



**HAL**  
open science

# REGARDS DYNAMIQUES ET CRITIQUES DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITES

Oleg Curbatov, Mohamed Mahassine, Michel Gay

► **To cite this version:**

Oleg Curbatov, Mohamed Mahassine, Michel Gay. REGARDS DYNAMIQUES ET CRITIQUES DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITES. IAUPL (ONG); sous le haut patronage de la CNFU ( UNESCO); IAUPL ( ONG partenaire de l'UNESCO et dotée du Statut Consultatif auprès de l'ECOSOC des Nations-Unies). 2017, Oleg Curbatov, 978-2-9557439-0-4. hal-01485674

**HAL Id: hal-01485674**

**<https://hal.science/hal-01485674>**

Submitted on 9 Mar 2017

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0  
International License



International Association of  
University Professors and Lecturers

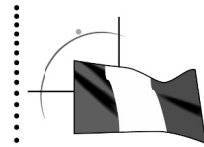
# REGARDS DYNAMIQUES ET CRITIQUES DE LA GOUVERNANCE DES UNIVERSITÉS

Ouvrage collectif coordonné par :

Michel GAY  
Mohamed MAHASSINE  
Oleg CURBATOV



Organisation  
des Nations Unies  
pour l'éducation,  
la science et la culture



sous le patronage  
de la Commission  
nationale française  
pour l'UNESCO

Marrakech - Paris



**Dans la même collection :**

*Repositionner les universités dans le développement de l'Afrique*, coordonné par Michel Gay et Ibrahim Chitou, (éd. Oleg Curbatov) - Lomé, Impressum, 2011.

*Le rôle des universités et des universitaires dans l'économie de la connaissance*, ouvrage collectif coordonné par Valentin Railean, Michel Gay et Oleg Curbatov - Chisinau, Impressum, 2012.

## **Regards dynamiques et critiques de la gouvernance des universités**

### **The Governance of Universities : a Critical and Dinamic Approach**

*ouvrage collectif coordonné par :*

Michel GAY

*Professeur des Universités en Sciences de Gestion à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Secrétaire Général de l'International Association of University Professors and Lecturers (IAUPL), France*

Mohamed MAHASSINE

*Professeur à l'Ecole Nationale de Commerce et de Gestion (ENCG), Université Cadi Ayyad - Marrakech, Directeur du laboratoire de recherches en Communication, Commerce & Gestion d'Entreprises (LCGE), Président d'AMECLUF, Maroc.*

Oleg CURBATOV,

*Maître de Conférences HDR à l'Université Paris 13 – CEPN ; responsable des relations extérieures et avec l'UNESCO, secteur du développement de l'IAUPL, France*

*Comité Editorial :*

*Mohamed MAHASSINE Professeur Université Cadi Ayyad, Marrakech ; Michel GAY Professeur des Universités Université Lyon 3 Jean Moulin ; Sophie GAULTIER-GAILLARD Maître de Conférences HDR Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne ; Houcine RAHMOUNE Professeur Université Hassan II ; Nabil JEDLANE Professeur Université Abdelmalek Essaadi, Tanger ; Jean-Dominique LAFAY Professeur émérite à l'Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne.*

Coordination éditoriale : Oleg CURBATOV (IAUPL, CEPN)

Retranscriptions et relecture : Jean-François CROS

Regards dynamiques et critiques de la gouvernance des universités. - Ouvrage collectif édité sous le patronage de la Commission nationale française pour l'UNESCO. (coord.) Michel Gay, Mohamed Mahassine, Oleg Curbatov et all. – Paris : IAUPL, mars 2017. 216 pages.

Editeur : IAUPL (International Association of University Professors and Lecturers)

Copyright : collectif d'auteurs, représentants des organisations de l'IAUPL

Publication académique subventionnée par le CEPN (UMR, CNRS) et l'Université Paris 13

ISBN : 978-2-9557439-0-4

# Présentation des auteurs et des contributeurs

**AHEDDA, Driss**

*Enseignant à l'Université Paris 13, Université Paris Sorbonne Cité*

**CHARLET, Jean-Louis**

*Professeur des Universités, Université de Provence, France*

**CHITOU, Ibrahim**

*Maître de Conférences HDR, Université Paris 13, Conseiller Technique du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche du Togo, France*

