

La passion de l'excellence dans l'enseignement supérieur en Allemagne, en Espagne et en France

Par Patricia Pol

Université Paris-Est Créteil

Alors que dans les années 80 la passion de l'excellence battait son plein dans le monde des entreprises américaines fortement concurrencées par les marchés japonais et européens, voilà que les années 2000 consacrent la course à l'excellence dans les universités en Europe. Entre la stratégie de Lisbonne et la première publication du classement international de Shanghai¹ en 2003, il apparaît que les conditions sont réunies pour que la compétition devienne un enjeu majeur dans le monde de l'enseignement supérieur et de la recherche et la quête de l'excellence une priorité des politiques publiques. Les gouvernements et les dirigeants des universités n'ont pas échappé au constat que parmi les 100 premières universités de l'ARWU, les deux tiers sont nord-américaines, 5 asiatiques, aucune latino-américaine ou africaine et moins du tiers européennes. Parmi celles-ci, 5 sont allemandes, 3 françaises, aucune espagnole. En élargissant au top 200, l'Allemagne améliore nettement son score (14), la France ne change guère (4) et l'Espagne n'apparaît que dans le top 300 (2). Dans ce contexte, comme le rappelle Jamil Salmi², des gouvernements ont répondu en finançant des « initiatives d'excellence » pour promouvoir l'élite de leurs universités nationales dans des pays de tous niveaux tels que la Chine, le

Danemark, le Niger, la Russie, la Corée du Sud, Taïwan, l'Allemagne, l'Espagne et la France. Cet article s'attache à présenter les initiatives lancées dans ces trois derniers pays européens, car ils représentent des exemples significatifs de politiques publiques de l'excellence en rupture avec la culture égalitaire des universités en Europe.

Un contexte européen ciblé sur la modernisation et l'excellence : de Bologne à Lisbonne

Dans le cadre d'une démarche inter-gouvernementale, le processus de la Sorbonne-Bologne visait à son origine, en 1998 et en 1999, à mettre en place un espace européen de l'enseignement supérieur de qualité et attractif pour tous. La stratégie de Lisbonne a nettement orienté l'ensemble de ce processus depuis 2000, pour faire de l'Europe « l'économie de la connaissance la plus compétitive du monde en 2010 ».

Le bilan mitigé dressé par la Commission européenne à mi-parcours en 2005, et son constat sans appel du retard des universités européennes dans la compétition mondiale pour attirer les meilleurs chercheurs et étudiants, a amené cette dernière à cibler des actions sur la recherche de l'excellence. Dans la communication « Mobiliser les cerveaux

Intro

La collection Repères de Campus France a pour objet de donner la parole aux « penseurs de la mobilité » en France et dans le monde.

Ce nouveau numéro, édité à l'occasion d'une formation réunissant tous les acteurs de la promotion de l'enseignement supérieur français en Europe, organisée par Campus France en mai 2012, analyse plus particulièrement les tendances européennes, à travers notamment ses politiques publiques d'excellence.

1- ARWU, Academic Ranking of World Universities.

2- in Repères de Campus France n°4 « Course à l'excellence : dix erreurs à éviter lors de la création d'universités de rang mondial », mars 2011. Jamil Salmi est Coordonnateur pour l'enseignement supérieur à la Banque mondiale.

européens : permettre aux universités de contribuer pleinement à la stratégie de Lisbonne», la Commission proposait notamment la création de l'Institut européen de technologie (IET), qu'elle définissait comme «l'Étendard européen de l'excellence en matière de recherche, d'enseignement et d'innovation». Dans sa communication au Conseil et au Parlement du 10 mai 2006 «Faire réussir le projet de modernisation pour les universités : formation, recherche et innovation», la Commission demandait aux Etats membres de se concentrer sur trois questions majeures :

- l'uniformisation des systèmes universitaires nationaux et leur fragmentation en petites structures qui rendent la coopération nationale, européenne et internationale plus difficile et constituent un obstacle à leur diversification et à l'objectif de qualité ;
- l'évolution du milieu de la recherche vers un milieu ouvert, interactif et concurrentiel dépassant les structures traditionnelles ;
- les ressources nécessaires pour assurer un enseignement supérieur et une recherche de qualité par comparaison avec les universités américaines.

