Voyage au centre de l'université française en perspective historique

De l'infiniment grand des institutions multiséculaires à l'infiniment petit de la vie humaine, permettez-moi avant toute chose de remercier le conseil départemental de la Savoie et son président Hervé Gaymard, qui nous accueille, et l'Académie pour sa confiance et l'honneur qu'elle me manifeste en ce jour en m'accueillant en son sein. Permettez-moi aussi d'avoir une pensée pour tous ceux qui vous ont précédés, ont créé l'Académie, l'ont développé et en ont fait ce qu'elle est aujourd'hui. Car, dans la logique de Tim Ingold, bien loin de l'idée de piles de générations qui se suivent les unes après les autres (Le Passé à venir. Repenser l'idée de génération, Paris, Le Seuil, 2025), c'est une corde qui nous relie tous. La cord(é)e des montagnards.

Nous nous sommes interrogés sur la présentation à vous proposer aujourd'hui. Convenait-il de rester dans la logique des travaux de nature biographique consacrées à Paul Girod[1], Léon Laydernier[2], Charles Devant[3] ou (à) la famille Tissot-Dupont[4] ? À la suite d'une question posée autour de la rizerie de Modane, l'œuvre de l'ingénieur-architecte Francesco Cattaneo, la possibilité d'évoquer le patrimoine industriel savoyard, qui dans quelques semaines bénéficiera d'un numéro de revue, paraissait ouverte. Tout comme une autre question aurait pu susciter l'évocation des frères Ailleret, Pierre, directeur des Études et recherches d'EDF puis, à partir de 1958, directeur général adjoint d'EDF, et Charles, le général qui œuvra aux côtés de Pierre Guillaumat à la mise au point de la bombe atomique française puis en réalisa le premier essai au Sahara avant d'édifier, avec Pierre Messmer, ministre des Armées, la force nationale de dissuasion. N'était-il pas plus citoyen d'évoquer la mission de réflexion éthique sur les matières et déchets radioactifs, actuellement animée au sein du ministère de l'Énergie ? Finalement, nous avons opté pour un sujet plus détonant, la situation de l'université en France.

Présider une université dans la durée – près de 9 années –, la prendre en main après deux exercices budgétaires déficitaires et une disparition projetée, puis la remettre au 1er janvier 2021 avec des finances largement excédentaires, des succès aux grands appels à projets (AAP) nationaux et internationaux, et une place dans la tranche 700-800 du classement de Shangaï (ARWU) aura apporté quelque satisfaction. Quelques interrogations aussi.

D'abord, car l'Université est un objet historique, sans cesse en mouvement dans le temps, essentiellement du fait d'événements extérieurs qui viennent la percuter. Ensuite, car ce que l'on nomme l'Université varie d'un pays à l'autre : la France a développé un

---

[1] « Paul Girod, industriel à Ugine », *Mémoires de l'Académie de Savoie*, 2021-2022, p. 428-441.
[2] « Léon Laydernier (1856-1958), cornélien héros annécien », *Mémoires de l'Académie de Savoie*, 2023-2024, p. 359-377.
[3] *La profession d'un ingénieur savoyard. Charles Devant (1887-1979)*, Genève, Droz, 2025.
[4] « ST Dupont à Faverges, de génération en régénération. Une philosophie de l'action entrepreneuriale », dans Stéphanie Le Gallic, Dominique Pinsolle, Yves Bouvier (dir.), *L'Énergie de l'histoire. Comprendre l'innovation avec Christophe Bouneau*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux/Ausonius, 2025.

modèle national du fait de choix historiques, et ce modèle suscite des questions. Enfin, car l'université est assez peu visible dans le débat public national. La France n'apprécie pas particulièrement son université, pour bien des raisons.

Il s'agit de partager ensemble quelques références au passé, sans doute trop elliptiques mais de nature à donner quelque sens à la situation présente, sur laquelle nous insisterons.

1- Une période pré-contemporaine fondatrice du cadre d'évolution

Classiquement, une université est définie comme une institution supérieure d'enseignement et de recherche. En perspective historique, le terme *universitas* est apparu au début du XIIIe siècle (1208, université de Paris) pour désigner une communauté, plus précisément une corporation qui réunissait des maîtres et des élèves, le pendant des compagnons et des apprentis. En Europe occidentale, le modèle des organisations commerciales aura donc inspiré celui des universités.

Le fait avait là précédé le mot. Les premières universités émergèrent en Europe dès le XIe siècle et leur développement accompagna celui des villes : Bologne 1088, Paris 1150, Toulouse 1229, Montpellier 1289, Avignon 1303… Turin, 1405... Mais il ne s'agissait pas des premières dans le monde. La Chine indique qu'elle avait fondé en 124 avant J.-C. l'université de Taixue, l'actuelle Algérie conserve les ruines de l'université de Madaure qui remonterait au IIe siècle, et Byzance possédait l'institution du Palais de la Magnaure à Constantinople, inaugurée en 425 par l'empereur Théodose II.

