

A paraître dans la Revue Commentaire

révision du 28 juin 2017

La folie des fusions dans l'université française

par Robert Gary-Bobo

Les universités françaises sont entraînées depuis dix ans dans une série de réformes qui sont dictées d'en haut. Ce train de réformes montre un intérêt nouveau du gouvernement pour l'enseignement supérieur et la recherche, désormais considérés comme des sujets stratégiques. En mai 2017, un décret donne pour mission à la nouvelle ministre de l'enseignement supérieur de « préparer les décisions du Gouvernement relatives à la constitution d'universités de recherche à rayonnement international ». Sur cette question, il y a donc une réelle continuité de la politique française, marquée par un certain « volontarisme ». Nous nous intéressons ici plus particulièrement à cette politique des regroupements et des fusions d'établissements, pour essayer d'en comprendre les ressorts, et finalement pour porter un jugement normatif sur l'opportunité de la poursuivre sous le quinquennat d'Emmanuel Macron.

Peu avant le vote de la loi « liberté et responsabilité des universités » (la loi LRU), dite aussi loi Pécresse, en 2007, une loi d'orientation (dite loi Goulard) avait prévu, dès 2006, des regroupements d'établissements, nommés « pôles de recherche et d'enseignement supérieur » (les PRES) dont la structure et la gouvernance étaient assez lâches. Après l'élection de François Hollande, en 2013, la loi Fioraso, entre autres dispositions, consolide l'idée de regroupements d'universités en instaurant des *établissements publics, les communautés d'universités et d'établissements* (les ComUE). Aux termes de cette dernière loi, la participation à une ComUE devient obligatoire pour toutes les universités. Les regroupements ne sont plus une option, sauf pour les écoles qui ne sont pas sous la tutelle du ministère de l'enseignement supérieur, comme l'Ecole Polytechnique. De plus, les ComUE, qui peuvent préfigurer ou prendre la forme d'une fusion pure et simple d'universités, se voient dotées d'un monopole territorial. Dans la même période, certaines universités ont, semble-t-il, assez spontanément réalisé la fusion des établissements qui étaient nés par scission à la suite des événements de mai 1968. C'est le cas de Strasbourg, où les universités Louis Pasteur, Marc Bloch et Robert Schuman (c'est à dire Strasbourg I, Strasbourg II et Strasbourg III) ont fusionné en 2009. C'est aussi le cas de Bordeaux et d'autres établissements provinciaux. La France connaît donc un véritable mouvement de fusion des universités, en grande partie volontaire. Enfin, il semble, au moment où ces lignes sont écrites, que certains regroupements ne sont que des coquilles vides, ou bien un mariage sans amour à l'avenir incertain, comme Sorbonne Paris-Cité (qui regroupe les universités Paris 3, 5, 7, 13, Sciences Po et Langues O), voire soumis à un fort risque d'échec, comme l'université de Paris-Saclay (qui s'efforce de regrouper l'université d'Orsay, le CEA, Polytechnique, HEC, Centrale-Supélec, l'Agro et d'autres écoles). En matière de coordination et de fusion d'établissements d'enseignement et de recherche, des situations diverses engendrent des problèmes eux-mêmes divers et il faut revenir à des principes de base d'économie des organisations pour tâcher d'y voir plus clair.

Retour aux « fondamentaux » : qu'est-ce qu'une université, au juste ? Rôle du capital humain

Selon une définition possible, d'une simplicité admirable, une université est simplement un lieu où on permet à des gens compétents, intelligents et créatifs de faire de la recherche. Bien évidemment, pour pouvoir s'accumuler, le savoir doit aussi être transmis. Les professeurs doivent donc former des étudiants qui deviendront eux-mêmes professeurs, après leur doctorat. Pour justifier les ressources mises à leur disposition par la société, ces enseignants-chercheurs doivent aussi former l'élite du pays aux diverses disciplines qui ont un intérêt pratique. Avec les progrès de la société et de l'économie, un

