



HAL
open science

L'offre de formation universitaire : à la recherche de nouvelles régulations

Stéphanie Mignot-Gerard, Christine Musselin

► To cite this version:

Stéphanie Mignot-Gerard, Christine Musselin. L'offre de formation universitaire : à la recherche de nouvelles régulations. *Education et Sociétés : Revue internationale de sociologie de l'éducation*, 2001, 8 (2), pp.11 - 25. 10.3917/es.008.0011 . hal-01561211

HAL Id: hal-01561211

<https://sciencespo.hal.science/hal-01561211>

Submitted on 12 Jul 2017

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.

L'offre de formation universitaire : à la recherche de nouvelles régulations

STÉPHANIE MIGNOT-GÉRARD ET CHRISTINE MUSSELIN

La carte des formations universitaires constitue un enjeu important au sein du système d'enseignement supérieur français. En premier lieu, les décisions de création, reconduction ou de suppression de cursus aboutissant à un diplôme national sont une activité centrale du ministère de l'Éducation nationale, mobilisant plusieurs bureaux de la direction des enseignements supérieurs et de nombreux experts universitaires chargés d'examiner les demandes issues des établissements. Mais ces décisions sont aussi un des éléments à partir desquels sont calculés les budgets. C'est pourquoi, en deuxième lieu, l'offre de formation est depuis toujours un enjeu pour les universitaires eux-mêmes.

Jusqu'à très récemment, comme nous le rappellerons dans la première section de cet article, deux facteurs régulaient l'offre de formation universitaire et sous-tendaient son évaluation. D'une part, elle émanait de projets développés le plus souvent dans une perspective uniquement liée au développement de la discipline concernée et évalués sur la base de critères disciplinaires. D'autre part, cette offre devait respecter les normes nationales définies par des maquettes spécifiant pour chaque diplôme le contenu minimum des cursus qui y préparent.

Si ces deux facteurs restent présents aujourd'hui encore, nous montrons dans la deuxième section que des changements se dessinent notamment sous l'impulsion de deux éléments nouveaux : la prise en compte de la demande externe et l'introduction des procédures contractuelles entre les universités et le ministère.

Dans la dernière section de cet article, nous chercherons à établir dans quelle mesure cela a effectivement modifié les processus de constitution de l'offre de formation universitaire et à apprécier l'ampleur et les limites des évolutions en cours. Pour cela, nous nous appuyons sur les résultats de deux recherches récentes. La première est une enquête qualitative réalisée par

Simonet (1999) dans le cadre du DEA de sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris. Il s'agissait d'étudier la définition et la mise en œuvre de politiques d'offre de formation dans trois universités et l'action de la tutelle dans les procédures d'habilitation de nouveaux diplômés. La seconde est une enquête quantitative (Mignot-Gérard & Musselin 2000) portant sur le gouvernement de trente-sept universités françaises et réalisée à la demande de l'Agence de modernisation des universités et des établissements au cours du premier semestre 1999.

Deux constantes dans la régulation de l'offre de formation universitaire en France

Les travaux que nous avons menés sur les universités françaises (Musselin 1987, Friedberg & Musselin 1989), puis sur les modes de pilotage tutélaires (Friedberg & Musselin 1993) permettent de montrer que la régulation de l'offre de formation a longtemps été essentiellement disciplinaire et nationale. Ces deux traits étaient présents simultanément et se renforçaient l'un l'autre mais, par souci de clarté, nous allons les analyser séparément quitte à forcer un peu le trait, de façon à marquer le contraste avec les évolutions plus récentes.

Une logique de discipline qui produit un catalogue d'offres

Lors de notre première recherche sur les universités françaises, l'étude des processus aboutissant au développement de nouveaux cursus révélait tout d'abord que les nouveaux projets étaient toujours lancés à l'initiative d'un universitaire ou d'un petit noyau de collègues, en fonction de leurs propres préoccupations et intérêts. Comme le montrent Beckmeier et Neusel (1991) dans leur étude comparative sur le développement de nouvelles formations universitaires en France et en Allemagne, même quand la création d'un nouveau cursus était envisagée en réponse à d'éventuelles incitations ministérielles, il s'agissait toujours d'une réponse "individuelle" c'est-à-dire portée individuellement par un petit nombre de personnes et à leur seule initiative.

