

LA SEPARATION DES POUVOIRS DANS LA CONSTITUTION DES UNIVERSITES FRANÇAISES: DISCUSSION DE QUELQUES PRINCIPES

par Robert Gary-Bobo¹ et Alain Trannoy²

24 mars 2013

Résumé :

Nous discutons le problème de la « gouvernance » ou la question de la *constitution* des universités. Sans prétendre avoir résolu ce problème compliqué, nous concluons à la nécessité d'une meilleure *séparation des pouvoirs*, d'un « retour à Montesquieu ». L'université ne doit pas être gouvernée par un « parlement » local réunissant les représentants des usagers et mettant sur le même pied toutes les catégories de personnels. Elle est une sorte particulière de *partenariat professionnel*, à but non-lucratif, réunissant des professeurs autour d'un projet commun, et faisant face à une autorité administrative universitaire, un pouvoir exécutif, qui représente les exigences du corps social à son endroit. Cela prend la forme de deux Conseils : le Sénat Académique et le Conseil d'Administration, et de deux dirigeants : le Président et le Prévôt. Les prérogatives des deux conseils sont bien distinctes et ils sont souverains dans leur domaine de compétences. Dans un second temps, nous revenons sur l'idée, considérée comme un tabou, que l'autonomie juridique doit être complétée par une autonomie financière, qui, elle-même, devrait reposer sur un plus grand appel au financement par l'utilisateur. La crise des finances publiques ne fait que renforcer la nécessité d'une telle stratégie.

¹ Professeur des universités, CREST (ENSAE), 15, bd Gabriel Péri, 92245 Malakoff, cedex, et IDEP, Marseille.

² Directeur d'études à l'EHESS, Aix-Marseille Université (Aix-Marseille School of Economics), CNRS et EHESS, 2 rue de la Charité, 13002 Marseille

Introduction. La réforme de l'enseignement supérieur au milieu du gué

La loi relative aux libertés et responsabilités des universités (dite loi LRU) a moins de 6 ans d'âge, et l'on remet déjà l'ouvrage sur le métier. Cela montre la difficulté rencontrée pour trouver un point d'équilibre entre les différentes parties prenantes de l'enseignement supérieur : les universitaires, les étudiants, les personnels administratifs et les bailleurs de fonds. Certaines universités ne sont rentrées qu'en janvier 2012 dans le régime de la loi LRU, mais elles doivent déjà envisager de reprendre la discussion interne sur les statuts, en raison de l'imminence d'une nouvelle réforme. La France bégaie, dans ce domaine plus encore que dans d'autres. Notre histoire nationale est en cause : les universités médiévales ont été abattues par la Révolution Française ; l'Empire les a remplacées par l'Université Impériale, dont l'empreinte sur nos institutions est encore perceptible³, et la France a oublié comment elles étaient nées. Nous avons perdu de vue une certaine conception, selon laquelle les universités ne procèdent pas uniquement de la puissance de l'Etat, mais constituent aussi une forme d'auto-organisation des détenteurs du savoir, en vue du développement et de la transmission de ce dernier. Ce que nous appelons aujourd'hui encore une université ressemble plutôt à un service extérieur, plus ou moins déconcentré, d'une administration centrale chargée des opérations d'enseignement supérieur, et bien sûr, notre pays est trop orgueilleux pour faire une copie des modèles étrangers existants.

Durant le quinquennat qui précède, beaucoup de réformes ont été entreprises dans le secteur de la recherche et de l'enseignement supérieur. A côté de la loi LRU et d'une réforme du statut des universitaires, on peut mentionner l'institution de l'Agence Nationale de la Recherche (l'ANR, créée en 2005), l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (l'AERES, créée en 2007), les *laboratoires d'excellence* (Labex), etc. Ces réformes ont provoqué des inquiétudes de toutes sortes et de fortes résistances, au sein de facultés et parmi des collègues de diverses sensibilités. En 2012, le changement de majorité a fait naître un espoir de retour en arrière, qui pouvait aller jusqu'à l'abrogation pure et simple de la loi LRU, assortie d'une remise en cause plus ou moins complète des institutions nouvelles mentionnées plus haut. A l'automne 2012, au cours des *assises de l'enseignement supérieur et de la recherche*, jamais l'expression publique du monde universitaire ne s'est montrée aussi « réactionnaire », au sens premier du terme, dans son désir de mettre à bas tous les changements intervenus depuis 5 ans. Certains syndicats ont pratiquement demandé le retour à une gestion centralisée des universités. Cela signifie en réalité que l'on reviendrait à la gestion des carrières par des organismes nationaux ; à une égalité formelle stricte des personnels et des établissements ; au maintien d'un cadre national uniforme pour la recherche et l'enseignement. A ces revendications, il faut ajouter le retour à la distribution des crédits de recherche sur une base forfaitaire et récurrente (et la fin corrélative du financement de la recherche sur projets, dont l'ANR est un instrument) ; l'effacement des institutions qui portent la marque de l'*excellence* ; et enfin, le rejet de

³ Voir BOUDON, Jacques-Olivier [2007], « Napoléon et l'Université », *Commentaire*, n° 117, p 171-181 et CASANOVA, Jean-Claude [2007], « L'Université française du XIXème au XXIème siècle. Sept thèses pour expliquer son histoire », *Commentaire*, n°117, p 193-204.

l'évaluation publique formalisée des personnels enseignants-chercheurs, des équipes et des universités.