nombre croissant de citoyens aspirent d'une manière légitime à l'enseignement supérieur. Il faut donc aujourd'hui, au surplus, répondre à une demande sociale beaucoup plus forte, ce qui pose des problèmes d'organisation spécifiques. Les universités doivent mettre en place une administration, gérer des équipements et fournir des services de toutes sortes, de plus en plus diversifiés. Certaines disciplines scientifiques requièrent aussi des équipements coûteux. Mais en dépit de tout cela, le cœur de l'université, c'est le capital humain dont les professeurs sont porteurs. Ce qui est donc essentiel dans l'université, ce sont les règles du jeu, et plus précisément le mécanisme au moyen duquel les professeurs sont d'abord recrutés, puis titularisés. Si l'organisation ne s'efforce pas de recruter les meilleurs chercheurs, les espoirs de rayonnement international sont vains. La réputation de l'établissement est bien une autre forme cruciale de capital, mais elle est dérivée du capital humain et de son mode de reproduction. Tout le reste n'est qu'un problème de gestion ou d'administration, pas toujours trivial certes — et il faut bien sûr des administrateurs de talent dans l'université moderne — mais certainement secondaire.

Taille optimale des universités, rendements d'échelle, pouvoir de marché et réputation

Abordons maintenant la question de la taille optimale. Pour expliquer ou justifier la taille d'un établissement d'enseignement supérieur, il y a en substance deux ordres de considération de nature économique : les raisons techniques (les économies d'échelle) et les raisons stratégiques (le pouvoir de marché conféré par la concentration). Les raisons techniques ne constituent pas une justification très solide pour un fort degré de concentration. En effet, les économies d'échelle sont limitées pour les opérations d'enseignement courantes. Quand on manque de place pour accueillir des étudiants plus nombreux, on loue des mètres carrés dans un autre bâtiment, on paye des heures d'enseignement supplémentaires. L'exploitation de rendements d'échelle prétendument croissants aboutit invariablement à la dégradation de la qualité de l'enseignement¹. Cela suggère que les rendements sont grossièrement constants à long terme : deux universités de 1000 étudiants coûtent à peu près autant qu'une université de 2000 étudiants. En conséquence, la taille a peu d'importance pour l'efficacité technique. Il y a bien sûr quelques coûts fixes : des services administratifs, des services communs. Evidemment, il existe aussi des équipements lourds (le Cyclotron), mais ils sont exceptionnels et concernent surtout la recherche. Les physiciens qui participent à des expériences à Genève avec le *Large Hadron Collider* ne ressentent pas le besoin de fusionner leurs établissements : c'est l'exemple même d'une structure coopérative. Une grande organisation scientifique peut être utile pour abriter des équipements et expériences coûteux, mais il y a une limite à ce qu'une organisation centralisée peut prendre en charge. Cela nous conduit à la question bien réelle de la taille optimale de l'organisation. Cette dernière n'est pas définie indépendamment du mode de gouvernance et d'organisation interne. L'efficacité dépend en effet beaucoup du caractère plus ou moins décentralisé du fonctionnement de l'établissement. Si l'organisation centralisée était systématiquement plus efficace, alors, il n'y aurait qu'une seule grande université interplanétaire.

Examinons ensuite brièvement la question du *pouvoir de marché*, ou *pouvoir de monopole*. La concentration accroît ce dernier pouvoir. Mais est-ce la raison pour laquelle la fusion des universités est souhaitable ? Au profit de qui veut-on accroître les pouvoirs d'un établissement dans un pays (la France) où l'enseignement supérieur est massivement financé par des fonds publics ? L'argument du *monopole naturel* repose sur l'existence de rendements d'échelle croissants, mais nous venons de souligner leur faible importance. Au-delà de cette idée, quand il s'agit de gestion publique, on voudrait

¹ Les cours en ligne (les MOOCs) se caractérisent bien par des rendements croissants (avec un coût fixe substantiel et des coûts variables très faibles), mais ce n'est pas le « produit » habituel : il s'agit d'une forme moderne d'enseignement par correspondance, et on n'a pas la preuve qu'elle bouleversera radicalement le modèle traditionnel d'université. En effet, rien n'est plus difficile que d'apprendre seul.