Dirigées par un recteur, titre qui a été conservé dans la plupart des pays, les universités européennes s'organisèrent au Moyen Âge en écoles disciplinaires qui, progressivement, délivrèrent quatre grades : le baccalauréat, qui reste le premier de l'enseignement supérieur, la licence, la maîtrise, puis le doctorat. Grosso modo, ce modèle demeure, le master ayant remplacé l'ensemble maitrise/DEA-DESS.

Alors, l'Université était essentiellement un lieu de formation. Une part de la recherche s'opérait de façon secrète, soit car elle venait en aide aux marchands (secret commercial), soit parce qu'elle explorait des champs condamnés par l'Église (alchimie). Réservée aux hommes, employant le latin comme langue écrite, elle visait l'éducation des élites cléricales (théologie, lettres) et civiles (science, droit, médecine).

Même si l'Université entendait marquer son indépendance vis-à-vis des évêques locaux, elle apparaissait alors dans l'orbite de l'Église, plus précisément de la Papauté. Elle apportait salaire et protégeait du pouvoir laïc, considéré comme plus pesant. Sans doute en réaction, elle était traversée par une aspiration à la liberté de pensée et à l'autonomie de gestion, sur le modèle libéral des corporations.

Deux modèles universitaires corporatifs s'opposaient alors. Celui de Paris, majoritaire, était caractérisé par la gratuité des études qui permettait au professeur d'être dans une position dominante par rapport aux élèves. Celui de Bologne, dans lequel le professeur était recruté et rétribué par les élèves, ce qui permettait à ce dernier et sa famille d'imposer leurs vues, était promis à un bel avenir. La référence actuelle au « processus de Bologne », une déclaration de 1999 instituant le cycle LMD, les ECTS et le développement de la mobilité, peut aussi être comprise en ce sens.

Le Moyen Âge a donc légué à la fois une volonté de prise en main de l'université par le pouvoir, qui estimait qu'elle représentait un enjeu, ainsi qu'un double souhait de liberté intellectuelle pour les maîtres et d'autonomie juridique pour les établissements : le

Saint-Siège accordait des bulles qui garantissaient la *libertas scolastica* (1229). Ces deux notions restent encore aujourd'hui centrales dans la définition de l'université et du métier académique.

À partir du XVe siècle, l'État en cours de centralisation entendit lutter contre toute forme de contre-pouvoir. Peu à peu l'Université échappa à l'Église. Pour se rendre attractif, l'État développa et entretint les universités, prodigua des honneurs aux universitaires, ouvrit les portes de l'institution à des étudiants issus de la petite noblesse ou de la petite bourgeoisie, et offrit des débouchés aux diplômés. Les conditions d'une promotion sociale par le savoir se mettaient en place.

En retour, il imposa un effacement du modèle corporatiste au profit de « centres de formation professionnelle au profit des États » (Jacques Le Goff). L'État entendait disposer d'un instrument politiquement, socialement et économiquement productif. Plus précisément, la France moderne demanda à l'Université de répondre à deux nécessités. D'abord celle de formation des cadres administratifs dont le pays avait besoin pour animer son armature administrative naissante. Dans cet esprit, le Droit et les Sciences furent privilégiés. Ensuite, la quête de la richesse et de la puissance conduisit l'État à soutenir une recherche appliquée. Mais, en France, cette tâche fut confiée non pas à l'Université, comme en Angleterre, mais à des Écoles, fort bien dotées : Ponts et Chaussées (1747), Mines (1783). La méfiance de l'État envers une institution revendiquant sa liberté de pensée fut donc directement à l'origine du premier fondement de l'affaiblissement structurel de l'Université, la compétition inégale entre elle et les Écoles.

Au XVIIIe siècle, dans une Prusse vaincue par Napoléon (Iéna, 1806), Wilhelm von Humboldt (1767-1835) s'attacha à travailler au renouveau de l'Université de son pays, alors en déclin. Ce philosophe et linguiste, un des pionniers des sciences de l'éducation, ministre de l'Éducation en 1809-1810, participa à la création de l'université de Berlin en 1809 puis à son ouverture l'année suivante. En hommage, depuis 1949 elle porte son nom.

Son modèle gagna le monde, particulièrement les États-Unis et le Japon. Il a fortement marqué les esprits au point qu'aujourd'hui encore il alimente la vision, largement mythique, que les académiques français se font de leur métier. Schématiquement il se caractérisait par différentes affirmations :

- L'Université est autonome/indépendante en interne vis-à-vis de l'Église et de l'État.
- L'université est publique, afin de préserver les universitaires des contingences matérielles et des pressions extérieures.
- La raison d'être de l'universitaire et de l'Université est la recherche ; la formation est subordonnée à la recherche.
- Le savoir utile n'est pas un but : la recherche est par nature désintéressée.
- Les résultats de la recherche sont publics.
- La faculté, qui unifie en son sein enseignement et recherche d'une discipline, structure l'université.

- Le professeur, qui dispose d'un emploi à vie et d'une grande liberté de pensée, domine l'institution.

Ce modèle ne se répandit en France qu'après la défaite de 1870, une sorte d'Iéna français. Le pays a tardé à l'adopter, notamment car l'État restait rétif à l'idée d'adopter un modèle prussien et, surtout, de mettre en place une Université forte.

