les dossiers d'habilitation de diplôme ou sur les unités de recherche universitaires avant la création de l'AERES (agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) en 2006, faire partie des élus des syndicats d'enseignants ou représenter une des multiples associations ou groupements professionnels (sociétés des agrégés, association de telle discipline, conférence des doyens de droit, etc.) qui cherchent à influencer l'action du ministère ou ont, à certaines époques, développé des relations privilégiées avec ce dernier.

Le troisième héritage résulte des deux premiers. Moins elles sont considérées comme les lieux d'enseignement et de recherche les plus prestigieux et plus les disciplines sont au cœur du pilotage de l'Enseignement supérieur et de la recherche par la tutelle, moins les universités parviennent à être reconnues comme des niveaux intermédiaires pertinents d'arbitrage entre les universitaires et comme des niveaux intermédiaires de négociation avec le ministère ou avec les partenaires administratifs, économiques ou politiques de leur environnement.

La faible capacité de pilotage des universités recréées par la loi de 1896, mais aussi de celles issues de la loi de 1968 (voir infra) était ainsi moins imputable à la pertinence des statuts qui les régissaient qu'au maintien – voire au renforcement à la fin du 19<sup>e</sup> siècle – de la cogestion étatico-professionnelle que nous avons décrite dans le point précédent : elle n'a longtemps laissé aucune marge de manœuvre ou possibilité d'exercer leur autonomie à des établissements continuellement court-circuités et donc affaiblis par les interactions directes qui se développent entre les universitaires et la tutelle.

### **3. Les évolutions des trente dernières années : trois changements radicaux**

La loi Faure, bien que marquant un tournant crucial, s'est avérée difficile à mettre en œuvre. Certes, au cours des deux années qui suivirent sa promulgation, de nouvelles universités<sup>6</sup> ont été constituées et elles ont adopté les nouveaux statuts. Quelques reconfigurations se produiront encore par la suite : des universités seront créées, notamment au début des années 1990. Mais, pour l'essentiel, le paysage universitaire que nous connaissons aujourd'hui est celui qui est issu de la loi de 1968. Cette dernière sera remplacée en 1984 par la loi Savary, notamment pour revenir sur les aménagements favorables aux professeurs qui avaient été entérinés dans la deuxième partie des années 1970 et pour renforcer la démocratie universitaire en redéfinissant la composition des instances délibératives (le Conseil d'université devenu alors Conseil d'administration, et le conseil scientifique) et en créant une troisième : le Conseil des études et de la vie universitaire. Mais sur le fond, la loi Savary réaffirme les principes de gouvernance et d'autonomie inscrits dans la loi Faure.

Il faudra cependant plus de deux décennies (le début des années 1990) pour que les entités nées de la loi Faure acquièrent une certaine épaisseur institutionnelle, c'est-à-dire qu'elles se considèrent elles-mêmes et soient considérées par leurs propres membres et par leurs interlocuteurs extérieurs, comme un niveau pertinent de négociation, de définition de politique, de régulation et d'arbitrage. Nous commencerons donc par retracer ce qui a permis cette transformation et qui s'inscrit dans un mouvement de plus forte autonomie des universités, avant de terminer sur les évolutions plus récentes : la mise en compétition du système d'enseignement supérieur d'une part et la reconfiguration du paysage universitaire d'autre part.

#### **3.1. Vers l'autonomie des universités : de la politique contractuelle à la loi LRU**

La naissance des universités post-soixante-huit a été doublement douloureuse. Après les difficultés suscitées par la définition du périmètre de chaque nouvel établissement (Aust, 2010), la mise en place des nouvelles règles de gouvernance a donné lieu à un apprentissage long et conflictuel, comme l'a très bien montré René Rémond (1979) dans l'ouvrage où il a retracé son expérience comme président de l'université de Nanterre. Prendre des décisions au sein d'instances où siègent les représentants des diverses composantes de la communauté universitaire n'est pas allé de soi. Lors de nos premiers travaux sur les universités (Musselin, 1987), nous avons constaté que les rapports n'étaient plus aussi tendus que lors de la décennie précédente, mais nous avons aussi conclu que