sans doute se donner la possibilité d'exploiter intelligemment les forces de la concurrence (entre établissements) au profit de la société tout entière. Dans le même ordre d'idées, faut-il qu'il y ait un seul journal quotidien pour que l'exploitation d'une rotative soit rentable, ou surtout, pour maintenir l'emploi de nombreux journalistes dans une seule grande rédaction ? Faut-il que tous les professeurs de macroéconomie de France deviennent, à l'aide d'internet, les assistants ou les répétiteurs du professeur au Collège de France titulaire de la chaire de cette discipline ? On sait que les bénéfices sociaux de la concurrence peuvent être si substantiels que cela justifie une certaine duplication des coûts fixes : la tutelle publique peut ainsi, à bon compte, engendrer des incitations à l'effort puissantes à l'université. En l'absence d'une gouvernance équilibrée (une situation qui caractérise nos universités aujourd'hui, cf. Gary-Bobo et Trannoy [2013], dans *Commentaire* n° 142) le renforcement du pouvoir est aussi celui du chef d'établissement, ce qui nous expose au risque d'autoritarisme. L'idée de créer des monopoles universitaires régionaux « pour mettre de l'ordre » a donc toutes les chances d'être mauvaise du point de vue du bien-être social.

Le rayonnement international d'une université ne se décrète pas

Reste à examiner la gestion de l'image de marque, de la visibilité et de la réputation internationales, bref, la question du marketing universitaire. Une université devrait être grande pour apparaître dans les *rankings*, pour figurer en bonne place dans le fameux classement de Shanghai ! Ce dernier classement a un grand mérite : il a fait prendre conscience d'un certain nombre de problèmes graves de l'enseignement supérieur français à la classe dirigeante de notre pays. Mais c'est à peu près tout. Pour le reste, tous les classements reposent sur des conventions discutables, on le sait ; les syndicats ont dénoncé cela *ad nauseam*. Il faut aussi garder à l'esprit que les classements sont assez instables dans le détail. Le rang d'un établissement est une *variable aléatoire* ! Bien évidemment, Harvard apparaîtra systématiquement plus haut qu'Orsay : certains écarts sont significatifs. Mais il ne faut pas se focaliser sur un rang précis entre la 30^{ème} et la 50^{ème} place, car cela ne signifie pas grand-chose.

L'idée qu'une université doit être grande pour être bien classée et accéder au rayonnement international a été trop vite adoptée et n'est jamais remise en cause, alors que cette doctrine officielle repose sur des bases pour le moins fragiles. Il y a quelques années, on soutenait que les laboratoires et les départements devaient atteindre la « masse critique », sans qu'on n'ait jamais bien déterminé ou défini cette masse. C'est en réalité une donnée empirique ; ont la masse critique, les groupes de chercheurs, même très petits, qui publient dans les bonnes revues. C'est tout. Mettons de côté la question matérielle, il est entendu que pour mener certaines expériences *up to date* et publier, il faut disposer d'un laboratoire avec les équipements nécessaires, donc de fonds de recherche. Mais au-delà de cela, la règle est la même dans la plupart des disciplines : la condition nécessaire du rayonnement est d'avoir recruté de bons chercheurs. Si, par exemple, l'université de Romorantin IV recrute une petite dizaine d'économistes qui ont publié dans les *top journals* de la discipline dans les 5 dernières années, elle apparaît sur la carte du monde de l'économie ; certains collègues économistes de Harvard ou d'ailleurs viendront en visite à Romorantin ; les économistes de Romorantin seront à leur tour invités à faire des séminaires ou à écrire des papiers en collaboration avec des collègues en vue sur plusieurs continents. Si maintenant, l'université de Romorantin IV réussit ce genre de recrutements dans 10 disciplines différentes, elle devient une grande université qui rayonne ; elle pourra continuer longtemps sur sa lancée. Pourtant, 100 professeurs, c'est peu. Cette réalité est connue des vrais chercheurs, mais semble ignorée de la tutelle. La réalité est qu'on peut tout changer en quelques années, à la base, par quelques bons recrutements. La réputation auprès des étudiants et des entreprises suit de là naturellement, si les chercheurs font intelligemment leur travail d'enseignants et s'organisent dans ce but. Notons que l'administration centrale n'a pratiquement aucune prise réelle sur les choix faits à Romorantin IV, ni en matière de recherche, ni même en matière d'enseignement.

