

Enjeux et perspectives de la loi de 2007 sur les universités

Jean-François MÉLA

Professeur émérite et ancien président de l'Université Paris 13

Je voudrais faire une présentation des problèmes soulevés à l'occasion de la loi d'autonomie des universités. La loi sur la recherche de 2006 et la loi sur les universités de 2007 nous font entrer dans une période de réorganisation et de bouleversements de notre système d'enseignement supérieur et de recherche. Il faut s'attendre à ce que cela soit le cas pour plusieurs années.

L'ennui, c'est qu'il ne s'agit pas là d'une belle et grande réforme décidée au terme d'une réflexion consensuelle ; il s'agit plutôt d'un ensemble de réformes incomplètes, pas toujours cohérentes entre elles, qui suscitent de vifs débats. Certains voient des problèmes là où d'autres voient des solutions. Il ne faut pas se dissimuler le fait qu'une sorte de guerre civile des idées est en germe dans les universités s'agissant de ces enjeux.

De sorte que, dans cette incertitude, les différents acteurs se réfugient dans des stratégies défensives dont vous avez eu l'illustration ces derniers temps. L'objectif est de se rapprocher d'un modèle international qui a fait ses preuves. La France n'a pas encore de véritables universités, comparables à ce que l'on trouve dans le monde anglo-saxon, en particulier aux Etats-Unis. Même si l'on ne veut pas copier ces systèmes, c'est là-dessus que les Etats-Unis basent leur puissance scientifique et technologique. Nos grandes écoles sont, vu de Shanghai, des « têtes d'épingle », comme dit Pierre Veltz dans son livre.

Le CNRS, organisme de recherche centralisé et généraliste, avec ses 12 000 chercheurs à vie, n'a d'équivalent dans aucun pays du monde. Nous sommes au terme d'une évolution de 20 ans des universités, qui va prendre un tour nouveau. Les enseignants-chercheurs ont doublé depuis 20 ans, ce qui fait de l'université le principal réservoir de main-d'œuvre scientifique. C'est la politique d'association avec les organismes qui a structuré la recherche universitaire, et les écoles doctorales sont aujourd'hui le lieu de formation de 10 000 docteurs.

Par ailleurs, la politique de contractualisation est un événement majeur, que Christine Musselin a bien décrit, avec l'émergence d'équipes de direction et de politiques d'établissement. Il y a quelques années, un rapport du Conseil d'analyse économique indiquait qu'il n'était peut-être pas utile de mener de grandes réformes puisque l'on entre, via la politique de contractualisation, dans une réforme « incrémentale ».

Montpellier Supagro, 5 décembre 2007

Le fait est que l'on est arrivé aujourd'hui aux limites de cette réforme incrémentale. Nous basculons donc dans une réforme législative. Le sujet central est la gouvernance des universités. Pour elles, la question qui se pose est celle-ci : seront-elles capables de définir et de conduire une stratégie ? Les équipes de direction auront-elles un véritable pouvoir d'arbitrage ? Ce sont deux questions centrales, qui conditionnent les partenariats avec les autres acteurs.

Les critiques des universités sont connues, et depuis longtemps. Elles sont mal gouvernées, paralysées par des conseils pléthoriques, incapables d'être des opérateurs de recherche à part entière. Leurs recrutements sont souvent entachés de localisme. Ces critiques ont été faites notamment par les chercheurs, par exemple lors des Etats généraux de la recherche (2004), qui réclamaient une modification des modalités de fonctionnement des structures décisionnaires.

Si l'on regarde la situation jusqu'ici, le mode de gouvernance d'une université française est plus proche de celui d'une municipalité que de celui d'une entreprise, avec cette réserve qu'une municipalité réunit une majorité politique, alors que l'université n'en a pas, ce qui ne lui procure pas la même stabilité. Il aurait été possible, évidemment, de copier le modèle anglo-saxon. Dans une université anglo-saxonne, le conseil exécutif, ou quel que soit son nom, a une majorité de membres extérieurs.