---

<sup>6</sup> Pour des raisons qu'il serait trop long de retracer ici, ces nouvelles universités ne correspondent souvent pas à ce qu'Edgar Faure entendait par « université pluridisciplinaire ». Les conflits, alliances et négociations qui se sont déroulés dans les grandes villes ont conduit à la constitution sur le même site de deux ou trois universités ayant chacune une forte coloration disciplinaire.

l'absence de décision était la norme dans les instances universitaires. Combinées à une utilisation très modérée et frileuse par les présidents d'université et les directeurs d'UER des marges de manœuvre que leur reconnaissait pourtant la loi Faure et au faible sentiment d'appartenance des universitaires à leur établissement, ces caractéristiques organisationnelles du fonctionnement des universités françaises dans les années 1980, montraient à quel point l'esprit de la loi Faure, puis la loi Savary, n'avait pas pénétré les pratiques quotidiennes de gouvernance.

Les enquêtes menées peu après au sein des directions du ministère chargées de l'Enseignement supérieur et de la recherche universitaire (Friedberg et Musselin, 1993) ont confirmé le constat de Habiba S. Cohen (1978) dans son ouvrage sur la mise en œuvre de la loi Faure où elle expliquait comment la tutelle avait rapidement grignoté les trois formes d'autonomie accordées par la loi Faure aux établissements. Mais nos enquêtes ont aussi révélé à quel point la tutelle continuait à fonctionner « comme si » cette loi (puis la loi Savary) n'avait pas donné lieu à la création de nouvelles universités : le pilotage du système continuait à se faire à travers les disciplines, les habilitations de diplômes nationaux restaient le principal instrument (disciplinaire s'il en est) de gouvernance et de calcul des budgets pour les établissements, tandis que les universitaires cooptés de la mission scientifique gardaient la main sur les décisions à travers leur rôle d'expertise scientifique et pédagogique. Bref, la cogestion entre la tutelle et (certains représentants de) la profession académique était restée quasiment inchangée.

L'introduction en 1989 de contrats quadriennaux d'établissement entre chaque université et le ministère a ébranlé sérieusement ce pilotage par les disciplines. D'une part, en créant au sein du ministère une direction<sup>7</sup> qui a été chargée de la mise en œuvre de la politique contractuelle, qui est devenu l'interlocutrice des établissements et qui a décidé que les présidents d'université seraient ses seuls interlocuteurs, une logique d'établissement s'est constituée au sein du ministère et a affaibli la logique disciplinaire. D'autre part, de nombreux présidents d'université ont vu dans les projets d'établissement que les contrats obligent à rédiger, l'opportunité non seulement d'obtenir des moyens supplémentaires mais aussi d'élaborer une politique d'établissement, d'intervenir plus directement sur le développement de leur université, de développer la fonction présidentielle et de faire émerger un sentiment d'appartenance plus fort à l'établissement. Ce double mouvement, au sein du ministère et au niveau des présidents d'université, a initié un changement important et durable.

Ainsi, la politique contractuelle a enclenché le mouvement vers une plus grande autonomie des établissements. Ce mouvement n'a pas été linéaire. Il a connu des périodes de stagnation (comme lors de la seconde cohabitation) ou de relance (sous le ministère de Claude Allègre), mais, quel que soit le gouvernement en place, il n'a pas été remis en question. De ce point de vue, la loi Liberté et Responsabilité des Universités d'août 2007, dans son esprit<sup>8</sup>, s'inscrit directement dans la continuité des réflexions menées au sein de la conférence des présidents d'université et dans la lignée de la loi de modernisation des universités que Luc Ferry n'a pu mener à son terme en 2003. Comme la loi Savary, elle se démarque peu de l'esprit de la loi Faure et cherche avant tout à conforter un pouvoir présidentiel susceptible de surmonter les forces facultaires, bref, à constituer des établissements plus gouvernés. Cette loi franchit cependant un pas supplémentaire quand elle renforce les capacités d'action des équipes dirigeantes en leur permettant d'accéder à des responsabilités et compétences élargies (RCE) et notamment de passer d'un budget de