Par ailleurs, si le projet devait se conformer aux maquettes nationales, celles-ci laissaient suffisamment de marge de manœuvre pour que le contenu corresponde aux intentions et aux objectifs des porteurs du projet. Or ceux-ci étaient avant tout guidés par leurs conceptions des acquisitions et des connaissances nécessaires à la maîtrise de la spécialité concernée, notamment en Lettres et en Sciences. Autrement dit, les cursus proposés répondaient d'abord à des exigences internes (celles de la discipline) et obéissaient généralement à une logique de l'offre: par opposition à une logique de la

demande, qui voudrait par exemple que le contenu de la formation soit d'abord défini en fonction des demandes en formation exprimées par les étudiants ou en fonction des besoins du marché du travail, on pourrait résumer ainsi cette logique de l'offre: "Pour être diplômé de telle discipline, il faut satisfaire à telles et telles exigences. Que ceux que cela intéresse s'inscrivent".

Enfin, le passage des projets devant les instances décisionnelles de l'université se caractérisait par l'absence d'intervention de ces dernières. Des projets concurrents pouvaient franchir simultanément toutes les étapes et être envoyés au ministère sans que le conseil d'UER, le conseil d'université —ces enquêtes ont été menées avant la loi Savary— ou la présidence aient décidé de n'en retenir qu'un ou de les classer par ordre de préférence. L'influence de l'établissement sur les projets était donc inexistante et ne venait en rien contrarier leurs orientations purement disciplinaires. La constitution de l'offre de formations d'une université obéissait d'abord à une dynamique de construction de catalogue (Friedberg & Urfalino 1984), chaque nouveau projet habilité venant s'ajouter à la liste de ceux qui existaient déjà.

Une logique d'expertise nationale et disciplinaire au sein du ministère

La prégnance des motifs disciplinaires était parallèlement confortée par les caractéristiques des procédures d'habilitation au sein de la tutelle. En effet, jusqu'à la fin des années quatre-vingt, l'habilitation y était une procédure centrale, c'est-à-dire à la fois celle autour de laquelle s'organisaient la plupart des relations entre les bureaux parisiens et celle qui avait le plus d'influence sur l'attribution des budgets aux universités (Friedberg & Musselin 1993, Musselin 2001). Or, sa gestion était éminemment disciplinaire. Un expert universitaire était chargé d'apprécier les qualités pédagogiques et scientifiques des projets de sa spécialité et d'émettre des avis, un groupe d'experts relevant de la même famille de disciplines classait les projets en fonction de ces avis, les bureaux de la direction des enseignements supérieurs (souvent organisés par famille de disciplines) vérifiaient la conformité avec les maquettes nationales, elles-mêmes strictement disciplinaires.

Pour finir, il faut ajouter que les procédures d'habilitation étaient organisées de telle manière que toutes les formations débouchant sur un diplôme de même niveau pour une discipline donnée étaient examinées simultanément. Tout fonctionnait par conséquent sur le principe d'un concours national quadriennal par diplôme et par discipline permettant aux experts-universitaires du ministère de traiter au même moment de tous les projets (de création ou de renouvellement) concurrents et comparables et de les évaluer de manière synoptique.

Ainsi, tandis que l'existence de maquettes nationales par diplôme et l'examen de la conformité des projets avec ces dernières étaient censés garantir un minimum de cohérence et d'équivalence entre deux filières aboutissant à un diplôme de même nom, l'expertise simultanée de toutes les habilitations pour un même diplôme et une même discipline était censée respecter un traitement égalitaire de tous les projets.

Par conséquent, uniformité et égalité, principes au fondement de l'existence du système national d'enseignement supérieur français (Musselin 2001), étaient présentes dans, et respectées par, les modes de régulation de l'offre de formation universitaire et elles venaient s'agréger aux logiques disciplinaires et leur conférer une dimension nationale.

L'offre de formation, tant dans sa constitution (au sein des universités) que dans sa maîtrise (par la tutelle) était par conséquent régulée par les disciplines et répondait principalement aux besoins de ces dernières.

Facteurs d'évolution

Bien que nous ayons utilisé l'imparfait dans la section précédente, plusieurs des points développés restent d'actualité aujourd'hui. Cependant, depuis plusieurs années, ils sont concurrencés par de nouveaux facteurs. En effet, pour des raisons diverses, les universitaires ont été de plus en plus incités à tenir compte de la "demande" (ou plutôt, de différentes demandes). De plus, depuis la mise en œuvre de la politique contractuelle à la fin des années quatre-vingt, les universités sont plus actives en termes de politiques d'établissement portant sur l'offre de formation.

L'émergence de "la demande"

L'enfermement des universitaires sur les exigences liées à leur discipline, tel que nous l'avons décrit (sans nuance) un peu plus haut est de plus en plus difficile à tenir et plusieurs éléments expliquent cette évolution.