En attendant, sous la Révolution et l'Empire, les Écoles poursuivirent leur progression. L'École polytechnique et l'École normale supérieure de la rue d'Ulm furent toutes deux créées en 1794. Elles alimentèrent les « grands corps de l'État ». L'exception qui confirma la règle fut l'École centrale des arts et manufactures (1829), dont les élèves furent orientés vers l'industrie et le secteur privé. Allant plus loin encore dans l'affaiblissement, en 1811, Napoléon créa l'Université impériale, une institution unique pour tout le pays. Ainsi, le pouvoir était de fait donné aux facultés, pleinement indépendantes. Une chaîne appelée à un bel avenir se mit alors en place : professeur/faculté/pouvoir central. Un « facultarisme » excessif fut la deuxième source de l'affaiblissement structurel de l'université française.

Il fallut attendre la loi du 10 juillet 1896 pour voir recréer des universités, au nombre de 16 : Paris, Lille, Nancy, Dijon, Besançon, Clermont, Lyon, Grenoble, Marseille/Aix, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Poitiers, Rennes, Caen. Strasbourg, alors intégrée dans l'Empire, se développa sur le modèle humboldtien, avec un esprit et des moyens autres, comme l'attestent encore aujourd'hui ses locaux historiques.

En comparaison internationale, ces universités françaises reconstituées possédaient des spécificités qui participaient à leur maintien dans une situation mineure. Leurs recteurs, nommés par le pouvoir, ne disposaient que de pouvoirs très limités afin d'assurer ceux des facultés. Les Écoles continuaient de leur imposer une concurrence inégale : seules les facultés de Droit et de Médecine bénéficiaient, et bénéficient encore, de quelque considération, car elles n'en avaient pas à affronter. Enfin, les universités restaient d'abord des lieux de formation. Confronté à des velléités d'évolution, l'État fit le choix de soutenir massivement la recherche en dehors de l'université avec la création du CNRS en 1939, qui fut suivie par celle d'une série d'organismes spécialisés. Les Organismes devinrent la troisième source d'affaiblissement structurel historique de l'université française.

2- Les évolutions de l'université depuis les années 1950, et surtout 2000

Après la Deuxième Guerre mondiale, l'Université eut à faire face à la dynamique des « Trente Glorieuses », notamment caractérisée par le retour d'une croissance démographique forte, le « baby-boom », et le choix de la démocratisation de l'enseignement supérieur pour accompagner le développement économique. Les effectifs étudiants furent multipliés par plus de cinq entre 1955 et 1970, passant de 155 000 à 850 000.

En parallèle, les trois sources d'affaiblissement structurel de l'Université (grandes écoles, organismes, facultarisme) non seulement ne furent pas remises en cause, mais leurs effets furent amplifiés. D'abord par la création des sections de technicien supérieur (STS) dans un décret de 1962 qui renforçait le supérieur des lycées en venant compléter les classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE). Puis, le plan Fouchet de 1966 fonda les instituts universitaires de technologie (IUT). Nominalement rattachés aux universités, leur avantageux statut dérogatoire (article 33 devenu 713-9) les plaçait de fait en une situation d'indépendance et de surdotation qui aggravait la situation de l'Université et créait de vives tensions en son sein. Les Instituts d'administration d'entreprises (IAE), créés en 1955 et le réseau Polytech d'écoles d'ingénieurs intégrées au sein des universités apparu en 2003, obtinrent le même statut dérogatoire et des avantages financiers comparables pour les écoles d'ingénieurs. Affirmer la stratégie (dominante) du réseau les regroupant sur celle de l'université d'appartenance devint la norme pour ces composantes. Ces réseaux purent bénéficier de puissantes aides extérieures, notamment l'Assemblée des directeurs d'IUT (Adiut). De la sorte, ils furent en mesure d'imposer des décisions au ministère en charge de l'Enseignement supérieur.

Les événements de 1968 conduisirent au vote de la loi Edgar Faure (12 novembre 1968), qui n'intégra que des évolutions mineures. Le président n'était plus nommé mais élu par un « conseil universitaire » comprenant, outre les enseignants, des étudiants, des administratifs et (surtout) des personnalités extérieures. La création du statut d'enseignant-chercheur apportait une reconnaissance de principe à une activité peu soutenue. Pour le reste, l'Université demeurait dans la main de l'État (moyens financiers, réglementation, contrôle) et le président de l'université restait sans réel pouvoir face à des facultés qui avaient simplement changé de nom (unités d'enseignement et de recherche, UER) mais conservaient leurs prérogatives. Un président sans réel pouvoir se contentait d'une présence minimale liée à des activités de représentation.