Dans cette communication, la Commission relevait notamment que «les universités européennes offrent un large potentiel avec 4 000 établissements, plus de 17 millions d'étudiants et un personnel d'environ 1 million et demi de personnes - dont 435 000 chercheurs. Toutefois, même si elles partagent des valeurs et des missions communes, elles ne doivent pas pour autant suivre un schéma identique de répartition entre éducation et recherche, avoir une approche de la recherche et de la formation à la recherche similaire, ni même offrir des services et des disciplines académiques semblables. La recherche doit rester une mission fondamentale pour chaque système d'éducation, mais elle doit également être limitée à un certain nombre d'établissements pour mieux mobiliser les connaissances».

Le chiffre nord-américain d'environ 80 universités de recherche intensive dite d'excellence, évoqué dans les couloirs de différentes conférences européennes, semble alors être un optimum pour une Europe forte et compétitive. Aux États de se mettre en ordre de marche...

Les initiatives d'excellence : vers un changement de paradigme et la fin d'un idéal ?

Productivité scientifique, compétitivité et visibilité internationale ont justifié la mise en place de ces initiatives d'excellence en Allemagne, en Espagne et en France, pays aux systèmes universitaires relativement voisins. En effet, dans chacun de ces pays (comme dans la plupart des pays européens), la formation universitaire ne peut s'envisager que par et pour la recherche désintéressée des savoirs et cela pour toutes les universités, selon le modèle de l'idéal humboldtien¹. C'est cette démarche d'excellence pour tous qui a rassemblé l'ensemble de la communauté universitaire depuis des décennies (voire des siècles) en Europe. Les universités ont par ailleurs été pensées et réglementées autour de dispositions légales identiques pour toutes. Cette homogénéité déclarée² et cette forte culture égalitaire sont le fondement de concepts clés dans l'enseignement supérieur européen, tels que le libre accès, les droits d'inscription limités, ou la probabilité d'accéder à un même niveau d'emploi pour tous les diplômés, quelle que soit leur université d'origine. Utopie ou réalité, cet état de fait a garanti une certaine stabilité dans un secteur où les dépenses annuelles des établissements par étudiant sont autour de la moyenne de l'OCDE en 2010 (15 500 dollars, soit environ 12 000 euros, pour l'Allemagne, légèrement inférieurs pour l'Espagne et la France) mais où, en tout état de cause, elles atteignent à peine la moitié du niveau des États-Unis (30 000 dollars, environ 23 000 euros). Ainsi, l'idée de concentrer plus de moyens sur un petit nombre d'universités d'élite fait progressivement son chemin pour

1- En référence à la création de l'Université de Berlin, créée au 19^e siècle, fondée sur le principe des recherches et dont l'enseignement découlerait de ces travaux scientifiques pour former l'homme d'abord avant le métier qu'il exercera. Modèle largement diffusé en Europe.

2- Une homogénéité bien théorique que la massification a modifiée. Si l'on prend, par exemple, le cas français, les dotations publiques sont loin d'être homogènes depuis plus de 25 ans entre une université scientifique du centre de Paris et une université multidisciplinaire en banlieue ou en province de création plus récente.

rattraper le retard transatlantique. « A chacun ses *Harvard* » pourrait devenir le slogan de la recherche de l'excellence. Cependant, ce choix de concentration et de différenciation ne risque-t-il pas de déclasser les autres universités ? Si les débats à ce sujet se sont avérés très ouverts et très houleux, la réponse des gouvernements ne s'est pas fait attendre.

En Allemagne, dès janvier 2004, le gouvernement socio-démocrate de Gerhard Schröder évoque un programme pour développer des universités d'élite sur la base d'une compétition nationale. Au bout d'un an d'âpres discussions, l'*Exzellenzinitiative* est lancée par le gouvernement d'Angela Merkel, avec un premier appel à proposition en juillet 2005 pour 5 ans (2006-2011). Portant sur un montant de 1,9 milliards d'euros répartis à 75 % pour le gouvernement fédéral et 25 % pour les Länders, l'objectif est de financer trois catégories d'actions : des formations doctorales (1 million d'euros/an par projet), des clusters d'excellence (8 millions d'euros/an par projet) et des universités d'excellence¹ (25 millions d'euros/an). Il est ensuite décidé de lancer un deuxième appel à projet (2011-2015) pour un montant de 2,5 milliards d'euros.