On sait que pour réussir à attirer de bons chercheurs, il faut déjà disposer de certains bons chercheurs — qui se ressemble s’assemble. Le caractère crucial des règles du jeu découle de cette dépendance très forte par rapport aux conditions initiales. Long terme et stabilité des règles sont les maître-mots. Dans le long terme, pour rester visible sur le marché international des idées, il faut évidemment payer les chercheurs convenablement (ce n’est plus le cas en France). Mais il faut aussi donner à ceux-ci les moyens de travailler, car les conditions de travail comptent autant que les salaires. Soulignons au passage que certains des établissements universitaires américains les plus prestigieux sont de petite taille, comme par exemple Princeton ou Caltech ; cela est bien connu². La taille moyenne des 50 premiers établissements du classement de Shanghai est d’environ 28000 étudiants, alors que certains regroupements d’établissements français sont de l’ordre de 150000 étudiants (Sorbonne Paris-Cité aurait 115000 étudiants et 10000 enseignants). Dans l’université de Paris-Saclay (65000 étudiants), l’université de Paris-Sud (« Orsay »), qui n’est qu’une des composantes, pèse à elle seule 30000 étudiants.

La réputation et le rang dans les classements sont essentiellement dus à des rapports (ou ratios) et non à des additions ou des niveaux absolus : pour l’essentiel, c’est le nombre de pages publiées pondérées *par chercheur* qui détermine le rang véritable. Il est donc très largement vain de croire qu’on va « tromper le marché » en fabriquant des entités plus grosses, en nombre de professeurs ou d’étudiants. Il n’est pas raisonnable de croire qu’un groupe d’universitaires va comme par enchantement devenir meilleur en additionnant des faiblesses, ou en soudant des organisations plus ou moins dysfonctionnelles. C’est comme vouloir se soulever soi-même en tirant sur la tige de ses bottes. Les marges de manœuvre résident seulement dans les règles du jeu universitaire, dans la hausse des rémunérations, l’organisation des carrières, la qualité du management, la sagesse de la gouvernance et les incitations en général, le tout conditionnellement à l’échelle de l’établissement, mais pas dans cette échelle en tant que telle. Il est insensé de croire que la constitution d’une super-bureaucratie universitaire pourrait, en tant que telle ou à elle seule, résoudre un problème de quelque importance.

Reconnaissons tout de même que des établissements d’enseignement et de recherche pourraient trouver un avantage mutuel à partager un nom, un emblème, une signature de leurs publications, pour se signaler *urbi et orbi*. Mais ce type de coopération ne requiert pas une fusion complète ni une centralisation de l’administration. Dans ce genre de rapprochement, il est assez vraisemblable qu’un ou plusieurs groupes peu réputés veuillent utiliser une « marque » prestigieuse qu’ils n’ont en rien contribué à établir. L’établissement prestigieux qui autorise une masse de collègues confédérés, mais de moindre niveau, à utiliser son nom, dilue ainsi purement et simplement sa valeur. Il est donc délicat d’étendre un nom connu à plusieurs établissements de niveau inégal sur une base purement géographique. Si le regroupement envisagé contient des établissements dont la réputation est faite, il est contre-productif de les contraindre à adopter un nouveau nom : cela s’analyse comme une destruction de capital universitaire immatériel.

La légitimité des fusions d’universités paraît donc très faible au regard des principes les plus élémentaires d’économie des organisations. Dans certains cas, tous assez particuliers (Paris Sciences et Lettres, Strasbourg, et d’autres peut-être...), il se peut tout de même qu’on parvienne à éviter ces écueils avec intelligence et que les bénéfices de l’opération dépassent les coûts.

² Il faut aussi remarquer que Polytechnique et la rue d’Ulm apparaissent après Caltech dans les 4 premières places du classement mondial des petites universités ; cf. *Times Higher Education*, <https://www.timeshighereducation.com/student/best-universities/worlds-best-small-universities-2017>.

Le problème vu d'en haut : perte de contrôle du gouvernement central et comportement bureaucratique

Les services du ministère de la rue Descartes ont, semble-t-il, officiellement adopté l'idée d'autonomie des universités, mais leur culture et leurs réflexes restent au fond dirigistes. Anecdote significative, le journal *Le Monde* avait consacré une page à la politique de Mme Fioraso sous le quinquennat précédent : la nouvelle équipe du ministère se fixait le but exaltant de « mettre de l'ordre dans la carte des masters ». On observait là une survivance du passé : ce n'est pas le rôle du Ministère, dans un système d'enseignement supérieur moderne, d'administrer la carte des diplômes. De même, on retrouve, jusque dans les notes écrites pendant la campagne présidentielle de 2017, l'idée de relancer la politique des contrats quadriennaux (liant les établissements à leur tutelle). Cette dernière politique n'aura été qu'une étape dans la longue route malaisée vers l'autonomie des universités, mais il faut maintenant imaginer autre chose, et s'inspirer des modèles étrangers d'universités publiques autonomes qui ont réussi, comme les grandes universités américaines publiques (l'université de Californie). Voilà donc un aperçu du contexte de la politique des regroupements et fusions, la politique des ComUE.