Pour autant, les mouvements de fond se poursuivaient, aboutissant à un enseignement supérieur de masse avec, en 2024-2025, plus de 3 millions d'étudiants inscrits dont environ 1 700 000 dans les universités publiques. Au nom d'une logique d'aménagement du territoire peu raisonnable mais revendiquée par un certain nombre d'élus locaux, le pays multiplia non seulement les universités (84 en 2007, dont celle de Savoie créée par décret du 27 juin 1979) mais, surtout, campus et antennes isolées où aucune activité sérieuse de recherche n'était envisageable. En 2004, la CPU dénombrait, hors Ile-de-France, « 581 implantations géographiques, ou sites, (y compris les STS, CPGE, Écoles

consulaires, etc.), dont 153 sont universitaires, et dont 50 enfin sont sièges d'universités (une ou plusieurs). »

Dans les métropoles, le modèle facultaire conforté conjugué à la pression démographique fit exploser les universités de grande taille, alors estimées difficilement gérables : Paris en vit émerger 13, qui toutes voulurent porter le nom emblématique de Sorbonne ; Bordeaux 4 ; Lyon, Lille, Marseille et Toulouse 3 ; Clermont, Nancy et Rennes 2.

Les choix budgétaires réalisés, qui privilégièrent les Écoles, les Organismes et les IUT au détriment des universités conduisirent à une détérioration des conditions de vie et de travail des étudiants (manque de logements, multiplication des cours en amphithéâtre) et à une dévalorisation progressive du statut des universitaires.

En parallèle, un nouveau modèle libéral venu du Royaume Uni se diffusait dans le monde. Il possédait quelques grandes caractéristiques :

- La gestion des universités devait se calquer sur celle des entreprises, avec des impératifs de rigueur budgétaire, de recherche de financements, de mesurabilité, de visibilité.
- L'université devait prouver son utilité sociale : professionnalisation des formations, employabilité, brevets, participation à la vie de la cité.
- Une priorité consolidée était accordée à la recherche et à l'innovation, qui apportaient prestige et financement.
- Un renforcement des contrôles, évaluations, et financements sur appel d'offres avait pour objet d'orienter davantage l'activité des établissements.
- La mise en concurrence des universitaires, des départements et des établissements avec la multiplication des classements (*ranking*) et, surtout, l'importance que leur accordaient certains États préoccupés d'avoir des *World Class Universities*.
- L'universitaire devenait un employé comme un autre, un salarié de son université désormais plus exigeante sur la nature et la profondeur de son investissement. L'autonomie de l'université ne signifie donc pas l'autonomie des universitaires, bien au contraire.

Tout comme lors de l'émergence du modèle humboldtien, la France ne l'adopta que lentement et partiellement, plaquant des réformes partielles sur un fond immuable pour aboutir à une « voie française », en fait un ensemble peu cohérent et pas toujours pertinent.

Les lois Faure (1968), Savary (1984), Pécresse (2007), Fioraso (2013) dirent relever d'une même logique d'affirmation de l'université sur les facultés. Mais aucune ne réalisa le passage du schéma relationnel fondamental professeur/faculté/ministère à celui liant université/ministère. La tutelle continua de s'adresser directement aux facultés, puis aux départements et désormais aux vice-présidents sans prévenir les présidents. Plus même, les lois Pécresse et Fioraso limitèrent les pouvoirs des présidents d'université pour obtenir les soutiens nécessaires au vote d'évolutions plus essentielles à leurs yeux, les

Responsabilités et compétences élargies (RCE) pour Valérie Pécresse et les Communautés d'universités et d'établissements (ComUE) pour Geneviève Fioraso. Ainsi, si le président de l'université ne peut toujours pas intervenir dans le recrutement des enseignants-chercheurs de son établissement, les directeurs des composantes article 33/713.9 possèdent un droit de veto. Les IUT conservaient des numéros d'établissement et, à l'USMB, il aura été tout sauf simple pour obtenir, au cas par cas et après des discussions improbables, leur disparition. Pareille situation surprend les recteurs étrangers.

Ce mouvement de « modernisation à la française » n'a été ressenti par les universitaires qu'à partir de 2005. Participant à un mouvement général observé dans la gestion des affaires publiques, le ministère a souvent confié la mise en place des évolutions à des agences indépendantes et des jurys nationaux ou internationaux extérieurs. Les principales phases correspondirent aux créations énoncées *infra* :

- *2005 : Agence nationale de la recherche (ANR)*

Sa création portait une forme de « gouvernement à distance », avec la volonté d'orienter pour partie le champ des recherches, et elle marquait la montée en puissance des financements sur appels à projets en matière de recherche, au détriment des moyens récurrents. Entre endogamie de la recherche française, qualité de gestion et moyens fluctuants, et préciput initialement inexistant, l'Agence aura participé à mieux financer la recherche et à familiariser les universitaires avec les AAP, mais avec un impact variable et diversement apprécié.

- *2006 : les Pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES)*

Depuis plusieurs années, la carte universitaire était estimée trop éclatée et manquant de visibilité internationale. Venant après les Pôles universitaires européens (1991), les PRES portaient à court terme une mutualisation limitée (doctorat et/ou signature uniques, politique de relations internationales…), mais ils avaient vocation à évoluer vers des fusions (Nancy-Metz, Aix-Marseille, Bordeaux) ou des formules fédérales (Lyon, autour de Nantes et de Rennes). Dès 2012, 22 PRES regroupaient une soixantaine d'universités et divers établissements. L'université de Savoie était membre du PRES Université de Grenoble et avait renoncé à délivrer son doctorat. Les PRES rapprochèrent les universités mais n'atteignirent pas leur objectif essentiel, à savoir la mise en place d'une dizaine d'établissements métropolitains, et la première fusion d'universités n'est pas passée par eux (Strasbourg, 2009).