**CURBATOV, Oleg**

*Maître de Conférences HDR, Université Paris 13, Université Paris Sorbonne Cité, CEPN, membre élu de la Commission de la Recherche et du Conseil Académique de l'Université Paris 13, France*

**DORBAIRE, Philippe**

*Président Conférence des Directeurs d'IPAG-CPAG, Directeur IPAG de l'Université de Poitiers, France*

**GAY, Michel**

*Professeur des Universités en Sciences de Gestion à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Secrétaire Général de l'International Association of University Professors and Lecturers (IAUPL), France*

**GREGORY, Pierre**

*Professeur des Universités, Université Paris 2 - Panthéon Assas, ancien Vice-Chancelier des Universités de Paris, France*

**GUYOT, Gilles**

*Professeur honoraire, Président honoraire de l'Université Jean Moulin Lyon 3, Ancien Président de l'association des Instituts d'Administration des Entreprises (IAE), France*

**JEDLANE, Nabil**

*Professeur à l'Université d'Abdelmalek Essaadi, Tanger, Maroc*

**LAFAY, Jean-Dominique**

*Professeur émérite, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, ancien Vice-Chancelier des Universités de Paris, France*

**MAHASSINE, Mohamed**

*Professeur à l'Ecole Nationale de Commerce et de Gestion (ENCG), Université Cadi Ayyad – Marrakech, Directeur du laboratoire de recherches en Communication, Commerce & Gestion d'entreprises (LCGE) ; Président d'AMECLUF.*

**ONDO OSSA, Albert**

*Professeur, Université de Libreville, Gabon, ancien Ministre de l'enseignement supérieur du Gabon, Gabon*

**PUPION, Pierre-Charles**

*Professeur des Universités, Université de Nantes, LEMNA, France*

**RAHMOUNE, Houcine**

*Professeur, Université Hassan II - Mohammedia, Maroc*

**SLIMANI, Najib**

*Professeur, Université Cadi Ayyad, ENCG, Marrakech, Maroc*

**ZOUHHAD, Rachid**

*Maître de Conférences, Université Paris 13, Université Paris Sorbonne Cité, France*

**SECTION ITALIENNE de l'IAUPL.**

# Sommaire

Editorial

- 13 **Mohamed Mahassine**  
*La gouvernance dynamique de l'Université : vers un alignement de niveaux logiques*
- 17 **Michel Gay**  
*Introduction et présentation de l'LAUPL*  
*Les regards critiques de la gouvernance de l'Université vus par l'LAUPL*

Chapitre I

## **La gouvernance dynamique de l'Université : vers une cohérence logique**

- 23 **Jean-Dominique Lafay**  
*La réforme des Universités et le rôle oublié des 'incitations'*
- 35 **Houcine Rahmoune**  
*Des mauvaises 'réformes' à la 'bonne' gouvernance*
- 51 **Jean-Louis Charlet**  
*Indépendance des universitaires et gouvernance des Universités en France après les lois Pécresse et Fioraso*
- 63 **Gilles Guyot**  
*Impact des handicaps de l'enseignement supérieur français sur la gouvernance des établissements*
- 85 **Ibrahim Chitou**  
*Les difficultés relatives à la gouvernance des organisations universitaires publiques au Togo*



## Chapitre II

### Les stratégies et une mise en œuvre de la gouvernance de l'Université

- 103 **Najib Slimani**  
*University Governance in Morocco: the Status Quo and the Horizons*
- 117 **Philippe Dorbaire et Pierre-Charles Pupion**  
*Stratégie universitaire et rôle des niveaux intermédiaires de gouvernance*
- 143 **Driss Ahedda et Rachid Zouhhad**  
*L'autonomie des Universités Françaises : transition vers une nouvelle forme de tutelle.*
- 157 **Oleg Curbatov**  
*Les libertés académiques comme vecteurs de l'enseignement supérieur et de la Paix*
- 171 **Contribution de la Section Italienne de l'IAUPL**  
*Université et Recherche : quels diagnostics et quels traitement à adopter ?*

### Les contributions de la Table ronde

#### Quelle gouvernance pour les Universités ? Entre liberté académique et rationalité managériale

- 175 Intervention introductive de Professeur **Pierre Gregory**,  
Président de la Table ronde
- Interventions à la Table ronde des Professeurs : **Michel Gay**,  
**Mohamed Mahassine**, **Jean-Louis Charlet**, **Rachid Zouhhad**, **Gilles Guyot**.
- Mot de conclusion : **Michel Gay**
- 201 Conclusion : **Mohamed Mahassine**
- 205 **Présentation de l'IAUPL**

## Editorial

Dans un modèle traditionnel, la gouvernance d'Université s'est présentée dans ses approches comme un ensemble cohérent d'activités de recherche, formation, information et documentation des enseignants-chercheurs au niveau individuel et collectif afin de satisfaire les besoins du secteur public essentiellement et permettre de faciliter la collaboration libre entre les enseignants-chercheurs, au niveau international, les équipes d'enseignants de l'Université et d'autres institutions d'enseignement supérieur.