En premier lieu, il faut mentionner les impulsions données par la tutelle depuis le milieu des années soixante afin de favoriser le développement de cursus professionnalisés au sein des universités : depuis la création des Instituts Universitaires de Technologie (IUT) en 1966, en passant par celle des Maîtrises de Sciences et Techniques (MST), des Maîtrises de Sciences de Gestion (MSG), des Maîtrises d'Informatique Appliquée à la Gestion des Entreprises (MIAGE), des Maîtrises de Sciences Biologiques et Médicales (MSBM) et des Diplômes d'Études Supérieures Spécialisées (DESS) dans les années soixante-dix, puis des Magistères en 1985, des Instituts Universitaires Professionnalisés (IUP) en 1990 et tout récemment des licences professionnelles et des mas-

taires. Toutes ces formations ont été développées selon une logique incitative, le ministère créant un nouveau diplôme et annonçant que des budgets spécifiques lui seront consacrés. Or, la nature professionnalisée de ces formations, le fait qu'elles sont sélectives et permettent un suivi plus étroit des étudiants, les outils pédagogiques qu'elles utilisent (stages, recours à des enseignants praticiens...) ont contraint les universitaires qui les ont développées à tenir compte des demandes des futurs employeurs de leurs diplômés.

En deuxième lieu vient l'intervention croissante des collectivités locales (Filâtre 1993) sur les questions universitaires dont elles avaient pourtant été exclues par la loi de décentralisation de 1982. Cette évolution, qui est de plus en plus marquée et sensible, a rapproché les élus politiques des universitaires et fait entrer, bien plus qu'avant, l'expression des besoins locaux au sein des universités. Ce mouvement s'est souvent accompagné de relations plus étroites avec les représentants de la sphère économique locale, accentuant encore l'insertion des établissements dans leur environnement direct.

Enfin, il faut évoquer les effets du chômage. Si les diplômés du supérieur ont été comparativement moins touchés par les problèmes d'emploi (avec cependant de fortes variations selon les formations et le type de diplôme considérés), le chômage des titulaires d'un diplôme universitaire, les écarts entre leur niveau d'études et les catégories d'emploi auxquelles ils pouvaient accéder, les critiques récurrentes des médias, des hommes politiques et des chefs d'entreprise sur l'inadéquation des formations dispensées et la faible employabilité de ces diplômés, n'ont pas été sans effet sur les mentalités. La question des débouchés a ainsi cessé d'être une question taboue ou ignorée.

Ces trois éléments ont simultanément contribué à légitimer la prise en compte de préoccupations moins directement liées au développement de la discipline dont relève la formation.

Projets individuels et politique d'établissement

Le second facteur à prendre en compte est lié à "l'effet établissement". Comme de nombreux auteurs l'ont écrit (Prost 1968, Charle 1994, Renaut 1995), une des caractéristiques de l'enseignement universitaire français a longtemps été de ne pas avoir d'universités. La structure centrale du système français jusqu'en 1968 était les facultés. La loi Faure de 1968 a certes donné naissance à des universités, mais leurs capacités organisationnelle et institutionnelle sont restées faibles. Il a fallu attendre la fin des années quatre-vingt et l'aiguillon qu'a joué l'introduction de contrats quadriennaux entre le ministère et chaque université pour voir apparaître différentes transformations que nous ne ferons que rappeler ici (Musselin 1997, Chevillier 1998, Mignot-Gérard & Musselin 2000, Musselin 2001) : renforcement des équipes présidentielles, affirmation de l'identité institutionnelle de chaque établisse-

ment, plus grande capacité à prendre des décisions des instances délibératives, mais aussi définition et mise en œuvre de politiques d'établissement. Or, si ces dernières sont particulièrement visibles sur un domaine comme la rationalisation de la gestion, elles sont également perceptibles en matière d'offre de formation.

Ces différentes évolutions incitent à penser que la régulation de l'offre de formation a connu des transformations à l'échelle des universités comme à l'échelle nationale et que les critères d'évaluation utilisés pour expertiser les projets ont eux aussi été modifiés. Il reste à savoir comment, dans quel sens et avec quelle intensité.

Professionnalisation et rationalisation au cœur de la régulation de l'offre ?

Les réponses qu'on peut apporter à cette question ne sont pas exemptes d'ambiguïté. Plusieurs éléments indiquent en effet que les universitaires sont plus sensibles à différentes demandes externes, que les établissements tentent de mieux piloter le contenu de leur offre de formation et que le ministère ne raisonne plus seulement en termes de disciplines. Mais d'autres éléments soulignent les limites de ces évolutions, voire leurs effets dérégulateurs.

Cette ambiguïté est tout d'abord perceptible dans les caractéristiques du développement global de l'offre de formation universitaire en France, comme nous le verrons pour commencer.