- *2007 : Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieure (AERES),* devenue Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (Hcéres) en 2015.

L'agence devait mettre en place une évaluation intégrée de tous les établissements et organismes de recherche français. Ses relations difficiles avec le ministère et l'absence de corrélation entre évaluation et prise de décision (attribution des moyens, ouverture ou fermeture de structures…) en ont fortement limité les effets. La structure, plus ou moins bien gérée en longue durée, est devenue un enjeu politique avec le vote de sa

suppression par une commission de l'Assemblée nationale en mars 2025 au nom de « la bataille contre l'évaluation néolibérale ».

- *2007-2012 : Loi Pécresse ou Libertés et Responsabilités des universités (LRU)*

Pour le 1er janvier 2012 au plus tard, les universités devaient accéder à l'autonomie budgétaire et de gestion des ressources humaines. L'absence de compensation financière pour les charges nouvelles induites (par exemple le GVT, les augmentations non compensées intégralement du point d'indice, le RIFSEEP et le RIPEC ou le CAS Pensions) ainsi que la forte limitation de l'autonomie (textes innombrables imposant un contrôle *a priori* et *a posteriori*, ceux complexes sur le recrutement des enseignants-chercheurs en étant l'emblème ; offre de formation corsetée ; droits d'inscription imposés, impossibilité de fait d'emprunter ou de créer des filiales ; coupure Université-CROUS imposée) auront conduit à transférer avant tout des charges et des responsabilités. L' « autonomie » n'existe que pour faire prendre à l'Université les décisions difficiles que le ministère souhaite mettre en place mais n'entend pas assumer. Ce qui ne facilite pas la responsabilisation des présidents.

- *2008 : Opération campus*

Des financements importants (5Mds) furent accordés à 10 « campus d'excellence », et deux supplémentaires dans le cadre du Plan de relance. Ils devaient symboliser la dizaine de pôles universitaires souhaités et devenir la vitrine de l'université française. Le Partenariat Public Privé (PPP) imposé s'avéra particulièrement long à mettre en place, complexe et coûteux pour les universités bénéficiaires. En outre, le prix à payer fut une large dégradation du reste du patrimoine universitaire, sous ou non-financé pour dégager les crédits alloués à ce plan.

- *2010-2016 : le PIA (Programme Investissements d'Avenir)*

Issu du rapport Juppé-Rocard de 2009, il a concentré des investissements (limités) sur des sites qui devaient devenir les *World Class Universities* françaises. Ce programme illustrait le « gouvernement par les labels », promis à un bel avenir.
Le label IdEx (Initiative d'excellence) a été attribué en trois vagues : 2011 (PIA 1) qui a distingué Bordeaux, Strasbourg et Paris Sciences Lettres ; 2012 (PIA 1) : Sorbonne universités (P4, 6…), Sorbonne Paris Cité (P3,5,7,13…), Saclay, Aix-Marseille et Toulouse ; 2016-2017 (PIA 2) : Grenoble et Nice, puis Lyon[5]. Pour l'obtenir, la fusion était imposée. Ainsi, une « fusion rapide » était exigée à l'USMB pour participer à l'IdEx grenoblois : le coût particulièrement élevé de la fusion grenobloise, notamment du fait des alignements par le haut réalisés dans le domaine des ressources humaines, aurait de fait été assumé par des réductions et fermetures en Savoie.
Le *label I-Site* (Initiative-Science-Innovation-Territoires-Économie), plus thématiques, plus ouverts au partenariat avec le monde économique, a distingué huit établissements (Montpellier, Lorraine, Lille, Nantes, Clermont-Ferrand, Gustave-Eiffel, Cergy, Pau). Ici, le non-dit était de mobiliser au moins 1 000 chercheurs. L'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), comparable à celle de la Savoie, fut en mesure de présenter un dossier en avançant ses fortes relations avec de grandes entreprises de son territoire.

[5] Les IdEx de Toulouse et de Lyon ont été ensuite interrompues.

L'absence de relations de cette nature dans le domaine de la recherche avant la mise en place de la fondation USMB en 2016 aura été chèrement payée en Savoie qui possédait le potentiel pour obtenir ce label.

Cette labellisation a fait éclater la Conférence des présidents d'université (CPU), devenue France Universités et qui a perdu son éclat. Les grandes universités labellisées se sont regroupées en un ensemble, la Coordination des universités de recherche intensive françaises (CURIF), qui dialogue directement avec le ministère.

En parallèle, de nombreux AAP furent lancés, avec parfois des enveloppes fermées selon le label des établissements. Jusqu'en 2021, ces AAP étaient difficiles à obtenir mais ils offraient des financements significatifs. Dans ce cadre, l'USMB a été distinguée : Disrupt'campus (Piton, 2017), NCU (@spire, 2019), EUR (Solar academy, 2019), Campus connecté (Faverges-Seythenex, 2020). Après 2021, la sélection a été moins rude, avec notamment une multiplication des possibilités de dépôt, mais les financements sont apparus plus différenciés. Dis-moi ce que tu as obtenu, et je te dirais comment ton université est considérée.