Le texte de la loi LRU accordait certes une forme d'autonomie, mais porte en fait la marque d'un compromis avec les organisations syndicales, et plus particulièrement avec les syndicats étudiants, tout comme il a traduit avec une certaine complaisance les demandes de la Conférence des Présidents d'Université, ces derniers tout à leur désir d'accroître leurs pouvoirs et de voir autorisé le renouvellement de leur mandats. Il est patent qu'un des défauts de la loi LRU est qu'elle permet, dans certains établissements, le développement d'un pouvoir présidentiel très étendu. Nous ne formulerons pas ici une critique détaillée de cette loi. De même, nous ne passerons pas en revue les articles du projet de réforme préparé par la ministre Geneviève Fioraso, parce que ce projet de loi, divulgué en janvier 2013, est encore susceptible d'évoluer et surtout, parce que nous préférons intervenir dans le débat d'une façon constructive en proposant des principes pour une constitution universitaire, plutôt que de passer au crible les projets ministériels.

Ce constat étant fait, il n'est pas certain que les élus et les responsables, de gauche comme de droite, ni même que les citoyens dans leur grande majorité, partagent le même dégoût de l'excellence, de la concurrence et le même rejet de toute évaluation que les partisans du retour en arrière à l'université. La classe dirigeante française aussi semble s'être assez récemment convertie à l'idée qu'un enseignement supérieur et une recherche performants sont des clefs (et donc des priorités) pour assurer la prospérité du pays. La prise de conscience de la place médiocre qu'occupent les universités françaises dans le « classement de Shanghai » a fait son effet dans les esprits. Dans ce contexte d'un accroissement des exigences de la société, il semble donc bien que la ministre n'ait pas d'autre choix que de décevoir les plus militants parmi les partisans du retour en arrière. En même temps, la pression est si forte qu'il va falloir que la ministre offre quelque chose en sacrifice. En cette fin d'hiver 2013, on devine déjà l'improbable résultante de ces forces contradictoires: un conseil d'administration de l'université qui reste pour l'essentiel celui de la loi LRU, pourtant très discuté ; et un conseil fourre-tout, fusionnant le conseil scientifique avec celui des études et de la vie universitaire, pour créer un grand forum, nommé *conseil académique*, qui pourra comporter jusqu'à 80 membres ! Ce conseil permettra certes l'expression de toutes les doléances, mais on ignore à la fois où sera son point d'équilibre et quels seront ses pouvoirs réels. Une même philosophie survit en effet depuis la loi Edgar Faure de 1968, dans la loi Savary de 1984 et jusqu'à nos jours dans le projet en discussion, à travers la loi LRU qui l'a en fait maintenue : c'est la « démocratie des usagers », combinée avec une forme d'*auto-gestion* qui met toutes les parties prenantes, tous les *stakeholders* plus ou moins sur le même plan pour s'occuper de toutes les affaires de l'université. Cet aspect des choses, lorsqu'il est combiné à une demi-autonomie et à des pouvoirs mal répartis, nous paraît contraire à une conception cohérente de l'université, porteuse d'efficacité, que nous tâcherons d'expliquer plus loin.

Nous discutons donc de la « gouvernance » ou *constitution* de l'université. Sans prétendre bien sûr avoir résolu ce problème compliqué, nous concluons à la nécessité d'un rééquilibrage et d'une meilleure *séparation des pouvoirs* : nous avons besoin d'un « retour à Montesquieu », d'une redécouverte des principes que le grand penseur a défendus. Si

l'université ne doit pas être gouvernée par un « parlement » local réunissant les représentants des usagers et toutes les catégories de personnels, c'est parce qu'elle est une sorte particulière de *partenariat professionnel*, à but non-lucratif, réunissant des professeurs autour d'un projet commun, et faisant face à une autorité administrative universitaire, un pouvoir exécutif, qui représente les exigences du corps social à son endroit. Cela prend la forme de deux Conseils : le Sénat Académique et le Conseil d'Administration, et de deux fonctions de direction : le Président de l'Université et le Président du Sénat, c'est-à-dire le Prévôt.

Dans un second temps, nous remettons la question du financement des universités sur le tapis : il est en effet logiquement impossible de débattre de la gouvernance universitaire dans les termes du seul « droit constitutionnel » de l'Université ; il faut aussi discuter la question profondément interdépendante du mode de financement des établissements. L'étude du mode de calcul des dotations publiques aux établissements d'enseignement supérieur nous conduit à l'idée, considérée comme un tabou dans le contexte actuel, que l'autonomie juridique doit être complétée par une autonomie financière, qui devrait reposer elle-même sur un plus grand recours au financement par l'utilisateur.

Nous voudrions aussi réaffirmer notre conviction que la politique d'autonomie et que les réformes en cours des organismes de recherche doivent être poursuivies. Ces politiques sont aujourd'hui au milieu du gué ; elles ont souvent connu des débuts assez chaotiques ; de nombreuses erreurs techniques ont été commises au cours de leur mise en œuvre ; en conséquence, une nouvelle loi doit sérieusement corriger la loi LRU, et le reste... mais peut être pas dans le sens qui se dessine en cette fin d'hiver 2013 !