Une offre inflationniste et orientée vers la professionnalisation

Il n'existe pas de données nationales sur l'évolution et l'état de l'offre de formation universitaire en France permettant de tirer des estimations fiables, mais l'exploitation d'un questionnaire auquel ont répondu 1660 personnes (1200 enseignants-chercheurs et 460 personnels administratifs dans 37 universités) en 1999 révèle deux tendances. D'une part, la comparaison des rythmes de créations et suppressions de diplômes, déclarées par les répondants, indique un mouvement inflationniste de nouveaux diplômes qui n'est que faiblement compensé par la disparition de filières déjà habilitées.

	OUI
À votre connaissance, de nouvelles filières (ou nouveaux diplômes) ont-ils été créé(e)s dans votre UFR ces deux dernières années? (1024 répondants)	39.0%
À votre connaissance, au cours des deux dernières années, des filières (ou diplômes) de votre UFR ont-ils été supprimé(e)s? (1136 répondants)	4.2%

Les pourcentages dans ce tableau et le suivant ne reflètent pas de manière exacte les volumes de suppressions / créations de diplômes par université ou par discipline à l'échelle nationale, mais les réponses des personnes qui ont renvoyé le questionnaire. Il s'agit donc d'ordres de grandeur relatifs.

D'autre part, les créations semblent privilégier les diplômes à caractère professionnel, comme l'indique le tableau qui suit. On voit notamment que la part des DEA est très inférieure à celle des DESS. Par ailleurs, ces chiffres seraient encore plus parlants si nous avions distingué les licences professionnelles des autres licences et les MST, MSG et MSBM des autres maîtrises, plutôt que de les intégrer dans ces deux items. Sans compter que la catégorie "Autres" inclut les diplômes d'ingénieurs et les DUT.

"Quelle est la dénomination des nouvelles filières créées ?"

1233 répondants

Autres	27.2 %
DESS	22.9%
Maîtrise	14.8%
Licence	12.1 %
DU	7.7 %
DEUG	7.5 %
IUP	5.2 %
DEA	2.6%

L'offre de formation semble donc plus orientée vers la prise en compte des besoins du marché du travail. On retrouve d'ailleurs cette préoccupation dans les critères que les répondants disent influents dans les décisions de créations de nouveaux diplômes. Ainsi, si on hiérarchise les scores enregistrés par les réponses à la question : "Quel est, parmi la liste des critères proposés, celui qui a été le plus important pour décider de la création de ces nouvelles filières (ou nouveaux diplômes) dans votre UFR ?", on obtient le classement suivant :

les débouchés professionnels	445
la demande des étudiants	111
la disponibilité des enseignants	42
le coût en heures d'enseignement	10
le coût en postes d'enseignants	10

L'offre de formation des universités paraît ainsi guidée en amont par la demande potentielle pour une filière, et en aval par les possibilités d'accès au marché du travail. Symétriquement, la baisse des effectifs étudiants et l'insuffisance des débouchés professionnels sont les facteurs le plus souvent mentionnés en cas de suppression d'un diplôme.

Mais il ne faut pas oublier que ces chiffres indiquent également une difficulté à contenir, voire à maîtriser l'évolution de l'offre si on se réfère au rapport créations/suppressions de diplômes. Pour mieux rendre compte de ce

double phénomène, regardons successivement comment se gère l'offre de formation au niveau des établissements, puis comment se prennent les décisions d'habilitation au sein du ministère.

Des établissements plus interventionnistes mais peu outillés pour évaluer les demandes

S'il est incontestable que, dans les établissements, la définition de l'offre n'est plus essentiellement guidée par les préférences disciplinaires et qu'elle intègre d'autres critères de décision, cette orientation rencontre des limites.

À la recherche d'une adéquation entre les nouvelles formations et le marché du travail

Les deux enquêtes convergent pour souligner que les créations de diplômes sont très souvent guidées par un même leitmotiv : professionnaliser. Concrètement, cela se traduit par l'intégration des besoins exprimés par l'environnement socioéconomique local. Quand ils se lancent dans la création d'un nouveau diplôme, certains universitaires recherchent des partenariats locaux, mènent des consultations pour vérifier l'adéquation du projet aux demandes des entreprises de la région, vont parfois jusqu'à vérifier la pertinence de la maquette du diplôme auprès des acteurs du monde économique. Deux éléments conduisent cependant à tempérer ces observations.

Premièrement, les établissements ne disposent pas de moyens permettant d'évaluer la réalité de la demande et son évolution future, même dans un avenir proche. Quand les universitaires porteurs de projets font état de leurs contacts et des soutiens positifs qu'ils ont obtenus de tels ou tels partenaires, l'existence de cette demande reste plus présumée que mesurée. De plus, les membres des instances de l'université ne disposent ni du temps ni des compétences nécessaires pour se faire une opinion sur ce point. Ils reconnaissent eux-mêmes devoir se fier à la parole des porteurs de projet et à leur impression générale du "sérieux" avec lequel celui-ci a été préparé.