Le système des AAP oblige à penser des sujets structurants et à les travailler en profondeur. Mais il interroge également du fait de l'inégalité des moyens entre établissements : il favorise ceux qui disposent de personnel, d'une présence dans les ministères et agences, donc les universités déjà les mieux dotées et à l'image la plus forte. En interne, il crée une coupure entre le petit nombre qui monte les projets et ceux qui réclament des moyens mais refusent les évolutions. À l'extérieur, il a créé un marché très lucratif pour des sociétés privées d'accompagnement plus ou moins recommandables. Enfin, un AAP compétitif ne se justifie pas quand les évolutions souhaitées sont incontournables et concernent toutes les universités comme, par exemple, la montée en puissance du travail à distance. D'où l'évolution qui consiste à donner à tout le monde, ou presque, en multipliant les dépôts (trois appels pour un même programme au lieu d'un puis de deux). Ne pas être retenu, ou obtenir un financement limité, est désormais lourd de signification.

- *2013-2016 : la loi Fioraso et les Communautés d'universités et d'établissements (ComUE)*

Cette loi mit fin aux PRES mais redoubla d'encouragements en faveur des regroupements sur fond de politique nationale de métropolisation. Elle proposait la fusion (l'université de Savoie, qui relevait de l'académie de la ministre, fut en première ligne des pressions mises en place), le statut de membre de ComUE, qui préparait ouvertement une fusion avec la carotte du PIA, et celui d'associé à la ComUE qui poussait à la fusion en menaçant de marginalisation les récalcitrants. 19 ComUE furent créées, dont une à Grenoble, la ComUE Université Grenoble Alpes (2013).

Cette marche à la fusion fut officiellement présentée comme le moyen de s'élever dans les classements internationaux, assimilés à une recherche de qualité, un objectif séduisant. Dans la réalité, cette course à la grande taille visa à cacher l'insuffisance croissante des moyens accordés aux universités : il s'agissait d'accumuler les signatures

et de faire payer le coût des fusions par les petites universités absorbées, sans aucunement faire évoluer la qualité.

Pour obtenir l'accord des présidents, le ministère favorisa un renouveau du mandarinat en leur offrant la possibilité d'une réélection qui n'existait pas autrefois (deux mandats de 4 ans contre un mandat unique de 5 ans), la multiplication des structures à gérer qui permettait de rester indéfiniment dans une fonction de direction (PRES, ComUE, Pôles), la création de nouveaux postes de recteurs, les recteurs Esri, ouvrant les possibilités de reconversion des présidents.

- *2018 : les Établissements publics expérimentaux (EPE)*

Ces EPE avaient également pour objectif de regrouper des établissements de divers statuts à titre expérimental, pour une durée maximale de dix ans, avant de fusionner. Si tel était le cas, le statut de « grand établissement », qui permettait d'accéder à d'intéressantes dérogations, pouvait être obtenu. Plusieurs universités sont allées en ce sens : Cergy Paris Université, Université Côte d'Azur, Université Grenoble Alpes, Université de Lorraine, Université Paris Sciences et Lettres. Il s'agissait donc, outre les financements, d'accorder aux universités fusionnées des facilités de gestion que l'on refuse aux autres.

- *2019 : les Alliances européennes*

En butte à des interrogations après le Brexit, l'Union européenne a entendu participer au renouveau de l'idée européenne via ce label attribué par des experts internationaux : de la sorte, le poids des réputations et des réseaux nationaux aura largement été mis en échec en France, parfois au grand dam de l'État. Ainsi, malgré sa fusion et sa préparation par le ministère, l'ensemble Nancy-Metz n'aura pas été retenu.

Les universités françaises sont les plus représentées dans ces alliances, notamment celles de petite ou moyenne taille, comme l'USMB qui a fortement participé à la fondation d'Unita en 2020. En France, elles ont été vues comme une possibilité d'obtenir quelques moyens supplémentaires (notamment avec un doublement du versement européen par le ministère de tutelle), un moyen de dépasser l'interdiction du modèle transfrontalier (Italie et Suisse pour l'USMB), un biais pour échapper à la politique nationale de fusion et enfin comme une façon de contourner les limitations nationales (à l'époque, le secteur de la santé pour l'USMB). Cependant, leur fonctionnement se heurte encore à bien des plafonds, notamment du fait de la volonté des États de conserver leurs pouvoirs.

- *2019-2021 : Loi (de programmation) pour la recherche (LPR puis LPPR)*

Elle devait permettre d'accroître les moyens, surtout de certains, et d'introduire le modèle international de la *tenure track* (chaires junior/senior). Cette loi a été critiquée sur le fond (c'est un grand texte sur l'ESR qui était attendu, pas une loi sur la seule recherche) et sur la forme car elle a privilégié d'abord les organismes puis les grandes universités de recherche. Enfin, elle a été rattrapée par la conjoncture budgétaire du pays et elle ne fait au mieux que compenser le recul d'autres financements. La mise à niveau organisationnelle et financière de l'université française attend toujours son heure.