Le choix qui a été fait n'est pas du tout celui-là. Le conseil d'administration est resserré mais comprend une majorité de membres élus. On s'est inspiré, pour les élections des listes universitaires qui constituent les deux tiers des membres élus, de ce que j'appelle le système « municipal », lequel consiste à donner la majorité absolue à la liste arrivée en tête et ensuite à répartir les autres sièges à la proportionnelle. L'idée est de consolider la majorité du conseil d'administration autour du président de l'université. Les pouvoirs de ce dernier sont renforcés et l'on donne aux universités des nouvelles compétences.

Le conseil d'administration a 20 ou 30 membres, 4 collèges élus au suffrage direct, les attributions sont formellement les mêmes que celle de l'ancien conseil mais sur des compétences élargies. Les professeurs et assimilés, de 4 à 7 membres, de même que les maîtres de conférences et assimilés, sont élus au scrutin de type « municipal ». Chaque liste doit assurer la représentation des grands secteurs de l'université qui sont énumérés dans la loi. Les personnels administratifs et techniques sont de 2 à 3, les étudiants de 3 à 5 avec des suppléants élus au scrutin proportionnel. Les personnalités extérieures sont de 7 à 8, et les représentants des collectivités, de 2 à 3, sont désignés par les collectivités en question. Les autres personnalités extérieures sont proposées par le président et approuvées par le conseil d'administration.

Le président est élu à la majorité absolue des membres élus du conseil d'administration : universitaires, représentants des personnels et représentants des étudiants, à l'exclusion bien sûr des membres extérieurs. Ce peut être un chercheur. Il peut être extérieur au conseil d'administration et même à l'université. Vu le type de scrutin, ceci est bien sûr un peu théorique. Il peut être étranger. Cela donne un système très présidentiel puisque le conseil d'administration et le président sont élus en même temps. Le président est rééligible. Le système électoral favorise le candidat de la liste

arrivée en tête à l'élection du conseil d'administration, lequel a élu son leader et n'est plus en position de le contrôler de façon aussi libre que dans un conseil anglo-saxon. Il y a peu de changements pour le conseil scientifique, dont les attributions, toutefois, sont un peu réduites.

Certaines attributions du conseil d'administration sont nouvelles. Le recrutement des enseignants-chercheurs n'est ainsi plus effectué par des commissions de spécialistes mais par des comités de sélection créés par le conseil d'administration. Ces comités comprennent au moins une moitié de membres extérieurs. Leurs membres sont proposés par le président et nommés par le conseil d'administration. Cela donne *a priori* un grand pouvoir au président, ce qui effraie un certain nombre de collègues. Le président dispose d'un droit de veto sur les recrutements, comme l'a aujourd'hui un directeur d'institut ou un directeur d'école.

Si l'université le demande, elle peut bénéficier de nouvelles attributions, telles que la globalisation de la dotation, la modulation des obligations de services, l'attribution des primes, la création de dispositifs d'intéressement et même le recrutement d'agents contractuels pour des emplois administratifs et techniques de catégorie A ou des fonctions d'enseignement et de recherche. L'Etat peut transférer à l'université la propriété des biens immobiliers. Les établissements peuvent créer des fondations universitaires.

Au-delà de la réforme institutionnelle, c'est une véritable révolution culturelle qui est en cours. Un double basculement a lieu : en interne, c'est le basculement de la collégialité vers le management, en externe, le basculement d'une gestion jacobine par l'Etat vers un pilotage plus stratégique qui laisse les universités conduire une politique d'entreprise. Ces deux évolutions, qui vont être douloureuses dans les universités et l'administration, annoncent sans doute des années difficiles.