---

<sup>7</sup> Elle s'appelle alors DPDU (direction de la programmation et du développement universitaire) et est confiée à Armand Frémont qui s'entoure d'une équipe de collaborateurs (notamment Alain Abecassis, Jean Richard Cytermann, Marie-France Moreau et Josette Soulas) convaincus que les universités doivent gagner en autonomie.

<sup>8</sup> Dans le détail il y a bien sûr des différences entre les conclusions de la CPU lors du colloque de Lille ou la loi de modernisation de 2003, mais on y retrouve la même volonté de doter les établissements d'une plus grande autonomie de gestion et de renforcer le pouvoir présidentiel.

fonctionnement à un budget global incluant la masse salariale, ce que la très grande majorité des établissements va demander et obtenir<sup>9</sup>.

Six ans plus tard et après des assises nationales de l'enseignement supérieur et de la recherche réunies à l'automne 2012, la loi Fioraso (2013) va certes revenir sur certaines des prérogatives des présidents d'université et réunir conseil scientifique et conseil des études et de la vie étudiantes en une seule instance, le Conseil académique (regroupant la commission de la recherche et la commission de la formation), mais elle maintient l'orientation vers l'autonomie institutionnelle et ne touche pas aux RCE. La récente ordonnance de décembre 2018<sup>10</sup>, a enfin permis aux établissements qui le souhaitent d'expérimenter, dans certaines limites mais malgré tout avec des marges importantes, de sortir des cadres statutaires fixés par la loi pour expérimenter sur une période d'au plus dix ans des statuts différents. En décembre 2020, on comptait une dizaine d'établissements expérimentaux.

### 3.2. Les politiques pour l'excellence ou la mise en compétition de l'ESRI

Si la LRU peut être comprise comme le point d'aboutissement d'un processus d'émergence des établissements universitaires créés par la loi Faure et de leur reconnaissance institutionnelle par l'État et par les collectivités territoriales<sup>11</sup>, les politiques menées depuis la moitié des années 2000 vont pousser ces universités plus autonomes à entrer en compétition les unes avec les autres. A la concurrence entre chercheurs et équipes, vient donc s'ajouter la compétition entre les établissements (Musselin, 2018), mais aussi une compétition renforcée par la mise en œuvre de dispositifs d'allocation sélective de ressources budgétaires et symboliques.

Ces politiques qui visent à récompenser l'excellence introduisent une nouvelle rupture. Elles accroissent d'une part la différenciation verticale et horizontale entre les universités. Celle-ci existait déjà auparavant : sur le papier les diplômes nationaux étaient certes considérés comme équivalents quel que soit le lieu où ils avaient été obtenus, mais les universités n'ont jamais été considérées comme toutes équivalentes par les étudiants, par leurs parents ou par les employeurs. Toutefois, cette différenciation de fait n'était pas formalisée et elle n'était ni explicitement reconnue, ni formellement encouragée : les écarts existants entre les établissements étaient considérés comme un problème et il incombait au ministère de les réduire de manière à garantir à tous une offre de formation équivalente sur tout le territoire.

La politique contractuelle, bien qu'elle ait été pensée dans une logique de rattrapage et non de différenciation, va rendre possible une première brèche dans le principe d'équivalence et d'uniformité territoriale qui caractérisait le système d'enseignement supérieur et de recherche français. En demandant aux universités de produire des projets d'établissement qui mettent en évidence leur spécificité et qui reflètent les orientations propres à la politique d'établissement qui sera mise en œuvre, il est attendu de chaque université qu'elle se singularise, ait ses propres priorités, et sa trajectoire. L'idée que les établissements ne sont pas tous semblables a donc déjà fait son chemin au tournant des années 2000.