Le retour à la centralisation est en effet une mauvaise idée pour de nombreuses raisons : les universités et la recherche ne peuvent matériellement plus être pilotées d'en haut ; il faut permettre aux universités d'avoir une stratégie dans les limites d'un budget alloué par la collectivité. Le retour à l'uniformité et à l'égalitarisme strict est également une mauvaise idée car l'urgence de l'heure est d'encourager tous les efforts utiles (enseignement, recherche, administration et développement universitaires), et que les efforts ne peuvent être stimulés en niant l'existence d'un marché international des idées et des chercheurs, ni surtout en niant les réelles et considérables inégalités qui existent entre les chercheurs eux-mêmes, en raison à la fois de leur situation, de leurs missions, de leurs efforts et de leurs talents. Une évaluation des performances individuelles et collectives est nécessaire, malgré son caractère désagréable, ses défauts inévitables et ses coûts substantiels, pour simplement permettre l'observation la plus objective possible des mérites et des efforts, condition préalable de leur récompense par la collectivité publique, et pour servir de base à une répartition judicieuse des crédits ; pour accroître enfin la transparence, condition d'un réel fonctionnement démocratique de la société. Reconnaître les inégalités entre personnes et établissements ne signifie pas livrer la recherche à la loi du marché ni même la soumettre à des critères de rentabilité à court terme : ce cliché n'est qu'un ridicule épouvantail. La justice sociale peut s'accorder avec une organisation universitaire qui reconnaît la diversité, favorise l'ouverture et récompense l'excellence. Il n'est ni logique, ni intellectuellement honnête de se lamenter parce que les meilleurs chercheurs partent aux Etats-Unis, où ils trouvent des conditions sans commune

mesure avec celles que nous offrons, et de défendre en même temps des institutions bureaucratiques, décourageantes et « médiocrisantes », au nom de la justice.

Une meilleure séparation des pouvoirs au sein de l'université est nécessaire

L'étude du modèle américain montre l'importance d'institutions universitaires stables et crédibles, mais qui produisent en même temps de fortes incitations à s'engager dans la recherche de pointe et à la spécialisation des chercheurs, incitations à recruter des collègues qui seront en même temps de bons enseignants et des chercheurs créatifs. Le développement de telles qualités est bien souvent l'œuvre d'une vie, et un engagement aussi total ne peut se passer de règles du jeu crédibles à long terme, ainsi que d'un environnement assurant aux individus une certaine sécurité. Nous avons développé dans deux articles, parus dans *Commentaire* en 2009, une analyse des institutions qui permettent d'y parvenir⁴, discutant en particulier l'institution de l'emploi à vie, ou *tenure*, dans l'université américaine. Les universitaires doivent aussi se doter d'institutions qui les incitent à rendre un bon service à la collectivité : former de nombreux étudiants d'une manière qui accroisse le bien-être et la prospérité de notre société. Ils ne doivent donc jamais oublier les exigences du corps social à leur endroit, et il faut donc des institutions qui se chargent de leur rappeler leurs devoirs s'ils venaient, non pas à les oublier, mais à s'autoriser trop de compromis avec la quantité et la qualité du service.

Dans un système où le marché règne, une grande partie des problèmes sont résolus par la pression de la demande étudiante : le déclin de l'institution ou ses moindres performances sont tôt ou tard sanctionnées par une baisse du nombre de candidats, une baisse de la qualité de ces candidats, et finalement par une baisse des droits d'inscription que l'université peut se permettre d'exiger. La faillite est possible, même et surtout s'il s'agit de la faillite d'un seul département ou d'une seule faculté. Dans une société où le rôle des prix est limité, comme en France aujourd'hui, il existe quand même une concurrence entre établissements. Tant qu'existe une certaine liberté de choix des citoyens-étudiants, les établissements d'enseignement sont *de facto* en concurrence par la qualité du service offert. Quand de plus, les crédits publics dépendent du nombre d'étudiants inscrits, des effectifs plus nombreux accroissent mécaniquement les recettes de l'université : on est donc en présence d'un *quasi-marché*. Le fait que les droits d'inscription ne jouent pas de rôle important ne signifie pas pour autant que les étudiants négligent les coûts (par exemple, les coûts de transport et de logement), ni qu'ils sont indifférents à la qualité du service. Donc le quasi-marché est bien déjà présent dans le quotidien des universités ; il ne peut passer à la trappe que si on limite de manière drastique la liberté de choix des étudiants, ce qui paraît peu souhaitable, car c'est là une liberté publique fondamentale, un rempart contre une forme possible d'oppression. Cela dit, il est vrai que les sanctions du marché sont atténuées : les enseignants ne risquent pas leur emploi ; les responsables des établissements ne risquent pas leur salaire. Il se peut donc que

⁴ Cf. voir Robert GARY-BOBO Robert et Alain TRANNOY [2009], «Professeur d'Université : profession libérale d'Etat. Première partie : analyse économique de la tenure », *Commentaire*, n° 127, 653-668, et « Professeur d'Université : profession libérale d'Etat. Deuxième partie : pour une réforme du statut des enseignants-chercheurs », *Commentaire*, n° 128, 991-995.

les ressorts décrits ici comme quasi-marché soient insuffisants pour garantir une bonne efficacité dans l'usage des fonds publics, ainsi qu'une bonne qualité du service.