Ce problème, qui se pose partout dans le monde aujourd'hui, d'un équilibre entre collégialité et management, rend évident que la gouvernance de l'université ne peut pas être la résultante de consensus internes, comme le croient beaucoup de collègues, qui font parfois comme s'ils étaient propriétaires de l'université. Il faut regarder les relations de l'université avec la société et les pouvoirs publics et prendre en compte le souci de ces derniers de voir les universités répondre aux besoins économiques et sociaux, ce qui ne paraît pas scandaleux.

On attend de l'université qu'elle puisse définir et mettre en œuvre une stratégie et qu'elle puisse réagir assez rapidement. Il existe donc une tension entre ce que l'on appelait la gouvernance partagée et une rationalité plus managériale. La fonction présidentielle devient de plus en plus un leadership, alors qu'elle était auparavant dans la tradition du *primus inter pares*.

Les observateurs de l'université n'ont pas manqué de remarquer que des universités assez mal gouvernées produisent de la bonne recherche, y compris des prix Nobel... Ce qui signifie sans doute que la bonne recherche dépend parfois de décisions prises à un niveau bas, au niveau d'une équipe, d'un laboratoire. Elle ne nécessite pas toujours une stratégie très puissante. Il faut donc conduire une réflexion sur la question du niveau auquel les décisions doivent être prises. Cela rejoint le principe de subsidiarité. Il faudra répartir les niveaux de décision, car tout ne se résume pas à donner un pouvoir dictatorial au président.

Toute cette réforme entraîne des conséquences sur le CNRS. Jusqu'ici, les critiques de l'université l'avaient épargné car il a eu un rôle de structuration majeur de la recherche universitaire. Aujourd'hui, il est cependant davantage une instance de validation que d'impulsion, je pense. Le CNRS a du mal à avoir une stratégie affirmée. Il a du mal à couper ses branches mortes, à se redéployer, à dynamiser les disciplines émergentes. Il a par exemple manqué le tournant de l'informatique. Ce sont les universités qui ont créé les laboratoires en informatique. Le CNRS est aujourd'hui pris en tenailles entre les universités qui vont devenir autonomes et l'ANR, qui devient l'instrument privilégié des financements. Sa situation est délicate et instable dans la mesure où il n'y a pas d'orientation gouvernementale claire.

Je pense que le CNRS ne sera plus, à terme, le pivot de la recherche universitaire. Par suite, cette politique généralisée de développement des UMR a fait son temps. Avec le CNRS comme avec les organismes thématiques, il s'agira d'un partenariat mais plus d'une tutelle mixte. Les universités autonomes voudront être maîtresses de leurs laboratoires et de leur personnel. Qu'en sera-t-il des laboratoires dans lesquels le CNRS est en situation hégémonique en personnel et en moyens ? Il peut y avoir une distinction entre laboratoires placés sous tutelle universitaire et les laboratoires sous tutelle du CNRS.

On peut penser que, dans le cas de laboratoires sous tutelle universitaire, les postes de chercheurs deviendront progressivement des postes d'accueil pour enseignants-chercheurs, qui pourraient être attribués de façon contractuelle aux universités et éventuellement repris s'ils sont mal utilisés. Cela pose la question plus générale de l'avenir des postes de chercheurs à vie.

Les rapports entre universités et organismes, mis à part le CNRS qui a joué un rôle particulier dans la structuration de la recherche universitaire, ne posent pas de problèmes gigantesques. Dans tous les pays, en effet, on trouve des organismes qui sont des opérateurs de recherche à côté des universités. En général, ce sont des instituts thématiques comme ceux qui dépendent des *Research councils* en Angleterre ou les instituts orientés vers la recherche appliquée finalisée, comme les instituts *Fraunhofer*. Le seul exemple d'institut qui se rapproche du CNRS est l'institut Max Planck mais il compte 3 000 chercheurs et 80 centres, il n'est pas aussi massif que le CNRS.