Une seconde brèche est introduite lors de la mise en œuvre du processus de Bologne et de la réorganisation des études universitaires en 3 cycles (licence, master, doctorat, ou LMD). A cette occasion, les diplômes restent nationaux, mais ils ne sont plus encadrés par des maquettes nationales. Les établissements sont même encouragés à développer et à

---

<sup>9</sup> Le passage aux RCE, pour prendre l'expression consacrée, permettait aussi de demander à bénéficier de la dévolution du patrimoine immobilier, ce que beaucoup moins d'établissements ont sollicité.

<sup>10</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037800979/> (consulté le 6 décembre 2020)

<sup>11</sup> Celles-ci, une après longue parenthèse de plus de quarante ans ont à nouveau investi des ressources dans l'enseignement universitaire à partir du milieu des années 1980 et enclenché un mouvement de territorialisation des politiques d'enseignement supérieur (Filâtre, 1993) qui, pour être réel, ne reste pas moins modéré. Les collectivités locales ont souvent beaucoup de mal à peser sur le contenu des actions qu'elles financent et sont encore souvent maintenues à la marge des décisions stratégiques comme l'ont bien montré Jérôme Aust et Cécile Crespy dans leur étude sur la genèse des PRES (pôles de recherche et d'enseignement supérieur) : Aust, 2007 et Aust et Crespy, 2009.

soumettre à l'habilitation du ministère une offre de formation innovante : il en résulta à une explosion du nombre de diplômes proposés.

Parallèlement, les premiers classements mondiaux ont conforté l'idée que les universités ne sont pas équivalentes et qu'on peut établir des hiérarchies entre elles. Toutefois, si comme les projet d'établissement et la mise en œuvre du LMD, ils rendent visibles des différences et bousculent la représentation uniforme, nationale, équivalente que l'on pouvait avoir du système universitaire français, ils ne suffisent pas en eux-mêmes à faire renoncer à l'idée que les écarts existants doivent être combattus et réduits.

Une étape supplémentaire est en effet nécessaire pour que les politiques pour l'excellence s'imposent aux politiques de réduction des écarts. Elle est franchie au niveau européen<sup>12</sup>, quand la Commission affirme que le succès du système universitaire étatsunien tient à ce qu'il ne compte qu'un petit nombre de champions : les universités européennes seraient trop nombreuses et il faudrait miser sur une poignée d'entre elles. Mais comment les identifier ? Et comment les renforcer ? L'Allemagne, dès 2005, mais sur pied un appel à projet très compétitif *l'Exzellenzinitiative* et sélectionne neuf établissements d'excellence. Quelques années plus tard, la France lance le plan Campus<sup>13</sup>, puis trois vagues d'appels à projets (Programmes d'investissements d'avenir 1, 2 et 3) dont une très large part est consacrée à l'enseignement supérieur et à la recherche et dont les ambitions ne s'écartent pas de celle de *l'Exzellenzinitiative* allemande : on y retrouve le même objectif d'identifier un nombre limité de sites qui vont recevoir un financement, pour des laboratoires d'excellence (LabEx), des équipements d'excellences (EquipEx), ou pour leur projet de développement en tant qu'établissement à la gouvernance intégrée (Initiatives d'excellence, ou IdEx) et I-Site<sup>14</sup>.

Parallèlement, depuis 2006, la réunion dans une même agence (AERES puis HCERES) de la conduite de l'ensemble des procédures d'évaluation des formations, des unités de recherche, et des établissements et surtout la publicisation des résultats et l'utilisation de ces derniers pour calculer une partie du budget des universités à la performance a aussi encouragé la comparaison et l'émulation entre les individus mais aussi entre les institutions. La même logique est produite par la création de l'ANR en 2005 et la généralisation du financement de la recherche sur projets, qui accroît la compétition pour les ressources entre les individus mais aussi entre les établissements qui cherchent à accroître leurs ressources propres, et y sont encore plus attentifs après la LRU et les RCE.