La sociologue Christine Musselin souligne très justement le caractère contradictoire de cette politique dans son récent ouvrage (cf. Musselin [2017], *La grande course des universités*, aux Presses de Sciences Po). Peu de temps après avoir mis en route l'autonomie des établissements (en 2007), c'est à dire au fond, après avoir lancé le projet de créer enfin dans notre pays des universités dignes de ce nom (des universités qui ne soient pas de simples services extérieurs d'un ministère, chargés d'opérations d'enseignement), la tutelle aussitôt leur assigne la mission de se regrouper et de créer un étage institutionnel supplémentaire. Il faut essayer d'expliquer pourquoi cette contradiction est apparue.

Partons de l'hypothèse raisonnable que les hauts fonctionnaires chargés de l'enseignement supérieur et de la recherche ont le sens du service public (admettons qu'ils veuillent maximiser le bien-être social). Ils ont enfin pris conscience des retards et des insuffisances de l'université française. Le modèle de l'université de recherche américaine nous place dans une ombre épaisse. Dans l'hexagone, les manifestations étudiantes ont, dit-on, tranché certaines questions durablement, et nos dirigeants se retrouvent contraints par divers blocages politiques. Une voie de réforme très importante aurait été d'admettre une différenciation du système universitaire, d'offrir à certains établissements d'opter pour de nouvelles règles, mettant en place des incitations à développer la recherche et un enseignement de qualité, tout en conservant plus ou moins le mode de fonctionnement traditionnel pour d'autres établissements, pendant le temps qui aurait été nécessaire. Mais cette ambition s'est heurtée, dès 2007, au refus catégorique d'une « université à deux vitesses ». Lancinante antienne des égalitaristes dans un pays où, *de facto*, l'enseignement supérieur est à *n* vitesses. Pourtant, sachant que la contrainte budgétaire est forte, afin que la recherche française ne prenne pas un retard définitif, la poursuite de la dualisation est inévitable. A l'occasion d'une politique d'autonomie, on aurait pu, pour consolider leur indépendance, permettre aux universités de prélever des droits d'inscription substantiellement plus élevés. A son tour, une telle hausse des droits requiert à la fois la mise en place de la sélection, pour redresser la valeur des diplômes universitaires, et le développement du crédit aux étudiants, pour abaisser la barrière de l'argent à l'entrée de l'enseignement supérieur (pour des développements sur ce sujet, cf. Robert Gary-Bobo [2017], *Performance sociale, financement et réformes de l'enseignement supérieur*, aux Presses de Sciences Po). Bien évidemment, la sélection à l'entrée est strictement interdite. Quant à la généralisation du crédit aux étudiants et la hausse des droits d'inscription, elles relèvent paraît-il de la science-fiction.

Que reste-t-il donc à nos administrateurs du pouvoir central et à nos gouvernants ? A défaut de mieux, ils peuvent essayer d'imposer le progrès d'en haut à des établissements qui ne disposent ni des

structures, ni des règles qui permettraient de s'y adapter. Ils organisent donc la mise aux enchères des crédits de recherche et des labels d'excellence par divers dispositifs. Sur l'Agence nationale de la recherche, l'agence d'évaluation, le grand emprunt, les investissements d'avenir, les Labex et autres Idex, on se reportera avec profit à Musselin, *op. cit.*, qui en présente une analyse lucide. On espère créer suffisamment d'incitations par le truchement de ces concours. Les petits oiseaux se précipitent là où on a jeté du grain. Notre tutelle a désormais les moyens de nous faire travailler sur nos dossiers de candidature à l'excellence.