Deuxièmement, il apparaît clairement que fournir des signes tangibles de l'existence d'une certaine demande est devenu un élément décisif pour justifier de la création d'un diplôme. Les membres des instances universitaires, et notamment ceux du CEVU (Conseil des Études et de la Vie Universitaire¹) étant sensibles à ce type d'arguments, les universitaires en usent comme le montre cet extrait d'entretien.

1 Le CEVU est l'une des trois instances délibératives qui président au gouvernement des universités françaises. Il est chargé de toutes les questions relatives aux études et aux étudiants. Ses décisions doivent ensuite être avalisées par le Conseil d'administration, ce qui ne pose aucun problème en général.

“Au conseil d'UFR, c'était un diplôme 'phare', donc ça n'a posé aucun problème. Au Ministère, pour la réhabilitation, on a mis des photocopies du livre d'or. Le Ministère ne peut pas refuser, il recevrait soixante lettres de dirigeants ! Les choses ne sont pas légitimes parce qu'elles passent au conseil d'UFR ! (...) Mon DESS est interdisciplinaire mais rattaché aux sciences de gestion. Le DEA que j'ai comme projet va être tri-disciplinaire donc il va falloir trois commissions, ça va créer trois fois plus de problèmes alors que les collaborateurs d'Allègre crient hurra. L'énarque qui dit non à ça, il se prend soixante lettres de soutien dans la tête.” (enseignant-chercheur ayant monté un projet de DESS).

La prise en compte des besoins de l'environnement correspond ainsi à des démarches effectives et nouvelles de la part des porteurs de projets, liées au fait que la reconnaissance des besoins extérieurs est désormais légitime et tend à supplanter les critères de qualité exclusivement académiques fondés sur la valeur intrinsèque des enseignements. Cependant, cela est aussi utilisé comme un argument “vendeur” dans les établissements et qui est d'autant plus aisé à mobiliser (même s'il suppose de véritables efforts de la part des porteurs de projet) que les établissements ne peuvent évaluer si la demande est pertinente et tangible.

Une offre de formation qu'on cherche à inscrire dans une politique d'établissement

Une autre orientation perceptible porte sur la plus grande capacité des établissements à intervenir sur la composition de leur offre de formation : ils exercent de plus en plus des formes de régulation locale, même si des variations sensibles sont observables d'un établissement à un autre. Les universités ne font plus remonter tous les projets vers le ministère sans y regarder de plus près et différents éléments sont pris en compte par les instances décisionnelles universitaires. Ainsi, beaucoup de CEVU mettent en œuvre des critères qui reflètent les spécificités et contraintes matérielles de leur établissement : il s'agira de vérifier qu'on dispose de locaux pour accueillir le nouveau diplôme, de s'assurer qu'il peut fonctionner sans qu'il soit nécessaire pour l'établissement d'engager des dépenses supplémentaires, etc.

Cependant, les membres des CEVU n'interviennent pas sur le contenu des projets : compte tenu de l'hétérogénéité de leurs origines disciplinaires, ils s'interdisent de porter un jugement sur le fond. En revanche ils veillent à ce que les discussions menées au sein de l'UFR n'aient pas donné lieu à des conflits internes. C'est même le critère auquel ils accordent le plus d'importance (cf. tableau qui suit).

“À propos des arguments échangés lors des discussions sur les projets d'habilitation, diriez-vous pour chacun des arguments suivants que” :

RÉPONSES DES ÉLUS AU CEVU (330 RÉPONSES)

	a beaucoup d'impact	a peu d'impact
le fait que le projet ait été adopté par le conseil d'UFR de façon consensuelle	73.2%	26.8%
le coût en postes d'enseignants	71.9%	28.1%
le contenu des enseignements proposés	69.5%	30.5%
les débouchés professionnels	69.4%	30.6%
l'adéquation aux maquettes du Ministère	68.9%	31.1%
le coût en heures d'enseignement	54.4%	45.6%

Lors de la saisie des réponses, les non-réponses n'ont pas été prises en compte : c'est pourquoi 100% des réponses sont contenues dans les deux items proposés.

Enfin, l'étude de Simonet (1999) révèle que l'insertion des nouvelles formations dans des créneaux inoccupés est également une préoccupation des membres des CEVU : il n'est pas rare de demander si le projet n'est pas redondant avec des formations dispensées par des établissements proches. Là encore, on croit les porteurs de projet sur parole.