Ces constatations faites, il faut sans doute les combiner avec la nécessité de protéger les universitaires d'une ingérence trop pressante de pouvoirs extérieurs, qui aurait tôt fait de limiter leurs marges de manœuvre, leur indépendance et leur créativité. Une des clefs de l'indépendance des universitaires est qu'ils pratiquent le recrutement par cooptation : des universitaires recrutent d'autres universitaires. L'asymétrie d'information qui existe entre la direction de l'université et les spécialistes d'un domaine est une raison fondamentale pour laquelle on réunit des comités de sélection et de recrutement composés d'universitaires de la discipline concernée. Cette forme de délégation de pouvoir aux enseignants présente des défauts, elle doit être utilisée avec précautions, mais elle semble incontournable. En réalité, la cooptation caractérise aussi le recrutement dans les entreprises qui ont la structure d'un partenariat professionnel (*professional partnership*), comme les cabinets d'avocats ou de comptables et certaines banques d'affaires. Il existe une petite littérature concernant la théorie économique des partenariats, mettant en évidence que l'institution du partenariat professionnel est une forme adaptée aux entreprises où, premièrement, le *capital humain* est la ressource la plus importante, et deuxièmement, la qualité du service est difficile à évaluer par le client⁵. L'*information asymétrique* est à nouveau une idée-clef, mais on y ajoute l'importance centrale des compétences. Les conséquences de cette idée simple sont considérables : l'université ne vaut que par le talent de ses professeurs. Les étudiants sont attirés par la réputation des équipes. Si celle-ci s'effondre, les étudiants-usagers ne seront pas au rendez-vous.

Il y a une analogie entre l'université et le partenariat professionnel, mais une université n'est pas une entreprise capitaliste. D'un côté, les professeurs titulaires ont une mise personnelle très importante dans la réputation de leur université, cette réputation étant un bien collectif. Le capital de réputation est en effet directement à l'origine d'un certain nombre de bénéfices privés, bénéfices de toute nature et dont l'importance est grande pour eux. C'est là qu'intervient le choix de professeurs par d'autres professeurs, seuls compétents pour recruter leurs collègues. La cooptation est un rempart contre un risque de dévalorisation de la qualité du service, une forme de garantie qui protège l'université et les compétences qu'elle réunit en son sein. On peut donc compter sur les professeurs titulaires, les vrais partenaires, logés au cœur du système, pour faire eux-mêmes une partie du travail socialement désirable. Mais d'un autre côté, les professeurs titulaires d'une université ne sont pas copropriétaires du capital physique de l'université, pas plus que de son nom ou de sa marque, comme le seraient les partenaires d'un cabinet d'avocats. De ce fait, ils n'ont pas nécessairement les meilleures incitations à recruter et peuvent faire prévaloir des intérêts privés au détriment de la qualité du service, au risque de dévaloriser le capital de leur université sous toutes ses formes, matérielles et immatérielles. L'université étant une entreprise à but non-lucratif, l'analogie avec le partenariat privé s'arrête ; il faut instituer un contrepois à la corporation académique,

⁵ Cf. par exemple LEVIN Jonathan and Steven TADELIS [2005], "Profit Sharing and the Role of Professional Partnerships," *Quarterly Journal of Economics*, 120, 131-171.

à l'oligarchie professorale. Quelques mots suffiront sans doute pour convaincre qu'il faut des garde-fous contre le comportement potentiellement opportuniste des *baroni dell'università*, des mandarins, ou encore des syndicalistes. Il est en revanche peut être plus difficile de convaincre le non-initié qu'il n'y a pas de bonne alternative à la cooptation. Voilà, rapidement exposées, les idées qui justifient notre proposition de constitution universitaire, qu'il faut maintenant expliquer.

Les deux conseils que nous proposons se font face et n'ont pas les mêmes attributions. Le Conseil d'Administration (CA) réunit les *régents de l'université*, qui sont rémunérés à cet effet; en substance, il regroupe en majorité les représentants des bailleurs de fonds publics et privés, des représentants de l'Etat, du ministère de tutelle qui distribue les crédits, des grands organismes de recherche et des collectivités territoriales accueillant l'établissement; il comprend aussi un représentant du corps professoral, le Prévôt, et quelques personnalités extérieures qualifiées à un titre ou à un autre. Ces régents ont en charge de faire prévaloir le point de vue de la société, de relayer les demandes du corps social : ils approuvent les projets d'ouverture de diplômes, le budget de l'université, la politique financière et immobilière, les contrats avec des entreprises et des collectivités. Le CA est aussi en charge de l'ouverture des postes, de leur affectation aux différentes facultés et composantes, et de la distribution des possibilités de promotion; on lui soumet les projets de développement de la recherche. Une autre de ses missions cruciales est d'organiser l'évaluation des différentes composantes de l'université, de l'enseignement aussi bien que de la recherche, et il se fait juge *a posteriori* de la politique de recrutement des facultés et des laboratoires. Pour cette mission d'évaluation, il dispose de ressources et peut faire appel à des expertises extérieures. Le CA entend les représentants étudiants, ceux des autres personnels (les IATOS) et les autres enseignants non-titulaires, sur leur demande, et peut demander à les entendre quand il le juge nécessaire.