Le principe selon lequel la tutelle étatique est là pour réduire les écarts, garantir la balance entre les territoires, assurer à tous et partout une qualité équivalente a ainsi été balayé en moins d'une décennie (Musselin, 2017). Il est devenu légitime – même si cela reste contesté – que l'Etat génère un système différencié verticalement et qu'il passe des politiques égalitaires aux politiques pour l'excellence, valorise et récompense la performance plutôt que l'équivalence entre les sites.

### 3.3. La reconfiguration du paysage universitaire

Tandis que la multiplication des appels à projets incite les établissements à se transformer en compétiteurs, les efforts, développés depuis de nombreuses années, pour rapprocher les universités, les grandes écoles et les organismes de recherche reprennent sous différentes formes et poussent à développer des coopérations entre institutions au niveau territorial.

---

<sup>12</sup> La Commission européenne n'a pas de compétences en matière d'enseignement supérieur. Cependant avec la mise en œuvre du processus de Bologne (auquel elle a participé sans en avoir été cependant l'instigatrice), la stratégie de Lisbonne (qui était dans un premier temps centrée sur la croissance, la recherche et d'innovation mais a été étendue au processus de Bologne), elle a cherché à accroître son influence sur ce domaine en publiant différents communiqués où est présentée sa conception des changements à mener et plusieurs de ses membres ont émis cette idée d'une nécessaire concentration sur un petit nombre d'établissements.

<sup>13</sup> Lancé sous le ministère de Valérie Pécresse en 2007, cet appel à projets a financé d'importantes opérations immobilières ayant une finalité scientifique ou pédagogique.

<sup>14</sup> Les I-Sites, ou Initiatives science-innovation-territoires-économie ont été choisis dans le cadre d'un appel à projets qui spécifiait qu'il visait des « universités qui valorisent des atouts scientifiques thématiques plus concentrés, distinctifs, reconnus sur le plan international, et qui en font un levier d'entraînement et un point d'appui de leur stratégie de développement et de partenariat avec le monde économique ».

Celles-ci ont tout d'abord pris le nom de PRES (Pôles d'Enseignement Supérieur et de Recherche) et ont été, dans un premier temps, basées sur le volontariat et la réponse à des appels à projets nationaux dotés d'incitations financières. Puis, les regroupements sont rendus obligatoires par la loi Fioraso de 2013, les PRES devenant des COMUE (communautés d'universités et d'établissements). Cependant, ces coordinations territoriales ont connu des fortunes diverses : peu ont été l'objet de transferts de compétences importants de la part des établissements les composant, et encore moins de transferts de dotations budgétaires significatives ; plusieurs se sont disloquées ou ont connu des tensions quand une partie de leurs membres ont été gratifiés d'une IDEX et n'ont plus considéré du même œil leur participation à la COMUE ; beaucoup sont actuellement en redéfinition et s'orientent vers des statuts allégés, comme le permet l'ordonnance de décembre 2018. Elles ont par conséquent moins bouleversé le paysage universitaire que ne le souhaitaient les réformateurs et certainement moins que la vague de fusions qui s'est déroulée sur la même période dans plusieurs métropoles. L'initiative en a été prise tout d'abord par les trois universités de Strasbourg, devenues Université de Strasbourg en janvier 2009, bientôt, suivies par Marseille, Bordeaux, l'Université de Lorraine, puis beaucoup d'autres, l'annonce d'un projet de fusion étant perçue par les équipes dirigeantes comme un critère indispensable pour espérer devenir un IdEx ou un I-Site (Aust et al., 2019). En décembre 2020, on compte ainsi douze fusions réalisées, impliquant 29 universités (dont l'Institut national polytechnique de Lorraine). Si la plupart ont été conclues uniquement entre des universités, les deux plus récentes réunissent des universités et neuf grandes écoles non universitaires et il est intéressant de noter que toutes ces fusions sont des IdEx (dont cinq confirmés) ou des I-Sites. Les mouvements de concentration institutionnelle accompagnent donc, ou sont donc accompagnés par la dynamique de concentration des ressources.