Cette intervention plus marquée des instances dans l'examen des formations semble fortement corrélée à l'implication des équipes présidentielles dans la définition d'une politique d'offre de formation pour leur établissement. Ainsi, les deux CEVU les plus actifs dans l'étude conduite par Simonet sont ceux des universités dont les présidents sont les plus volontaristes sur cette question.

Dans la première, le président ne manque pas une occasion pour affirmer que son université doit s'engager vers la création de filières répondant aux incitations ministérielles. Il annonce ainsi que seuls les projets de création de Licences (Bac+3) ou DESS (Bac+5) seront inscrits au contrat d'établissement et que l'adaptation de l'offre de formation aux orientations de la déclaration des ministres européens à Bologne est l'axe principal de la politique de l'université. Manifestement, les membres du CEVU ont repris à leur compte ces objectifs et sont particulièrement attentifs aux projets de DESS ou de licences professionnelles présentés comme ancrés sur le marché du travail.

Dans la seconde université, on observe un même volontarisme de la part du président. L'action porte cette fois sur les diplômes universitaires (DU) de Médecine dont la restructuration est légitimée par différents arguments : insuffisance des effectifs ; mise en évidence de pratiques délictuelles (certains enseignants sont soupçonnés d'utiliser les DU pour "remplir" leur service d'enseignement de manière factice) ; opacité des contenus des enseignements et risques de redondance avec des diplômes de formation initiale ; clarification et cohérence de l'offre de formation de l'établissement. Le CEVU est à

nouveau la cheville ouvrière de la mise en œuvre de cette politique : il doit prendre ses décisions sur la base de l'annexe financière que les projets d'habilitation et réhabilitation de DU doivent désormais fournir et qui précise la rémunération des enseignants, les frais matériels et le prélèvement de l'établissement.

Dans ces deux cas et malgré des actions de nature très différente, le processus de mise en œuvre est de même nature : au départ, les grandes orientations sont définies par l'équipe présidentielle, puis soumises au CEVU qui va se charger d'appliquer ces critères de décision tandis que les présidences diffusent "la bonne parole" dans l'université. Dans les deux cas également, ces politiques n'ont pas suscité de contestations. Plus même : les porteurs de projet semblent intégrer ces critères dans leurs dossiers, voire s'autocensurent le cas échéant, c'est-à-dire renoncent à présenter un projet qui n'y répond pas.

Ainsi, sans intervenir sur les contenus, des CEVU s'engagent, sous l'impulsion des équipes présidentielles, dans la définition et la mise en œuvre de critères d'évaluation qui sont appliqués de façon uniforme à tous les projets, quelle que soit leur discipline d'origine. Cela introduit une forme d'autorégulation à l'échelle des établissements.

Cependant, et pour terminer sur ce point, celle-ci reste limitée. Dans la seconde université mentionnée, elle était circonscrite à un secteur bien particulier, celui des DU de Médecine, et on peut s'interroger sur les possibilités d'extension de cette démarche aux diplômes nationaux. Quant à la première université, malgré la légitimité d'une politique d'offre de formation exprimée en des termes vigoureux, des signes de résistance s'exprimaient déjà lors de l'enquête : un petit groupe d'enseignants au sein de l'UFR de Sciences était en train de monter, avec des moyens propres et contre la volonté du président, un projet de DEUG faisant concurrence à une école d'ingénieur de la même université.

Si des velléités de régulation locale et d'inflexion de l'offre de formation sont bien présentes dans certains établissements, et sont plutôt bien acceptées, les capacités de résistance de ces universités face à des initiatives dissidentes, les possibilités d'extension de ces politiques, et les instruments dont elles disposent pour expertiser les projets sont autant de limites à ces évolutions institutionnelles.

Le développement des formations professionnalisées : le ministère y incite mais fait face à des incertitudes croissantes

Comme nous l'avons déjà plusieurs fois signalé, l'attention portée par les porteurs de projet, les membres des CEVU et les présidents à l'adéquation des formations aux besoins du marché du travail, ne correspond pas unique-

ment à la légitimation et à l'intériorisation de cette exigence par ces acteurs. Même quand ils sont convaincus qu'une telle attitude est "la bonne", on doit parallèlement constater qu'ils y ont intérêt. Ne pas fournir de signes montrant l'existence d'une demande (de la part des étudiants et/ou du marché de l'emploi), c'est prendre le risque de voir son projet rejeté. L'intériorisation de cette exigence est par conséquent indissociable de deux facteurs qui favorisent une attitude bienveillante de la part des porteurs de projet. D'une part, la baisse des effectifs étudiants, notamment en sciences, encourage à aménager le contenu de l'offre pour le rendre plus attractif. D'autre part, le fait de proposer des diplômes professionnalisés garantit plus facilement le succès du projet au sein de l'université mais aussi au ministère. Les messages répétés de Claude Allègre, alors ministre, sur la professionnalisation des études et l'harmonisation des diplômes en Europe ont retenu l'attention et, comme par le passé, les incitations ministérielles, parce qu'elles sont synonymes d'opportunités d'accès à des moyens supplémentaires, attirent les projets.