La présidence de l'université est l'émanation du Conseil d'Administration. Le Président de l'université est désigné par le CA, c'est un cadre administratif de haut niveau qualifié pour la gestion des universités, qui peut (ou non) être issu du monde universitaire. Le Président dispose de services et de ressources; il est le bras armé exécutif du Conseil d'Administration; il représente l'université à l'extérieur; il est chargé d'en augmenter les moyens. Le Président dirige l'administration de l'université; il délègue aux facultés et composantes une partie de la direction de cette administration mais détermine la stratégie d'ensemble; il pilote l'évaluation pour le compte du CA; il signe tous les contrats de travail sauf le sien propre, qui est signé par les régents du CA; avec l'aide des universitaires, il négocie et signe les accords et contrats avec d'autres institutions; il est assisté d'autres cadres, qui seront appelés vice-présidents, et du président du Sénat, appelé Prévôt (voir ci-dessous). Le Président reçoit les étudiants et leurs plaintes, qu'il a le devoir d'instruire, en mobilisant toutes les ressources de l'université.

Le Sénat Académique (ou simplement Sénat) est composé de professeurs des universités titulaires (et assimilés) des diverses disciplines, représentant les diverses composantes et facultés de l'établissement, eux-mêmes élus par leurs pairs. Le Sénat a une compétence générale pour ce qui concerne l'enseignement, la politique de recherche, les recrutements et

les promotions d'enseignants-chercheurs, dans le cadre du budget alloué par le CA ; il supervise l'organisation des études et examine les projets de création de diplômes ; il s'occupe de questions de déontologie et de questions disciplinaires. Le Sénat élabore la stratégie de recherche de l'université en liaison avec les facultés et leurs laboratoires ; il soumet au CA son projet pour approbation. De même, le Sénat supervise les recrutements, les promotions et titularisations, qui sont normalement délégués à des comités de sélection et à des commissions de titularisation désignés par les facultés et composantes; il approuve les choix de recrutement, de titularisation et de promotion. Le Sénat élit en son sein un président, le Prévôt, représentant des professeurs au Conseil d'Administration, dont il est membre de droit⁶. Il est le numéro deux de l'université, après le Président, mais avec des fonctions bien différenciées.

Le Prévôt a une compétence générale pour les questions d'organisation de l'enseignement et de vie universitaire ; il supervise et coordonne l'action des doyens de faculté et(ou) des directeurs de composante. Il instruit les projets de développement de l'enseignement avant de les transmettre au Sénat. Il supervise les opérations de recrutement, de titularisation et de promotion pour le compte du Sénat en mobilisant ce dernier autant que de droit. Il coordonne l'élaboration d'une stratégie de recherche de l'Université. Le Prévôt est détenteur du pouvoir disciplinaire concernant étudiants et enseignants : il l'exerce en s'entourant de conseils de discipline. Il peut être assisté dans sa tâche par des vice-prévôts, dispose de ressources et de personnel administratif. Il reçoit les étudiants, qui peuvent déposer des plaintes et réclamations auprès de lui. Les étudiants évaluent les professeurs suivant des procédures définies par le Sénat et supervisées par le Prévôt.

Ces dispositions simples nous semblent propres à assurer une bonne séparation des pouvoirs, qui rééquilibrera les prérogatives en faveur des universitaires, en leur accordant un domaine réservé (recherche, recrutement et promotions), avec un fort recours au principe du *bottom-up* (les projets et les candidats remontent de la base) et en leur laissant aussi l'initiative pour le développement de l'enseignement, en réponse aux exigences du conseil d'administration. Le présidentielisme marqué de la loi LRU a été inspiré par des Présidents d'université qui voulaient, à juste titre, avoir les coudées franches pour déterminer une stratégie et mener enfin une politique. Si la loi a essayé de faire sortir les présidents de leur rôle de *go-between*, spécialistes de l'antichambre ministérielle, pris en sandwich entre tutelle, mandarins et syndicats, elle a sans doute mis en place un système instable à long terme. Il faut donc réajuster son inspiration assez « bonapartiste » par ces dispositifs, inspirés par Montesquieu, Madison et les pères fondateurs des constitutions françaises et américaines. Un système de *checks and balances* est ainsi mis en place entre Présidence et Prévôt, entre Sénat Académique et Conseil d'Administration : à chacun son domaine, à chacun ses pouvoirs. Le CA contrôle le Sénat et doit sanctionner ses dérives éventuelles. Le pouvoir d'Etat et les

⁶ Pour une discussion du rôle du prévôt aux Etats-Unis, cf. Antoine COMPAGNON [2009], « Leçons américaines », *Le Débat*, n°156, p 99-116. Voir aussi Bernard BELLOC et Pierre-François MOURIER (2011), *L'académie au pays du capital*, PUF, Paris ; B. Belloc y décrit la séparation des pouvoirs dans le modèle universitaire californien.

influences extérieures, politiques ou économiques, représentés par le CA, se heurteront, en cas d'abus, au mur de l'indépendance universitaire, incarnée par le Sénat. Le Prévôt est le messager des professeurs et avec le Président, ces deux administrateurs des affaires universitaires, que l'on espère inlassables (et bien payés) feront converger les intérêts individuels avec l'intérêt général.