#### **4. Conclusion : pour le meilleur et pour le pire**

Les institutions changent en permanence de manière incrémentale mais connaissent aussi des moments de transformation plus intense, plus rapide et plus radicaux, comme c'est le cas pour les universités françaises depuis la fin des années 1980. Les mutations actuelles rompent indiscutablement avec la trajectoire qui avait été prise depuis la Révolution française. Parviendront-elles à redonner aux universités françaises la place que ces institutions occupent dans les autres pays ? Il est trop tôt pour le dire. Mais en revanche, les universités françaises disposent d'une autonomie institutionnelle plus forte que par le passé. Par ailleurs, le processus de différenciation verticale (tous les établissements ne sont pas équivalents) et horizontale (tous les établissements ne poursuivent pas les mêmes missions) est en cours et a été renforcé par les dispositifs de mise en compétition développés par les autorités publiques. Les dispositions incluses dans la loi de programmation de la recherche (LPR) qui a été votée en novembre 2020 ne peuvent qu'accentuer cette évolution (Musselin, 2020). On peut s'en réjouir pour les établissements déjà labellisés qui seront probablement aussi ceux qui bénéficieront le plus des crédits supplémentaires alloués à l'ANR comme de l'augmentation du préciput et qui seront aussi vraisemblablement ceux qui vont utiliser les nouveaux dispositifs de gestion des carrières puisqu'ils y avaient déjà souvent eu recours dans le cadre des IdEx et parfois des I-sites. La question qui se pose – mais qui reste actuellement sans réponse et ce d'autant moins que la LPR ne porte que sur la recherche et néglige l'enseignement supérieur – est celle de la définition de perspectives, de projets, de reconnaissance et de soutien financier et symbolique aux établissements qui ne s'inscrivent pas dans le modèle de la « grande université de recherche internationale » mais sont indispensables à l'ensemble du système et remplissent tout autant les missions de service public de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il ne faudrait pas qu'en poursuivant le meilleur, on finisse par produire le pire en ne s'intéressant qu'à la recherche et en négligeant toutes les autres missions de l'Université. Autant de questions qu'il faut se poser d'urgence car l'histoire montre à quel point il peut être difficile de changer de route une fois qu'on s'y est engagé.