En France, en 2008, en pleine crise des universités consécutive à la loi LRU, le gouvernement de Nicolas Sarkozy annonce que la vente de 2,5 % du capital d'EDF (5 milliards d'euros) permettra de financer l'opération Campus destinée « à faire émerger des campus d'excellence ». En 2009, la commission Juppé-Rocard propose « d'investir pour l'avenir ». Le rapport Aghion, remis à la Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en mai 2010, précise quant à lui les contours de l'excellence universitaire et de sa bonne gouvernance. Le PIA (Programme d'investissement d'avenir) lance ses premiers appels d'offre en 2010. 10 appels à projets concernant l'enseignement supérieur et la recherche sont alors proposés² pour un financement représentant les intérêts du capital de 16,9 milliards d'euros placés sur des fonds

du Trésor. Parmi ces projets, figurent les Equipex, Équipements d'excellence, les Labex, Laboratoires d'excellence et les Idex, Initiatives d'excellence destinées à financer 5 à 10 universités d'excellence.

En Espagne, le gouvernement socialiste de José Luis Zapatero propose en 2008 un plan pour moderniser les universités espagnoles. Dans le cadre de cette stratégie universitaire 2015 (EU 2015), l'initiative « Campus d'excellence internationale » (CEI) voit le jour afin « de promouvoir des alliances stratégiques entre les universités et d'autres institutions d'un même site pour créer des écosystèmes de la connaissance susceptibles de favoriser l'emploi, la cohésion sociale et le développement économique territorial ». Entre 2009 et 2011, trois appels d'offre successifs permettent de lancer deux actions, les « Campus d'excellence internationale » à vocation mondiale (CEI) et ceux à vocation régionale (CEIR). Ce choix témoigne d'une vision plus large de l'excellence, celle-ci n'étant pas réservée à des « pépites »³ mondiales et étant davantage conçue « comme un mouvement vers une saine compétition pour une qualité aux facettes multiples touchant la recherche mais également l'enseignement, l'impact sur la société, l'architecture et la stratégie »⁴. Toutefois, les budgets prévus dans le cadre de cette action sont relativement faibles (57 millions d'euros par exemple pour l'appel à projets 2010) et la crise des finances publiques conduit le gouvernement de Mariano Rajoy à arrêter le programme.

Des résultats tangibles

La mobilisation des équipes de recherche et des directions d'établissements a été très forte si l'on s'attache à regarder le nombre de projets déposés.

En Allemagne, la première vague a suscité 580 propositions, toutes actions confondues. 11 % des projets « écoles doctorales » ont été sélectionnés (soit 39), 14 % pour les clusters (38) et 18 % pour les universités d'excellence (9). Dans la deuxième vague (2011-2015),

1- Le terme utilisé est en fait celui de « concepts d'avenir »

2- www.investissement-avenir.gouvernement.fr

3- Expression du Ministre français Laurent Wauquiez lors de l'annonce des résultats des Idex en février 2012

4- <http://educacion.gob.es/campus-excelencia/>

59 nouveaux projets sont proposés. La sélection mobilise 480 chercheurs répartis dans 37 comités de sélection, et les résultats de cette 2^e vague sont attendus en juin 2012.

En Espagne, toutes les universités publiques et la moitié des universités privées ont déposé un projet au cours des trois appels à candidature. La sélection a été moins forte (autour de 40 %) et entre 2009 et 2010 ce sont 13 campus d'excellence à vocation internationale et 21 à vocation régionale qui ont été sélectionnés pour des montants variant chacun de 2 à 5 millions d'euros. La faiblesse des financements a déçu nombre des participants qui considèrent que leurs objectifs de développement ne pourront pas être atteints dans ces conditions. D'autres ont clairement remis en cause le choix de ne pas avoir été plus sélectif afin de concentrer les moyens sur un nombre réduit de campus d'excellence à vocation internationale. Opération de marketing politique ou utopie ? L'excellence ayant été conçue dans ce projet comme un moyen de « transcender les frontières géographiques et intellectuelles », les débats restent tendus en Espagne, et ce d'autant plus que les budgets sont maintenant en forte diminution.

En France, la complexité du dispositif ne facilite pas un exposé clair des résultats. Toutefois, force est de constater que les chiffres sont impressionnants. À la fin de la première vague en 2011, 992 projets ont été déposés dans le cadre des 10 appels à projet (dont 339 Equipex, 249 Labex, 17 Idex). 289 ont été sélectionnés (dont 100 Labex). A la fin de la deuxième vague, ce sont 6,7 milliards d'euros qui seront attribués à 8 Idex, 171 Labex, 93 Equipex, 37 Idefi¹ chacune des entités percevant les intérêts de ce capital récupérable en 2020.