La radicalité de notre proposition concernant l'université vient de la reconnaissance de son caractère de partenariat d'enseignants-chercheurs et du fait que le Président n'est pas le représentant de la faculté, mais celui d'intérêts supérieurs : on peut donc imaginer un administrateur issu de l'administration centrale, une sorte de préfet universitaire, ou un professeur devenu un administrateur professionnel, ou encore un cadre dirigeant spécialisé venu de l'étranger. A ce point du raisonnement nous devons souligner que le budget d'une université française est composé de fonds publics à 90% : il est donc naturel que le ministère de tutelle soit représenté en force dans le CA. Il faudra que la rue Descartes nomme des représentants dans les divers CA des universités. Ces personnes devront fournir un réel travail de supervision et devront être payées à hauteur suffisante. Si ce travail est bien fait, on pourrait s'épargner en grande partie le supplice de la *contractualisation*, qui participe en fait à la perte de contrôle générale de l'administration centrale. Les représentants du ministère pourront ainsi plus aisément s'apercevoir, par exemple, si telle ou telle université recrute des non-valeurs, ou si elle abrite des masters avec des effectifs ridicules. Ils seront directement en prise avec une réalité qui leur échappe à la lecture, d'ailleurs passablement ennuyeuse, des copieux documents que nous leur adressons au titre du contrat quadriennal, et qui relèvent assez largement du *window-dressing*. Le problème de l'asymétrie d'information entre régulateur et régulé sera en partie résolu. La ministre actuelle est bien consciente du manque de ressources et d'information de ses services, pour mener à bien la politique contractuelle. La solution qu'elle tente de mettre en œuvre, qui est de forcer le rapprochement d'établissements pour que le ministère n'ait plus à établir que 30 contrats au lieu d'une centaine, est une mauvaise solution à un vrai problème. Si des représentants du ministère avaient siégé dans les conseils d'administration pendant la mise en place de la loi LRU, ils auraient fait remonter beaucoup plus tôt les problèmes financiers posés par l'autonomie. En revanche, les tentatives pour administrer par le haut la carte des diplômes sont vouées à l'échec. Ce n'est pas le travail de la rue Descartes de « mettre de l'ordre dans la carte des *masters* ». C'est aux équipes dirigeantes des universités de juger ce qui doit être fait ; elles procéderont aux fermetures qui s'imposent.

Quant au caractère partenarial de notre système, il vient de ce que le Sénat regroupe ceux qui sont au cœur de la machine, les professeurs, producteurs primaires d'enseignement supérieur et de recherche, qui constituent l'essentiel de son capital humain, ce dernier étant lui-même l'essentiel du capital tout court. Siégeront au Sénat ceux qui, par leurs efforts, auront conquis leur place dans le monde universitaire, en étant titularisés comme professeurs. En tant que partenaires, ils n'auront pas d'autre choix que celui de prendre leurs responsabilités, sans perdre de vue la qualité des services d'enseignement et de recherche dont ils sont les garants ultimes. Quel sort réservons-nous aux maîtres de conférences et aux autres catégories d'enseignants ? Notre constitution est au fond conçue pour un monde où il n'existe qu'une

seule catégorie d'enseignants titulaires : les professeurs (une position que nous avons défendue dans *Commentaire* en 2009). Tous les autres enseignants, qu'ils soient ou non candidats à la titularisation comme professeur, les assistants, adjoints, invités ou associés, les enseignants du second degré en détachement, et les maîtres de conférences ont, comme tous les salariés, selon les cas, des droits décrits par le code du travail ou celui de la fonction publique, mais *ils ne siègent pas au Sénat*. Cela signifie en pratique qu'un maître de conférences, jugé digne de devenir président ou prévôt, ou simplement membre de ce conseil, ce qui se produit régulièrement, doit pouvoir être nommé professeur avant de prendre ses fonctions, ou alors, il doit devenir un cadre administratif de l'université, mais pas un prévôt ou un président⁷.

Le sort des étudiants est-il moins enviable dans une telle constitution que dans la constitution actuelle, ou dans celle qu'on leur prépare ? Certes, dans le projet de loi, les étudiants représentent 35% du Conseil Académique. Mais rappelons que la participation des étudiants aux élections universitaires est extrêmement faible⁸. Cela devrait conduire à s'interroger sur le caractère représentatif des élus et donc sur leur légitimité, mais surtout sur les raisons de cette abstention massive. Les étudiants viennent à l'université pour obtenir une formation et un diplôme. Plutôt que de les associer à la gestion de l'université, dont ils sentent bien qu'ils ne connaissent, ni les tenants, ni les aboutissants, nous préférons leur donner un droit de saisine immédiat et impérieux des autorités de l'université : saisine du CA et du Président en cas de manquement au professionnalisme de la part des enseignants et du personnel administratif, ou de violation des règles d'équité lors de la délivrance des diplômes. Bref, nous considérons les étudiants comme des usagers qui doivent être au cœur des préoccupations de toute la communauté universitaire. Ces usagers n'ont cependant pas pour mission de gérer le service public, mais ils peuvent être un aiguillon pour de meilleures pratiques et une plus grande efficacité. La société française s'est complètement méprise sur le rôle que doit jouer la communauté étudiante dans les universités ; il serait quand même temps de s'en rendre compte ! Croyons-nous que la présence des représentants étudiants au vote du budget par le CA ait d'une façon quelconque « placé les étudiants au cœur du projet » des universitaires françaises ? Sommes-nous pour cette raison exemplaires dans notre accueil, dans nos pratiques pédagogiques, dans nos pratiques d'évaluation ? Les comparaisons avec l'étranger ne sont pas très favorables.