- *2020-2021. Épilogue, où les premiers mois de la crise sanitaire*

La crise dite du Covid fut un temps (limité) de liberté unique car un ministère dépassé, ne parvenant pas à organiser une visioconférence depuis ses locaux ni à proposer un outil alternatif de communication à ceux disponibles sur le marché en dépit des promesses avancées, a été contraint de faire confiance aux acteurs de terrain, aux présidents d'université dans notre cas. Ainsi, les universités ont pu obtenir des possibilités jusque-là refusées (comme une prise de décision simplifiée ou l'organisation à distance des élections) et affirmer un pouvoir de décision portant sur l'ensemble de leurs composantes. Exemple significatif, lors de la fermeture annoncée des campus, le directeur d'une école d'ingénieurs, arguant de son autorité sur ses personnels, considérait que le choix de fermer ou non « ses » portes ne relevait que de lui. Il n'en était rien. Ou comment le regard d'un virus peut être perçant.

3- Une série de réformes à la valeur ajoutée discutée

Cette politique aura bénéficié d'une rare continuité, étant partagée par les principales familles partisanes françaises d'alors. Le Programme d'investissement d'avenir a été co-signé par Alain Juppé et Michel Rocard ; les PRES ont été mis en place par Valérie Pécresse et les ComUE par Geneviève Fioraso. La politique de métropolisation a été encouragée par des gouvernements de gauche, de droite et du centre. Pour autant, avec désormais vingt ans de recul, si des évolutions ont été enregistrées, les résultats ne sont pas à la hauteur des ambitions affichées au début des années 2000.

L'objectif principal consistait à créer des *World class universities*, définies à partir du classement de Shangaï. Chiffré par Alain Juppé et Michel Rocard, il visait à obtenir deux universités françaises dans les 20 premières mondiales et 10 dans les 50 premières. Il n'a pas été atteint, loin de là. Le classement paru en 2025, plus de 15 ans après la première fusion française, se limite à une seule entité dans les 20 premières (Paris-Saclay, 13e) et trois dans les 50 premières (PSL 34e et Sorbonne Université 41e). L'USMB apparaît dans une même trajectoire de recul : elle était présente dans la tranche 700-800 en 2020, elle est tombée dans la tranche 800-900 dès 2021, y est restée depuis et glisse désormais en fin de tranche.

L'objectif de la dizaine de pôles métropolitains n'a pas davantage été atteint. Certes, la pression à la fusion des universités a donné quelque résultat : début 2025, il n'y avait plus que 63 universités publiques. Mais le mouvement a essentiellement concerné les établissements des grandes villes, qui sont revenus sur l'éclatement : les universités de l'après-guerre, estimées difficilement gérables dans les années 1960, ont été recrées. En leur sein, aucune évolution qualitative évidente n'a été observée. Plus même, des travaux ont montré que l'impact des publications rapporté au nombre de chercheurs baissait avec la taille des établissements. Enfin, la carte universitaire « réelle » n'a pas évolué : il est presque impossible de fermer le moindre site, la moindre antenne, car les élus locaux s'y opposent.

Par ailleurs, les faiblesses structurelles n'ont pas été résolues, voire ont été renforcées, du fait d'une absence de cohérence d'ensemble des politiques menées.

L'enseignement supérieur dans son ensemble est toujours aussi éparpillé, l'université n'en étant pas le cœur comme cela s'observe à l'étranger. Ni les Écoles ni les organismes n'ont été remis en cause. À Paris Saclay, l'État a travaillé contre la fusion du site pour préserver l'École polytechnique. Le même État aura multiplié les réformes sans la moindre évaluation de leurs effets. Il en a été ainsi pour les Écoles normales, devenues successivement IUFM (loi 1989), Espe (2013) et Inspe (2019). La poussée de l'enseignement supérieur privé a été fortement encouragée par le mécanisme des subventions à l'apprentissage car elle a été perçue comme le moyen bienvenu de limiter l'investissement public en période de croissance des effectifs : ce secteur accueille 26 % des étudiants en 2024, contre 20 % en 2016. Mais, avec le reflux des effectifs qui se profile, les tensions pourraient croître, comme l'attestent les relations

actuelles entre l'USMB et une Ucly qui entend atteindre rapidement un effectif de 1 000 étudiants sur Annecy.

Les universités dans leur ensemble ne sont toujours pas considérées. Le PIA a créé une ligue fermée d'IdEx et I-Sites : ses membres ne peuvent ni monter, ni descendre. Les autres ne peuvent les rejoindre. Cette carte figée ne favorise ni les efforts, ni les dynamiques. L'État ne prend pas en compte l'énergie courageuse des établissements et des territoires : il considère le poids, donc l'histoire, pas les dynamiques présentes et futures, hypothéquant l'avenir.