L'époque est à l'émergence des « agences de moyens », qui distribuent aujourd'hui des crédits sur la base de projets, évalués par des experts nationaux et étrangers. Malgré tout, il y a du bon dans cette politique, car elle permet des avancées, en l'absence d'une meilleure organisation du système. Il faut reconnaître que la création du Commissariat Général à l'Investissement (ou CGI) était un geste audacieux et novateur du Président Sarkozy. Porté sur les fonds baptismaux par Alain Juppé et Michel Rocard en 2009, et créé en 2010, le CGI n'est « ni de droite, ni de gauche » ; une de ses priorités est d'encourager et de financer des projets d'excellence en matière de recherche et d'enseignement supérieur. La création du CGI, directement placé sous l'autorité du Premier Ministre, s'est faite contre la rue Descartes ; elle a créé des tensions. En mettant fin au « saupoudrage » des moyens et en « favorisant l'émergence de pôles d'excellence », on engendre (on révèle) des inégalités... Mais pourquoi faut-il donc aussi regrouper des établissements ? Nous avons vu plus haut que l'idée que ces regroupements ou fusions seraient nécessaires pour atteindre la taille critique de l'excellence n'a pas de fondement solide. En fait, l'explication est ailleurs, en termes de comportement bureaucratique.

L'administration centrale est prise, elle-aussi, dans des contradictions. A l'origine, il y a l'impossibilité de continuer à réellement piloter les universités depuis le centre, comme du temps des anciennes facultés. Au premier chef, cela est dû au changement d'échelle considérable du système. Depuis un certain nombre d'années déjà, cette administration centrale se caractérise en fait par une *perte de contrôle*. Par exemple, elle ne peut pas expertiser convenablement tous les projets de master ; elle ne peut pas mener la négociation de 80 contrats quadriennaux, même par vagues ; elle ne peut pas déterminer une « stratégie nationale de recherche ». Son pouvoir devient de plus en plus formel, de moins en moins réel. Elle répartit surtout la pénurie. En même temps, il semble que cette administration ait manqué les virages qu'elle aurait pu prendre et qui pourraient lui rendre une véritable légitimité : elle ne sait pas faire de l'évaluation sérieuse et quantitative — celle des chercheurs, des enseignements et des politiques qu'elle initie. Il lui manque probablement le renfort des compétences nécessaires en informatique, *data science*, et économétrie. On voit poindre le rôle, dont l'importance ira sans doute croissant, de conseiller en gestion auprès des présidents d'université, ces derniers étant souvent mal préparés à des tâches d'administration difficiles.

L'idée d'autonomie des universités s'impose donc inexorablement, non pas parce qu'elle est comprise comme une bonne chose en soi, suivant l'exemple de modèles étrangers qui ont réussi, mais parce qu'elle est une conséquence de cette perte de contrôle. Une grande part de l'adhésion à l'idée d'autonomie risque donc bien de ne traduire que la reconnaissance de problèmes internes à la bureaucratie d'Etat. Il devient alors clair que les regroupements d'établissements appelés ComUE, la création obligatoire de monopoles universitaires régionaux, dont l'esprit est tellement français, ne sont qu'une tentative de sauver ce qui peut l'être dans les institutions du dirigisme classique. Les bénéfices de cette politique pour la technostructure viennent, entre autres choses, d'une réduction du nombre d'interlocuteurs directs du pouvoir. Cela dit, l'idée d'autonomie porte bien évidemment en elle le danger d'un déclin de l'administration centrale des universités et de la recherche. Une remise en cause des fonctions du ministère est le minimum requis pour freiner ce déclin. Dès lors, on comprend les ambiguïtés des acteurs à propos de l'autonomie. Aucun organisme vivant n'arrive à

planifier son propre effacement. Au passage, on voit que la fondation des ComUE permet de créer des postes : l'organisme réagit en renaissant là où il sera plus aisé de s'approprier quelques ressources.

Faut-il poursuivre la politique des regroupements et fusions d'université ?

Au début d'un quinquennat riche d'espérances, faut-il revoir toute la stratégie de concentration des établissements ? A des situations diverses correspondent des solutions elles-mêmes diverses. Une certaine prudence est donc de mise.

On devrait considérer les projets de fusion d'universités de grandes villes de province avec un certain respect, dans la mesure où ces projets « émanent de la base », lorsqu'ils sont volontaires et non pas imposés. Des universités qui ont une longue histoire comme Strasbourg ou Bordeaux veulent retrouver une structure unitaire, un nom, une image, une palette complète de disciplines, rationaliser leur gestion par la coopération, représenter une force dans leur ville et dans leur région. Les entités fusionnées de ce type seront de grande taille mais pas titanesques. La concentration diminue le niveau de compétition potentiel dans la région mais la concurrence d'autres villes universitaires reste un aiguillon qui peut s'avérer suffisant. Dans la capitale, Paris Sciences et Lettres sera probablement reconnu comme un exemple de réussite d'un regroupement. A priori, sans connaître les réalités de terrain, il est difficile de porter un jugement et à première vue, il faut faire crédit aux collègues réputés qui ont choisi la fusion. Il y aurait suspicion si ces projets ne s'expliquaient que par le mimétisme, ou par la crainte d'être oubliés, voire maltraités par le pouvoir central. Il semble cependant que cette dernière crainte soit parfois réelle. La fusion n'est ni nécessaire, ni suffisante pour accroître le rayonnement international d'un établissement, mais elle peut aider. Seul un changement des règles du jeu, et non pas un changement d'échelle, répétons-le, peut contribuer à ce résultat à long terme.