Les universités sont déjà diversifiées : en France, la diversification, puisqu'il n'y a pas de sélection dans les universités, c'est la recherche. 12 universités rassemblent 6000 chercheurs CNRS, les 25 dernières en comprennent moins de 300. La recherche conditionne d'une part les masters, elle a un effet sur l'image de marque et induit une hiérarchie. Ces inégalités ne sont pas le produit de l'autonomie, qui n'existait pas, mais elles risquent de s'accroître avec l'autonomie, celle-ci donne une chance aux établissements qui auront une politique scientifique dynamique.

Au reste, dans tous les pays du monde il existe plusieurs catégories d'établissements avec des vocations différentes. La seule chose à quoi il faudrait veiller, c'est à maintenir de la fluidité et éviter de reproduire la situation qui est celle des grandes écoles où il y a une hiérarchie sociale figée. J'ai beaucoup de collègues aux Etats-Unis qui sont professeurs dans de grandes universités,

après avoir commencé leurs études dans un petit collège. Ici, si vous échouez à votre concours à l'Ecole normale ou à l'Ecole polytechnique, dans certains secteurs, votre carrière s'en ressent.

Je pense que la dualité entre universités et grandes écoles constitue un handicap majeur et historique qu'il faudra assumer. Mais cela ne consiste pas simplement à rapprocher les deux systèmes en conservant leurs tares respectives, comme dirait Pierre Veltz. Pour les universités, il faudra faire la réforme de la gouvernance ; pour les grandes écoles, il faudra améliorer leur visibilité internationale. Il n'est pas possible de laisser les choses en l'état.

Les points noirs des grandes écoles, c'est leur taille, leur isolement, le fait que les corps d'enseignants sont recrutés sans réelle compétition, le développement inégal de la recherche, les procédures d'évaluation – qui sont cependant en voie de normalisation, la discontinuité entre la place des sciences de base dans les concours et le contenu de la formation, et enfin l'hypersélection.

Je crois qu'il faut se méfier de tout dogmatisme s'agissant des rapprochements. Les petites écoles rattachées à l'université ont vocation à s'y intégrer. Il peut y avoir des rapprochements d'écoles entre elles, cela ne me choque pas si cela est basé sur un processus naturel. Autre modèle : le rapprochement d'écoles et d'universités sur le modèle du PRES Paris-Est.

Il me semble qu'il y a un obstacle à un rapprochement plus étroit. C'est la difficulté à concilier d'un côté un modèle d'hypersélection du type classe préparatoire et de l'autre un modèle sans sélection, à fort taux d'échec. Tant que perdurera cette dualité, je crains que nous ayons du mal à faire coexister universités et grandes écoles dans des ensembles dynamiques.

Les choses ont commencé à évoluer mais il ne faut pas que cela demeure des voies disjointes. Sans doute faut-il militer pour la création de classes préparatoires mixtes, de licences fortes qui soient organisées par les deux types d'établissements, avec des voies diversifiées (concours, intégration sur titre, intégration dans les masters). Un rapprochement des modalités de recrutement des professeurs est lui aussi tout à fait souhaitable. Sinon, deux systèmes, avec deux logiques parallèles, perdureront, avec des étudiants différents.

Lorsque l'on a créé les PRES, ceux-ci étaient censés permettre de faire tout ce qu'il n'était plus possible de faire avec les moyens existants. Aujourd'hui, il existe à mon sens deux catégories de PRES : ceux qui anticipent les fusions – ce qui est une procédure très délicate ; et, à côté, les PRES territoriaux, axés sur les partenariats et les coordinations de projets mais qui sont comparables aux *State University Systems* des Etats-Unis, qui regroupent les institutions publiques d'un Etat dans une même université. La logique est là plus géographique, économique et sociale qu'académique. Naturellement, sur cette base de mise en cohérence sur un territoire, des projets universitaires partenariaux peuvent voir le jour.

Les enjeux de gouvernance sont si forts pour les universités que les PRES sont aujourd'hui un peu relégués au second plan. Les PRES territoriaux seront à nouveau à l'ordre du jour dans quelques mois, lorsque les universités auront réglé leur passage dans le nouveau système.