Financement public, incitations et concurrence

Il faut maintenant aborder la question fastidieuse, mais cruciale, du financement des universités. Les problèmes techniques liés à la mise en œuvre de la loi d'autonomie, tout autant que les résistances internes, ont pu apporter de l'eau au moulin de ceux qui veulent faire marche arrière. De même, raisonnant en économistes, nous avons conscience que les institutions de nature juridique interagissent avec les contraintes économiques d'une manière

⁷ En ce qui concerne les autres personnels, les IATOS : le droit du travail ou le droit de la fonction publique s'applique à eux selon les cas; mais *ils ne siègent pas au Sénat*.

⁸ La participation moyenne au conseil d'administration (CA) et conseil des études et de la vie universitaire (CEVU) est de l'ordre de 14 %. Cf. le rapport intitulé « Etude sur la participation des étudiants aux élections universitaires » CIDEM, *Civisme et Démocratie*, 2004.

telle que la meilleure constitution pourrait vite se révéler un échec retentissant, si les incitations économiques ne sont pas présentes pour contribuer à cimenter le système. Des institutions, même très équilibrées, ne donneront pas de bons résultats dans un monde où les universitaires sont *mal incités*. Nous nous bornerons à quelques illustrations.

Tout d'abord, rien ne nous assure *a priori* que les universitaires seront suffisamment incités à faire de bons recrutements. Cela dépend de nombreux facteurs. En premier lieu, il y a, hélas, le poids des conditions initiales : certains établissements partent avec un gros handicap, qui détermine peut-être déjà leur classement ultérieur ; c'est le cas de certaines grandes universités, alors que de petites structures qui partent pourtant de très bas pourraient en principe plus aisément vaincre l'inertie. En second lieu, on trouve les règles qui régissent les carrières et les rémunérations. A condition d'être stables et crédibles, elles vont jouer un rôle-clé dans le processus de redressement universitaire du pays, mais tout le monde ne pourra pas être augmenté, ne serait-ce qu'à cause de la crise des finances publiques ; alors, il faudra mesurer et récompenser les efforts. Nous avons plaidé ailleurs pour l'institution de la *tenure track* en France : mais cela suppose des ajustements du droit, en particulier du droit public applicable aux universitaires. Enfin, le marché ne jouant pas en France le même rôle que dans l'espace universitaire anglophone mondial, il faut que le mode de calcul des dotations des universités ait pour effet d'accompagner et de soutenir (et donc de récompenser) les performances des établissements en matière de recherche : cela sera le moteur le plus puissant pour imposer le recrutement de chercheurs de niveau crédible à des équipes parfois réticentes.

Ensuite, symptôme du mal, il y a eu l'affaire des universités soi-disant « en faillite ». Cette affaire, qui n'est toujours pas réglée en 2013, est une parfaite illustration des problèmes de finances publiques posés par la loi LRU. S'il a transféré aux universités leur masse salariale, car nos traitements étaient jusque là versés par le Trésor Public, le gouvernement n'a pas transféré totalement la gestion des carrières aux universités, et les promotions sont toujours largement accordées par le Conseil National des Universités (CNU), donc au niveau central. On pourrait donc avoir des « promus non-augmentés », un président d'université décidant en effet de ne pas ajuster à la hausse le salaire d'un collègue promu par le CNU, parce que son budget de personnel est « figé » par le ministère à un niveau antérieur à cette promotion. Ce changement assez radical de « philosophie », mal préparé d'un point de vue technique, est tout à fait explosif. Il y a une logique de la décentralisation : il est difficile de centraliser les décisions de promotion quand les universités sont responsables de la gestion de leur masse salariale. Il faut, soit que le ministère prévoie d'ajuster chaque année les dotations pour tenir compte du vieillissement (l'effet GVT), soit que les promotions soient totalement décentralisées au niveau des établissements, soit enfin qu'on revienne au vieux système pour les salaires de base, laissant aux présidents la gestion des primes et du personnel contractuel. En cas de vraie décentralisation, les missions du CNU seraient fortement remises en cause. Les présidents seraient obligés de procéder à des rationalisations parfois douloureuses. Certains à Bercy s'en lavent les mains : n'est-ce pas la suite naturelle de la RGPP?