Il semble qu'il existe des ComUE qui sont des coquilles presque vides. Elles peuvent bien rester ainsi ou bien disparaître. En tous cas, elles devraient éviter de dépenser des fonds publics pour mettre en place des structures administratives parasitaires. De son côté, le gouvernement devrait continuer à respecter et soutenir des établissements qui restent isolés ou qui se contentent d'appartenir à une confédération très décentralisée : son rôle est d'encourager les projets, même petits, qui ont une valeur sociale, par leur seul enseignement ou par leur recherche. Non aux fusions réalisées sous la menace.

Enfin, le jugement le plus sévère doit être réservé à certains mastodontes, et plus particulièrement en Ile-de-France. Les difficultés de Sorbonne Paris-Cité et de Paris-Saclay sont connues par le biais de la presse. Il n'est pas certain qu'elles soient bien comprises du public. Essayons de faire une liste résumée des erreurs de gestion. Tout d'abord, la ComUE essaye de greffer une administration qui se surajoute à celles qui existent déjà, dans le but de préfigurer une fusion. Elle suscite et finance bien quelques projets communs, mais la plupart de ces projets auraient pu exister comme des collaborations directes entre établissements et se voir financer directement, sans son intermédiaire. En fait, cette nouvelle strate de bureaucratie essaye de prendre progressivement le pouvoir, et elle le fait avec des moyens parfois dérisoires. Une structure de coopération doit rendre des services aux membres fédérés, sous peine de perdre toute légitimité. On peut dire (au moins dans le cas de Paris-Saclay), que cette administration nouvelle n'a pas été capable de rendre un véritable service à ses membres. En particulier, elle n'a pas su réellement aider les quelques formations communes à plusieurs établissements membres, qui permettraient de dire que la nouvelle entité n'est pas une coquille vide, et qui peuvent être administrées de manière plus efficace par les partenaires eux-mêmes. Au lieu de cela, la tentative de prise de pouvoir se traduit par le fait qu'on inflige sans cesse des coûts additionnels, en nature, en temps et en argent aux responsables d'établissement, de composante et de formation. Des réunions interminables, des oukases qui pleuvent chaque semaine par *email*, des

bugs informatiques à répétition, du travail supplémentaire à n'en plus finir... Des gens qui ne font plus de recherche et qu'on ne connaît pas se réunissent longuement pour régler par le menu la vie des autres. L'usure par la multiplication des réunions est un *coût de transaction* important ; c'est un trait commun à Saclay et à Paris-Cité. Les chefs d'établissements et leurs adjoints y perdent chacun au moins une demi-journée par semaine pour co-piloter le projet de ComUE. Il faut réaliser que c'est beaucoup pour des cadres supérieurs qui ont sans doute mieux à faire. Le découragement finit par gagner jusqu'aux bons soldats. Il faut sortir d'urgence de cette culture, qu'on peut qualifier de néo-brejnevisme.

Sciences Po a eu raison de refuser de livrer son programme doctoral à Paris Cité. L'École Polytechnique a dû, à la suite d'une rude bataille avec le gouvernement et l'université de Paris-Saclay, renoncer à son programme doctoral et au droit de délivrer le master au profit de cette dernière. Il faut revenir en arrière.