L'État continue de refuser toute *réelle autonomie pour les universités*. Dans cet esprit, il veille au maintien du facultarisme, promeut la montée en puissance de puissants et richement dotés laboratoires de recherche multi tutelles qui s'émancipent aussi des universités, et accroit ainsi la limitation des pouvoirs des présidents. Le baromètre de l'Association européenne des universités (EUA), qui compare les systèmes nationaux à intervalles réguliers, dresse un constat sévère pour la France, celui d'une autonomie formelle. Ses deux derniers classements remontent à 2017 (29 États) et 2023 (35 États). La France non seulement ne progresse pas, mais elle régresse :

- Autonomie institutionnelle : 24e (- 4)
- Autonomie financière : 27e (- 3)
- Autonomie gestion des RH : 31e (- 4)
- Autonomie académique : 32e (- 5)

Les injonctions contradictoires adressées par l'État aux universités, souvent relevées, ne sont pas traitées. Les établissements IdEx font remarquer qu'on leur demande d'être élitistes tout en leur refusant la sélection à l'entrée et en les incitant à recruter des enseignants en lieu et place d'enseignants-chercheurs pour contenir leur masse salariale. Les autres accueillent la même demande de réduction, qui passe nécessairement par la contraction de l'offre de formation, alors même qu'on leur enjoint de proposer une place à tous ceux qui en font la demande.

L'écart dans le financement des établissements demeure et même s'accroît. La dépense moyenne par étudiant atteste les priorités : 19 000 euros en CPGE, 17 000 en STS, 12 500 à l'Université alors que cette dernière doit aussi financer l'activité de recherche que les autres n'ont pas. En 2024, le budget d'Harvard (30 Md$ pour 30 000 étudiants) était semblable à celui du MESR (27 Mds€ pour 1,7 m d'étudiants dans les universités publiques françaises). Au sein de l'Europe, la comparaison est faussée par le CAS Pensions (compte d'affectation spéciale) : la surcotisation de l'employeur majore le salaire brut au détriment du net et gonfle artificiellement la dépense en faveur de l'enseignement supérieur. En France la surcotisation s'élève à 78 % pour l'université, contre 31 % dans la fonction publique hospitalière et territoriale et 17 % dans le secteur privé. Ce taux, sans équivalent en Europe, explique une partie du décrochage des salaires des universitaires et des moyens des universités qui s'enfoncent dans un sous-financement structurel. Tout pays à l'université qu'il veut bien se donner.

Enfin, *l'écart de financement entre les universités* s'est accru. La subvention pour charge de service public par étudiant va aujourd'hui d'environ 3 500 à plus de 12 000 euros, sans tenir compte des autres ressources tirées des labellisations, des AAP, des soutiens territoriaux et entrepreneuriaux, comptabilisées comme ressources propres, qui accroissent encore cet écart. La suppression de tout modèle d'allocation, base usuelle d'une attribution transparente et équitable, permet une distribution discrétionnaire. Plus les années passent, plus les allocations divergent et plus la possibilité de rétablir un modèle s'avère délicate. Si la République est une et indivisible, l'Université est conçue multiple et profondément divisée.

Finalement, des questions de fond restent sans réponse. Si la quête de « l'excellence » est quotidiennement proclamée, cet objectif n'est jamais défini clairement. S'agit-il de l'excellence des étudiants (forte sélection à l'entrée puis taux d'échec élevé, contrôle des connaissances exigeant, employabilité élevée avec des salaires élevés…), de l'excellence des professeurs (sélectivité du recrutement, obligation de publication soutenue et de niveau élevé, évaluation périodique, insertion dans les meilleurs réseaux internationaux…) ou de l'excellence des établissements (classements, infrastructures de qualité, notoriété…). S'agit-il de l'excellence en recherche, en innovation, en formation et à quel niveau ? L'excellence peut-elle être globale ? Sur la base de quels critères l'évaluer ?

Mnémosyne entre à l'université

En longue période, l'Université représente une défaillance majeure de l'action publique en France. Les actions menées auront été lentes et partielles, ne prenant que trop rarement en compte l'ensemble du paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Pour établir une souveraineté scientifique fondée sur les universités, comme dans le reste du monde, pourquoi ne pas :

- résoudre les handicaps historiques : en finir avec le triptyque Université/Écoles/Organismes et le facultarisme ;
- accorder plus d'autonomie/libertés, et aussi plus de responsabilités aux établissements, donc de renforcer leur gouvernance ; en retour, les présidents ne devront plus oublier l'ensemble de leurs responsabilités, et notamment le fait qu'ils sont des opérateurs de l'État ;
- établir la capacité d'évaluer la qualité de gestion des établissements, et d'en tirer des conséquences dans le cadre d'un modèle d'allocation des moyens pour en finir avec l'attribution discrétionnaire, voire avec la prime à la mauvaise gestion ;
- penser une structuration nationale globale, régulièrement revue, prenant en compte les dynamiques autant que le poids ;
- remettre en cause l'esprit universitaire humboldtien : contre une remise à plat et à niveau de leur statut, exiger des universitaires un engagement global, qui ne se limite pas à un département, une équipe de recherche ou une personne. Les universitaires gagneraient à être politisés, c'est-à-dire se reconnaître dans leur établissement, en avoir une vision entière et intégrer le fait que la science produite est un des fondements de la vie démocratique de notre société.

Penser l'université du pays est, individuellement et collectivement, une question de volonté et de courage, autant, sinon plus, que de moyens supplémentaires.

Denis Varaschin, 11 octobre 2025