Reste que des questions purement conceptuelles ne sont pas réglées. On ne connaît pas la formule qui permettrait de calculer les dotations en partageant le budget public des universités

entre 83 établissements. En jargon d'économiste théoricien, il faudrait déterminer l'optimum de second-rang et le mécanisme incitatif qui assure sa mise en œuvre. Ce n'est pas une question triviale. Il faut déterminer des indicateurs de performance, fixer des paramètres, pour en déduire une répartition du budget. Il faut aussi fixer des règles pour la révision de ces paramètres, sachant qu'ils joueront un rôle crucial et devront être ajustés à l'avenir. Une étape préalable est donc d'avoir un bon système d'information au niveau du ministère, et il semble qu'on en soit assez loin. Qui peut prétendre qu'on ne commettra pas d'erreur ? Quel administrateur de la rue Descartes a les compétences techniques pour faire ce travail ? Il y a un autre secteur qui pose un problème dantesque de mise en œuvre de mécanismes incitatifs : c'est l'hôpital. Dans ce domaine, la *tarification par activité* permet le calcul des budgets des hôpitaux depuis 2007, en France. Elle repose sur un système d'information compliqué ; elle dépend de centaines de paramètres (les coûts associés aux actes médicaux et chirurgicaux). Nul ne sait vers quelle allocation des ressources, des soins et des qualités de service un tel système nous entraîne, mais on s'est attelé à cette tâche, imitant en cela d'autres pays, et pour des raisons sans doute très valables⁹.

Du point de vue de l'économie politique, la gestion des systèmes de transferts et subventions incitatifs pose plusieurs problèmes difficiles. A supposer même que le problème de pure ingénierie soit résolu, la caractéristique fondamentale de ces systèmes, nous l'avons souligné, est qu'ils dépendent de paramètres, et que ces paramètres doivent être périodiquement révisés. A-t-on prévu une procédure de révision qui évite les manipulations et les dérives ? Est-ce même possible de les éviter ? La caractéristique des hommes (et femmes) politiques est d'avoir peu d'appétence pour les grands principes normatifs abstraits et pour la technocratie qui s'en inspire parfois ; leur pragmatisme politique les poussera toujours, d'une manière presque irrésistible, à essayer de manipuler un système de calcul des dotations pour lui faire réaliser ce qu'ils préfèrent, étant donné leur système, leur réseau et leurs soutiens, plutôt que de respecter une machinerie informatique, et de faire une génuflexion devant les résultats de calculs auxquels personne ne comprend rien. Pourtant, l'alternative à un bon modèle de calcul des dotations incitatif, reposant sur des données objectives, c'est justement la décision discrétionnaire à laquelle il serait socialement valable de pouvoir échapper : c'est le règne honni des interventions, des fuites, des coups de téléphone politiques et des antichambres. Pour les économistes, il s'agit d'une problématique bien connue : *rules versus discretion*. Il faut quand même des règles de calcul, pour protéger les universités contre l'arbitraire.

Nous tirons de cette discussion la double conclusion suivante : la mise en place d'un système de calcul des dotations aux universités si possible assez simple, robuste et crédible, est nécessaire. Comme ce système sera une fleur coupée, qui va finir par faner, et comme des tentatives se feront jour, tôt ou tard, pour le manipuler, en raison de mécontentements divers, à la faveur d'un nécessaire ajustement de ses paramètres, les universités ne doivent pas en être complètement dépendantes pour leur financement : il faut donc donner un plus grand rôle au marché. Le marché est en effet un *mécanisme non-paramétrique* ; il ne requiert pas l'intervention d'un technocrate ou d'un politicien pour l'ajustement des prix ; il agrège

⁹ Le retour au budget global forfaitaire paraît en effet exclu !

spontanément les informations, les jugements et les choix d'un grand nombre d'individus libres : c'est là son grand mérite. De ce point de vue, le marché est aussi un mécanisme d'essence démocratique. Une manière de lui faire jouer un rôle dans le financement des universités est d'autoriser la perception de droits d'inscription de plusieurs milliers d'euros par étudiant et par année d'étude. C'est un moyen de faire arriver de l'argent dans les caisses des universités, sans emprunter les chemins tortueux de la politique. Les établissements les plus performants seront mécaniquement récompensés par une clientèle plus nombreuse, prête à payer plus cher pour de bons services. Cela n'exclut bien évidemment pas les subventions publiques : il s'agit seulement d'atténuer leur caractère de source principale de financement. Comme les droits d'inscription sont une mesure considérée comme « anti-sociale », qui risque d'être très impopulaire (pensons aux récentes manifestations au Québec), ils ne peuvent être mis en place que si, simultanément, on crée un grand système public de crédit aux étudiants. La logique profonde du système est que les *rendements privés de l'éducation* (les hausses de revenu permises par les études) sont en moyenne supérieurs (voire très supérieurs) aux coûts du crédit. Mais l'investissement en capital humain comporte aussi des risques: il faut donc qu'une intervention publique favorise l'assurance de ces risques à un niveau supportable. On prêtera donc aux étudiants le montant de leurs droits d'inscription et même plus (de quoi se loger et se nourrir), et ils rembourseront ce crédit plus tard par mensualités, sur leur feuille d'impôt au besoin, à condition qu'ils ne soient pas au chômage (il s'agit donc de prêts à *remboursements contingents*). Ces crédits devront donc comporter des clauses d'assurance favorables aux étudiants. Un tel système de prêts est parfaitement envisageable; les ressources de l'ingénierie financière nous indiquent qu'il y a des formules techniquement viables ; il faudrait commencer tout de suite à le mettre en place, car c'est un préalable absolu à tout le reste. La liberté de sélection à l'entrée et la liberté de faire acte de candidature auprès de l'établissement de leur choix par les étudiants sont des corollaires évidents de ce dispositif.

Le 24 mars 2013,

Robert Gary-Bobo et Alain Trannoy.