Par ailleurs, les critères retenus par les différents appels à proposition dans chacun des pays insistent tous sur la nécessité de favoriser des projets coopératifs (entre laboratoires, entre

établissements, entre disciplines), capables d'associer le secteur privé et d'augmenter la visibilité internationale de la structure. Les projets sélectionnés ont mis en valeur ces dynamiques et laissent supposer des approches innovantes tant en matière de recherche et d'innovation, que de gouvernance. Dans son étude sur l'Allemagne, le cabinet de consultant Dual Conseil, met toutefois en valeur les effets très positifs de l'Exzellenzinitiative pour « la visibilité des universités de recherche mieux à même de développer des partenariats internationaux et de faire des recrutements de très haut niveau ». Conçus comme un pari à 10 ans, ces projets ne sont pas encore suffisamment avancés pour qu'on puisse en mesurer l'impact réel.

Les risques de la course à l'excellence

L'excellence ne serait-elle réservée qu'à quelques villes, régions, Länder ou disciplines dominantes ? La répartition des universités ou campus d'excellence « gagnants » pourrait le laisser supposer au risque de créer des déserts de l'excellence et de s'orienter vers un système universitaire à plusieurs vitesses.

Pour Kehm et Pasternack (2008), la première phase de l'initiative d'excellence en Allemagne est l'instrument d'une nouvelle différenciation verticale² qui a profité au sud du pays et aux sciences dites dures (sciences de l'ingénieur et de la vie principalement), et donc aux universités et aux disciplines des Länder déjà les mieux financés et les plus réputés au plan des classements internationaux. La compétition, déjà accentuée entre les universités et les Fachhochschule³, pour attirer des étudiants en 1^{er} cycle et en master depuis la réforme des cursus liée au processus de Bologne, risque de s'accélérer et la mobilité des étudiants entre les établissements de diminuer. Une double peine pour les « perdants » d'une certaine manière qui vont devoir adapter leur stratégie à cette nouvelle réalité. Alors que les « gagnants », au statut prestigieux, auront plus de chance d'attirer les meilleurs talents étudiants et

1- Idefi, initiative d'excellence en formations innovantes.

2- La « différenciation verticale » fait référence à une hiérarchie nouvelle à l'intérieur des universités qui a pour conséquence de séparer les universités de recherche intensive et les autres.

3- Les Fachhochschule peuvent désormais délivrer des bachelors et des masters, les universités n'ayant gardé que le monopole du doctorat.

chercheurs. Seront-ils plus performants pour autant ? Les évaluations prévues en 2015 devront certainement tenir compte de ces possibles tensions et adapter leurs pratiques en conséquence.

En Espagne, à l'issue des premières candidatures en 2009, Madrid et Barcelone totalisaient tous les projets de campus à vocation internationale (CEI). Dans un pays fortement marqué par des régionalismes affirmés, de tels résultats ne pouvaient que développer des tensions ; la deuxième sélection a permis certains réajustements, 4 CEI sur 8 permettant à 7 nouvelles régions d'être représentées.

Nous savons qu'en France, la concentration des 8 Idex dont 3 à Paris et un à Saclay, Bordeaux, Strasbourg, Marseille et Toulouse a suscité de la contestation parmi les responsables politiques dans les régions et les universités « perdantes » concernées. A entendre cette contestation, cette logique compétitive de l'excellence ne fait que renforcer les établissements déjà les plus visibles au plan international. Rien ne permet par ailleurs de garantir que les fusions exigées en France pour être lauréat d'un Idex permettront aux universités sélectionnées d'améliorer leur compétitivité.

Il sera donc important de s'intéresser également au coût de l'excellence. Au-delà des dépenses incontournables générées par la mise en place du processus de gestion et de sélection des candidatures, (500 experts mobilisés par exemple en Allemagne pour la 2^e phase, appel massif aux consultants en France pour rédiger les projets), la course à l'excellence peut générer des coûts humains. Des spécialistes du changement social se sont intéressés à cette dimension souvent sous-estimée dans les politiques de course à l'excellence et dont l'évaluation est complexe. Stress permanent, pression ou frustration que suscitent des logiques compétitives sont autant de facteurs de mal-être et de déséquilibres. Le temps passé en négociation pour trouver des accords parfois périlleux, les coûts de coordination que génèrent ces nouvelles structures

coopératives, alourdissent par ailleurs la charge de travail de toute la communauté académique et scientifique au risque de ne plus mettre l'enseignement et la recherche au cœur des missions des enseignants-chercheurs.