Il existe différents niveaux d'organisation qui ne sont pas en concurrence mais, au contraire, se complètent. L'organisation au niveau de l'établissement, en termes de gouvernance ; l'organisation d'un système sur un territoire ; l'association d'établissements pour des opérations communes dans une logique de site ; les réseaux scientifiques dans un cadre national ou international ; les réseaux d'établissements qui obéissent à une logique institutionnelle ou culturelle (ParisTech est un réseau d'établissements, cela n'organise pas le système sur un territoire) ; les pôles de compétitivité qui, eux, obéissent à une logique économique.

Un Intervenant

Les absents ont toujours raison : Pierre Veltz a été largement cité ! Dans la comparaison entre universités et grandes écoles, je remarque que l'on est pas dans deux situations homogènes : dans le cas des projets d'université, ils sont en premier lieu de nature institutionnelle, le projet venant après ; dans l'école, le projet vient de l'institutionnel. Ainsi, quand l'université cherche à bien préparer un projet, elle retrouve le terme d'école : ce n'est pas un hasard si l'on a choisi la notion d'« école » doctorale, par exemple. Dans un cadre institutionnel, on cherche à donner corps à un projet que l'on appelle école.

Les écoles vivent de la cohérence autour de leurs projets. On peut imaginer que les formations dites universitaires soient intégrées aux universités. Le fait est qu'actuellement, peut-être en raison de la non-sélection en M1, qui a un rôle fondamental, les universités ne le veulent pas. Elles constatent implicitement que la possibilité de recruter de façon sélective au plan national fait partie de leur patrimoine.

A propos, on a parlé de gouvernance aux Etats-Unis. Je rappelle que là-bas, la gouvernance des universités est double : on sépare la gouvernance académique de la gouvernance managériale.

Jean-François MELA

Qu'une école soit organisée autour d'un projet, c'est en effet souhaitable. Comme les universités, les écoles peuvent avoir de bons et de mauvais passages.

Sur les USA, l'université de Berkeley est par exemple dirigée par un chancelier et son adjoint qui sont *a priori* tout-puissants : ils n'ont à rendre des comptes qu'au président. Sur le campus, ils ont tous les pouvoirs. Toutefois, il existe une série de dispositifs mis en place autour du chancelier qui relève autant des règles écrites que non-écrites : les *Chancellor advisory committees* par grand secteur, qui sont des émanations du Sénat, lequel n'a pas de pouvoir formel. Lorsqu'il y a une nomination, les départements font des propositions, qui remontent à l'un de ces comités, lesquels les soumet au chancelier. Si le chancelier a un désaccord, il engage une négociation avec le comité du Sénat. Mais si le chancelier décidait de se passer de cette procédure, il en aurait le droit.- Cela fait cependant partie de la culture de l'établissement. Ils se sont donnés des règles qui, à présent, sont bien installées. En France, il y avait des règles, les circulaires ministérielles. A présent, les

universitaires vont devoir se donner leurs propres règles. Une fois qu'elles seront installées, la question du pouvoir du président sera, je crois, moins sensible.

Un Intervenant

Il n'y a pas nécessairement opposition entre management et collégialité. Il peut y avoir des formes de management qui garantissent la collégialité dans la décision. L'université Paris XII, qui passe pour être assez bien gouvernée, a une présidence forte qui s'est fixée des règles de gouvernance incluant de la collégialité.

Jean-François MELA

Strasbourg est plus illustratif. Dès le début, ils ont adopté un système sans vice-présidents des conseils. Ils élisent 7 vice-présidents en même temps que le président, suivant les mêmes règles électorales. Des personnalités de tous les secteurs de l'université sont rassemblées, et tout ceci forme une équipe dotée d'une assez forte légitimité. Chaque vice-président dirige des chargés de missions sectoriels dont les compétences sont affichées. Ce système de préparation des décisions crée la collégialité.