## Références

- ANTOINE Gérald et PASSERON Jean-Claude, 1966, *La Réforme de l'université*, Paris, Calmann-Lévy.
- AUST Jérôme, 2007, « Le sacre des présidents d'université. Une analyse de l'application des plans Université 2000 et Université du 3e millénaire en Rhône-Alpes », *Sociologie du travail*, vol. 49, no 2, p. 220-236. <http://www.em-consulte.com/article/127790>.
- AUST Jérôme, 2010, « Quand l'université s'ancre aux territoires. Collaborations académiques et territoriales à Lyon, (1958-2009) », *Le Mouvement social*, no 233, p. 107-125. [http://www.cairn.info/resume.php?ID\\_ARTICLE=LMS\\_233\\_0107](http://www.cairn.info/resume.php?ID_ARTICLE=LMS_233_0107).
- AUST Jérôme et CRESPIY Cécile, 2009, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue française de science politique*, vol. 59, no 5, p. 915-938. <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2009-5-p-915.htm>. »
- CHEVALLIER Pierre, GROSPERRIN Bernard et MAILLET Jean, 1968, *L'enseignement français de la Révolution à nos jours*, Paris – La Haye, Mouton « Publications de la faculté de droit et des sciences économiques de Grenoble ».
- COHEN Habiba S., 1978, *Elusive Reform: the French Universities, 1968-1978*, Boulder Colorado, Westview Press.
- DUCLERT Vincent, 1998, « Le colloque de Caen - 1956. La IVe République et la mobilisation scientifique », *Historiens & Géographes*, n°361, 337-360.
- FILÂTRE Daniel (dir.), 1993, *Collectivités locales et politiques universitaires. Les enjeux des délocalisations universitaires*, Rapport dans le cadre du programme de recherche-expérimentation « L'université et la ville », université de Toulouse-Le Mirail.
- KOGAN Maurice et HANNEY Stephen, 2000, *Reforming Higher Education*, Londres et Philadelphie, Jessica Kingsley Publishers.
- AUST Jérôme, MAZOYER Harold et MUSSELIN Christine, 2018, « Se mettre à l'INDEX ou être mis à l'index: Conformations, appropriations et résistances aux instruments d'action publique dans trois sites d'enseignement supérieur », *Gouvernement et action publique*, vol. 4, no 4, 9-37. doi:10.3917/gap.184.0009.
- CHARLE Christophe, 1994, *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil.
- FRANK David J. et MEYER John W., 2020, *The University and the Global Knowledge Society*, Princeton, Princeton University Press.
- FRIEDBERG Erhard et MUSSELIN Christine, 1993, *L'État face aux universités*, Paris, Anthropos.
- GERBOD Paul, 1965, *La condition universitaire en France au XIXe siècle*, Paris, PUF.
- LATOUILLE Jean-Jacques, 2003, *L'université de Valence en Dauphiné, 1452-2000 : une intention pédagogique à une volonté politique, les enjeux d'une implantation et d'un développement paradoxaux*, doctorat de l'université Lumière – Lyon II.
- MUSSELIN Christine, 1987, *Système de gouvernement ou cohésion universitaire : les capacités d'action collective de deux universités allemandes et de deux universités françaises*, doctorat de l'Institut d'études politiques de Paris.
- MUSSELIN Christine, 2001, *La longue marche des universités françaises*, Paris, PUF.
- MUSSELIN Christine, 2017, *La grande course des universités*, Paris, Les Presses de Sciences Po.
- MUSSELIN Christine, 2018, « New forms of competition in higher education », *Socio-Economic Review*, vol. 16, no 3, p. 657–683. <https://doi.org/10.1093/ser/mwy033>
- MUSSELIN Christine, 2020, « Les paradoxes de la LPPR ou pourquoi l'annonce de moyens supplémentaires est-elle source de résistances ? », *Revue Française de pédagogie*, no.207, p. 41-48, <https://doi.org/10.4000/rfp.9171>.
- PROST Antoine, 1968, *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Paris, Colin.
- RÉMOND René, 1979, *La Règle et le consentement. Gouverner une société*, Paris, Fayard.
- RENAUT Alain, 1995, *Les Révolutions de l'université. Essai sur la modernisation de la culture*, Paris, Calmann-Lévy. »

SCHOFER Ewan et MEYER John, 2005, « The World-Wide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century », *American Sociological Review*, vol. 70, p. 898-920. <http://www.jstor.org/pss/4145399>.

VATIN François et VERNET Antoine, 2009, « La crise de l'université française : une perspective historique et socio-démographique », *Revue du MAUSS*, no 33, p. 47-68. »

VERGER Jacques (dir.), 1986, *Histoire des universités en France*, Toulouse, Privat, « Bibliothèque historique Privat ».

WEISZ George, 1977, « Le corps professoral de l'enseignement supérieur et l'idéologie de la réforme universitaire en France, 1860-1885 », *Revue française de sociologie*, vol. 18, no 2, p. 201-232. [http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc\\_0035-2969\\_1977\\_num\\_18\\_2\\_4930](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/rfsoc_0035-2969_1977_num_18_2_4930).

WEISZ George, 1983, *The Emergence of Modern Universities in France: 1863-1914*, Princeton University Press. »