Au-delà de ces coûts infligés à tous, il y a des malentendus politiques. Une des caractéristiques du hollandisme, en matière d'enseignement supérieur comme pour beaucoup de choses, était de ne trancher aucune question importante, pour ménager la chèvre et le chou, avec le résultat que le malaise est allé croissant. A la suite de la victoire de 2012, l'essentiel des réformes de Valérie Pécresse a été en fait stabilisé par la ministre Geneviève Fioraso, qui a résisté à ceux qui voulaient faire table rase du sarkozysme universitaire. Après des « Assises nationales de l'enseignement supérieur », une nouvelle loi est votée en 2013, mais, de manière subreptice, on a changé le sens de certaines politiques. On peut se risquer à dire qu'on a « vendu » la poursuite du projet de Paris-Saclay aux syndicats, à l'opposition de gauche et aux frondeurs universitaires en suggérant qu'on abandonnerait toute référence à l'idée d'un grand centre d'excellence au profit d'un projet de « grande université démocratique », mais ce n'est pas la même chose. On n'a réglé sérieusement aucune question concernant la gouvernance. En particulier, on a peu réfléchi à la manière de faire vivre ensemble des institutions aussi différentes que les grandes écoles d'ingénieur et l'université française traditionnelle, car cela supposerait de faire des choix et des réformes ; par exemple, instaurer la sélection à l'entrée de l'université. On avance maintenant enfin dans cette direction. Il n'existe apparemment pas de volonté politique assez forte pour régler les problèmes posés par le fait que certaines écoles ont des ministères de tutelle particuliers (la défense pour Polytechnique, Bercy pour d'autres). Or, bien évidemment, ce devrait être un préalable absolu. De ce fait, on conserve la possibilité de forcer les grandes écoles membres d'une ComUE à « rentrer dans le rang », et même la possibilité qu'elles finissent par perdre leur nom et leur personnalité morale. On n'a pas clairement offert la garantie que les budgets de ces écoles, qui sont certes privilégiées du point de vue de leurs dotations par étudiant, seraient protégés. L'agenda un peu particulier de certains transparait quand on évoque la possibilité de mettre tout l'argent des membres dans un pot commun et de le partager entre tous de manière égale. Les responsables des grandes écoles sont peut-être des corpsards réactionnaires, crispés sur leurs privilèges, mais ils ont tout à fait raison de refuser de se diriger vers l'échafaud.

Ce qui se produit à Saclay était donc parfaitement prévisible. L'université Paris-Sud se retrouvera seule, ou presque, puisque les partenaires souhaitent prendre la tangente. C'est l'échec sur toute la ligne. Que peut-on faire ? Beaucoup serait possible avec une vraie volonté politique, une vision, de la haute diplomatie, la reconnaissance du fait qu'il serait contre-productif de contraindre à un mode de fonctionnement uniforme des gens dont la philosophie et la culture sont très différentes. Les grandes écoles devront évoluer, mais le pendant dialectique de cette nécessité, c'est aussi une révolution à l'université. Rien de tout cela n'est tranché. Il ne faut pas détruire ce qui marche correctement au profit d'un rêve dont la cohérence d'ensemble n'est pas éprouvée. La prudence s'impose. A Saclay, toutes les solutions raisonnables semblent comporter une partition de l'ensemble initial, ou bien une

très forte décentralisation qui respecte l'autonomie des membres. Une division en deux groupes permettrait de laisser leur autonomie et leur manière de vivre aux écoles d'ingénieur et à HEC. La confédération regroupant des grandes écoles devrait sans doute être une structure très décentralisée, où des formes de coopération se développeront graduellement, car bien évidemment les grandes écoles n'ont pas abouti à un accord sur la manière dont elles pourraient se rapprocher, voire fusionner. Elles se regardent en chiens de faïence. La recherche internationale de haut niveau d'Orsay, d'une part, et l'université de masse de la région, d'autre part, doivent aussi trouver une forme particulière d'organisation leur permettant de poursuivre leurs missions respectives. On pourrait donc même envisager une tripartition de Saclay : les écoles dans un *Paris-Saclay Institute of Technology*, les masters, doctorats et laboratoires de Paris-Sud dans une *University of Paris-Saclay*, et un *Saclay College*, qui regroupe des premiers cycles et répond aux demandes locales.

Les « mastodontes » figurent donc parmi les dossiers les plus urgents du gouvernement. Ce sont des dossiers où il va falloir sortir de l'ambiguïté et faire des choix ! Au terme de cette analyse, paraphasant Timothy Leary, prophète hippie dont la devise était : *turn on, tune in and drop out*, nous proposons, 50 ans plus tard, un nouveau mot d'ordre à l'adresse de nos responsables de l'université et de la recherche : *bottom up, hands off and small is beautiful* !

Paris, le 28 juin 2017