On peut voir dans ces mesures incitatives un mode de pilotage astucieux qui, sans être coercitif et réglementaire, permet à la tutelle de faire évoluer l'offre de formation et ainsi de mieux réguler le développement de celle-ci, en termes de contenu, de répartition territoriale, d'allocations des moyens...

Si ce type de politique a toujours été efficace (la création de diplômes nationaux professionnalisés a effectivement entraîné leur développement dans les universités) mais difficile à maîtriser et à évaluer (les procédures de réhabilitation ont toujours été des évaluations sur dossier assez superficielles), ces deux caractéristiques semblent de plus en plus prononcées (Simonet 1999). Les universitaires font preuve d'un engouement accru pour les diplômes professionnalisés, mais l'ensemble est de plus en plus difficile à réguler par la tutelle. Deux facteurs compliquent en particulier l'action tutélaire.

Premièrement, les rapports conflictuels qui se jouent au sein du ministère depuis l'introduction de la politique contractuelle entre les logiques disciplinaires et les logiques d'établissement opacifient l'action de la tutelle car le choix entre les unes et les autres n'est pas stabilisé. Lors de l'évaluation des projets de nouveaux diplômes, deux modes d'expertise se rencontrent désormais : l'appréciation du projet au regard de son insertion dans la stratégie globale de l'université concernée (logique d'établissement) et l'évaluation du projet selon sa valeur intrinsèque (logique de l'expertise disciplinaire). Des problèmes de coordination, voire de rivalités, entre les différents services du ministère peuvent aboutir à l'expression de directives contradictoires à l'attention des établissements : des projets de diplômes acceptés au nom de l'effort de professionnalisation conduit par une université lors de la négociation du contrat quadriennal peuvent être mis en cause par un expert pédagogique qui trouve que le contenu n'est pas probant lors de l'habilitation.

Deuxièmement, l'évaluation de projets de création de diplômes professionnalisés suppose d'intégrer de nouveaux critères. En effet, ces projets ont souvent pour caractéristique de se positionner sur des créneaux de formation encore inoccupés, correspondant souvent à de nouveaux métiers, et parfois pluridisciplinaires. Qu'ils marient plusieurs disciplines, ou que, à l'inverse, ils soient extrêmement pointus, ces projets sont peu adaptés aux procédures traditionnelles d'expertise du ministère.

De plus, de tels projets ne peuvent être évalués sur la base du contenu des enseignements proposés, mais doivent être appréciés dans leur globalité. Or, sur ce point, la tutelle et ses experts rencontrent les mêmes difficultés que les instances décisionnelles des établissements quand ils doivent apprécier la pertinence de l'adéquation du diplôme au marché et la réalité de la demande. Comment juger de la viabilité dans le temps de diplômes formulés en réponse à l'émergence d'activités dont l'évolution est encore imprévisible ? Même si (comme le montre l'extrait qui suit), le ministère n'est pas dupe, il a peu de moyens de garantir ses choix.

“On est dans l'apparence. Dans un dossier qu'on va présenter au ministère, on ne va pas dire pourquoi il est fait ! On remplit très bien les génuflexions devant l'hostie, c'est-à-dire le contrôle des connaissances, les modules, etc. Ensuite, pour la question 'à quoi ça va servir' et 'comment en est-on sûr...', on est dans l'autoréférence, dans l'autocontrôle ! On n'a pas de réponse ! C'est de la liturgie, on fait des messes chantées et moins on a de choses à dire plus on chante” (membre de la tutelle).

Dans une certaine mesure, le ministère incite les universitaires et leur université à développer de nouveaux projets en ayant, encore moins qu'avant, les moyens de fonder ses choix et de maîtriser les demandes qui lui parviennent.

Conclusion : une offre inflationniste et de moins en moins régulée ?

La description des pratiques actuelles met en évidence plusieurs phénomènes. D'un côté, l'offre de formation du supérieur n'est plus le résultat de la simple agrégation des projets des disciplines : la construction de cette offre tente de répondre aux demandes du marché de l'emploi et on voit émerger des efforts de régulation interne dans les établissements.

Mais d'un autre côté nous avons également montré que cela conduit à une expansion inflationniste qui est le résultat de deux processus : les nouvelles formations ne se substituent pas aux anciennes ; l'argument du caractère professionnalisé d'un diplôme rend difficile son refus.