Perspectives

La recherche de l'excellence n'est pas un phénomène nouveau dans les universités européennes, très attachées à une culture égalitaire de leur mission de formation et de recherche et à un financement public récurrent. Les initiatives d'excellence mises en place en Allemagne, en Espagne et en France ont été conduites pour faire émerger avant tout un nombre limité d'établissements, de laboratoires ou d'écoles doctorales à vocation mondiale capables de rivaliser avec les meilleures universités anglo-saxonnes. Cette logique compétitive a mobilisé de très nombreux acteurs dans les universités qui y ont ainsi vu la perspective d'augmenter à la fois leur financement et leur réputation. Il est encore difficile d'évaluer les impacts de ces nouvelles politiques publiques sur le système dans son ensemble, sur les stratégies des universités et sur la qualité des futurs diplômés, chercheurs et enseignants. Faut-il accepter une logique de différenciation verticale à l'américaine et poursuivre le mouvement en concentrant les moyens sur des universités d'élite ? Ou faire le pari que, compte tenu de la demande croissante d'enseignement supérieur dans le monde prévue par l'OCDE à l'horizon 2030, l'Europe aura besoin de toutes ses universités, dotées d'un enseignement et d'une recherche de qualité.



◆ Biographie

Patricia Pol



Titulaire d'un Doctorat en sciences de gestion de l'université Paris Panthéon-Sorbonne (1996), Patricia Pol est devenue Maître de conférences à l'université Paris 12 Val de Marne après avoir travaillé dans le secteur privé. Vice-présidente chargée des relations internationales de l'université Paris 12 Val de Marne (2000-2008) puis du développement international du PRES Université Paris-Est (2008-2011), coordinatrice de l'équipe française des experts de Bologne (2005-2011), et membre du conseil d'administration de l'AIU (Association Internationale des Universités) depuis 2008, elle est très impliquée dans le développement de l'espace européen de l'enseignement supérieur et s'intéresse tout particulièrement à l'internationalisation des universités. Depuis septembre 2011, Patricia Pol est en charge des affaires européennes et internationales à l'AERES (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur).

◆ Biblio

- **Aghion P.**, *L'excellence universitaire : leçons des expériences internationales - Rapport d'étape* - La Documentation Française, 2010.
- **Annexe au projet de loi de finances 2012**, *Rapport relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir*.
- **Aubert, N. et De Gaulejac, V.**, *Le coût de l'excellence* - Seuil, 1991.
- **Austin, N. et Peters, T.**, *La passion de l'excellence* - InterEditions, 1985.
- **Campos, P. & Sotelo MECyD**, *España, Campus de excelencia internacional* - Ciencias humanas y sociales, 2010.
- **Kehm, Barbara M. et Pasternack, P.**, *The German "Excellence Initiative" and its role in restructuring the National Higher Education Landscape*, Published in *Palfreyman, David & Tapper, Ted, Structuring Mass Higher Education : the role of Elite Institutions* - New York, London, Routledge, S. 113-127, 2008.
- **Hartmann, M.**, *The Excellence Initiative - a Change of Paradigm of German University Policy* - Technischen Universität Darmstadt, juillet 2010.
- **ORST**, *les 8 IDEX à la loupe* - n° 71, Avril 2012.
- **Salmi, J.**, *Le défi d'établir des universités de rang mondial* - Washington, Banque mondiale, 2009.
- **Walbaum B.**, *Retour d'expérience de la mise en œuvre de l'Exzellenzinitiative allemande* - Dual Conseil, Mars 2012.

- **OCDE (2011)**, *L'enseignement supérieur à l'horizon 2030 – Volume 2 : Mondialisation*, La recherche et l'innovation dans l'enseignement, Editions OCDE.

Directeur de la publication

Antoine Grassin, Directeur général Campus France

Comité de rédaction

Béatrice Khaïat, Directrice générale déléguée,
Véronique Mathelin, Chargée de mission,
Anne Benoit, Responsable des études

Édition

Anne Benoit
anne.benoit@campusfrance.org

Réalisation : Studio Boss - Paris

Impression, diffusion : Graphoprint - Paris

Agence Campus France

79 avenue Denfert-Rochereau
75014 Paris
Tél. : 01 53 63 35 00

Les Repères Campus France sont imprimés sur papier
PEFC-FSC issu de forêts gérées durablement.

Mai 2012

ISSN 2117-8569