En d'autres termes, les critères d'évaluation ont évolué, sont plus nombreux et plus ouverts aux demandes externes, mais la régulation devient parallèlement plus complexe et plus difficile à maîtriser. En effet, les diplômes professionnalisés constituent une opportunité non négligeable : dans des universités confrontées à un contexte de baisse des effectifs, à des étudiants qui changent d'établissement après leur DEUG, les présidents poussent à développer et à diversifier leur offre de formation. Tous les acteurs impliqués dans la création de nouveaux diplômes partagent en effet la croyance selon laquelle les débouchés professionnels constituent un élément déterminant pour les étudiants dans le choix de leur cursus. Cependant Galland (1995 : 28) montre que le choix des cursus repose moins sur les perspectives de débouchés que sur l'intérêt attribué aux études. Toutefois il ne s'agit pas seulement de d'attirer ou de retenir des étudiants, mais aussi de capter des ressources car la "tête d'étudiant" reste l'unité de mesure du système de financement. Les filières touchées par la baisse des effectifs craignent toutes de se retrouver en surendrement et de voir la tutelle (ou leur université) arguer de cette situation pour restreindre leurs ressources, voire redéployer des postes vacants. Certes, les créations de diplômes ne s'accompagnent pas systématiquement d'une dotation de la part de la tutelle, mais créer une nouvelle filière permet d'augmenter de façon automatique la charge des enseignements, de réduire les taux d'encadrement et de lever ainsi la menace des restrictions budgétaires.

Par ailleurs les chances d'habilitation d'une formation professionnalisée sont plus élevées. En effet, ces diplômes répondent directement aux injonctions des présidences d'université ; ils offrent la possibilité de récupérer la taxe d'apprentissage, et donc de s'autofinancer en partie, du fait de leur proximité avec les entreprises ; ils ont des effectifs régulés, etc. Ajoutons que les porteurs de projet sont eux-mêmes sensibles à la marge de liberté que laissent ces diplômes pour répondre à une demande précise du tissu économique local, permettre de se positionner sur des créneaux de formation encore inoccupés, etc.

Mais si tout incite à se lancer dans la création de tels diplômes, le ministère et les établissements sont actuellement dans l'impossibilité de contenir l'inflation et de lui opposer des critères d'évaluation et de sélection légitimes et pertinents permettant d'exercer une action régulatrice. Dubois (1997) parvient à un constat similaire et cherche à mesurer les conséquences de cette diversification des diplômes universitaires en termes de coûts économiques et en termes de contenus de travail des personnels enseignants.

Toutefois cette "dérégulation accrue" n'est peut-être que transitoire : à l'avenir, la mesure a posteriori de l'adéquation des formations aux demandes externes pourrait en effet permettre de réintroduire des formes différées mais efficaces d'évaluation et de régulation.

Bibliographie

- BECKMEIER C. & NEUSEL A. 1991 *Entscheidungsverflechtung an Hochschulen*, Francfort sur le Main, Campus Verlag
- CHARLE C. 1994 *La République des universitaires, 1870-1940*, Paris, Seuil
- CHEVAILLIER T. 1998 "Moving away from central planning: Using contracts to steer higher education in France", *European Journal of Education*, 33(1), p65-76
- DUBOIS P. 1997 "Universités. Les stratégies de l'offre de formation". *Formation Emploi*, numéro spécial "Enseignement supérieur et trajectoires étudiantes", La Documentation Française
- FILÂTRE D. (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
- FRIEDBERG E. & MUSSELIN C. 1989 *En quête d'universités*, Paris, L'Harmattan
- FRIEDBERG E. & MUSSELIN C. 1993 *L'État face aux universités*, Paris, Anthropos
- FRIEDBERG E. & URFALINO P. 1984 *Le jeu du catalogue*, Paris, La Documentation Française
- GALLAND O. (dir.) 1995 *Le monde des étudiants*, Paris, PUF
- MIGNOT-GÉRARD S. & MUSSELIN C. 2000 *Les modes de gouvernement de 37 universités françaises*, rapport CSO / CAFI
- MUSSELIN C. 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 C. 2001 *La longue marche des universités*, Paris, PUF
- PROST A. 1968 *Histoire de l'enseignement en France 1800-1967*, Paris, Colin
- RENAUT A. 1995 *Les révolutions de l'Université. Essai sur la modernisation de la culture*, Paris, Calman-Levy
- SIMONET S. 1999 *Les politiques d'offre de formations de trois universités et son articulation avec la politique ministérielle*, Mémoire de DEA de Sociologie de l'Institut d'Études Politiques de Paris