La situation actuelle du secteur de l'éducation et de la formation modifie cette conception. En effet, acteur principal du secteur de l'éducation, de la formation et de l'économie collaborative et de la connaissance, l'enseignement supérieur est confronté à de profonds bouleversements :

- l'augmentation et la diversification de la demande en formations supérieures, la numérisation et l'accessibilité ;
- l'internationalisation de l'éducation et de la recherche ;
- un environnement de plus en plus concurrentiel des établissements ;
- la réduction des financements, les changements structurels...

De même, les relations entre les universités, la société civile et les pouvoirs publics ont changé et les Etats ont désormais le souci de voir les universités répondre avec toujours plus de rapidité aux besoins économiques et sociaux. On assiste ainsi à un renversement des principes et des pratiques qui définissaient jusqu'alors l'action universitaire et les modes de pilotage des établissements.

Partout dans le monde, sous la pression des contraintes et des nouvelles exigences et, malgré la grande hétérogénéité des établissements en termes de moyens, d'organisation, de conditions de fonctionnement et d'emploi, de nouvelles modalités de gouvernance apparaissent tandis que les universités sont à la recherche d'un meilleur équilibre entre la gouvernance collégiale et la rationalité gouvernante.

Une grande partie des principes de décision sur lesquels se fonde l'organisation administrative universitaire traditionnelle est remise en question. La concentration des pouvoirs, qui se substitue aux directions

collégiales, favorise souvent une dérive bureaucratique et autocratique des équipes de direction et d'administration tandis que les universitaires, toujours davantage éloignés des niveaux de décision, voient leur pouvoir limité à la seule possibilité d'émettre des vœux ou d'acter des décisions. L'évolution des modalités de la gouvernance universitaire pose alors le problème de l'indépendance des universitaires vis-à-vis de tous les pouvoirs qu'ils soient extérieurs ou qu'ils émanent des pouvoirs locaux au sein des universités. Pourtant dans un univers où rien n'est possible sans l'adhésion des acteurs, une gouvernance efficace, face aux enjeux fondamentaux, ne doit-elle pas avant tout s'appuyer sur la mobilisation collective des universitaires ? *« C'est l'occasion de marquer une halte pour un examen de conscience objectif permettant d'évaluer les réalisations accomplies, de s'interroger sur la répartition des pouvoirs et d'apporter un regard dynamique et critique de la gouvernance ».*

La présente publication est l'occasion d'assimiler les acquis collectifs cumulés dans le secteur de l'enseignement supérieur du point de vue des membres de sections internationales de l'International Association of University Professors and Lecturers (IAUPL), notamment des sections européennes et africaines. L'objectif de l'ouvrage est de faire diffuser de la connaissance sur la compréhension du fonctionnement organisationnel des Universités, de donner un panorama des pratiques de gouvernance de celles-ci et les choix à éclairer pour l'avenir en ce domaine. Cet ouvrage collectif, édité par l'IAUPL sous le patronage de la Commission Nationale Française pour l'UNESCO et avec les laboratoires de recherche LCGE (ENCG, Maroc) et CEPN (Paris 13, CNRS), est conçu à partir des contributions des participants lors d'un colloque de l'IAUPL organisé à l'Université Cadi Ayyad de Marrakech.

Plusieurs axes constituent la trame des séquences de l'ouvrage :

- les états des lieux des Universités et des politiques de gouvernance menées par les établissements ;
- la présentation des expériences de gouvernance dans différents pays, au regard des politiques de formation et de recherche ;
- les regards dynamiques et critiques des universitaires sur l'Université et l'évolution des conditions d'exercice de leur métier dans le cadre des nouveaux schémas de gouvernance ;

- les améliorations de l'efficacité des modes de management et les modalités de la gouvernance universitaire constituent, enfin, une grille d'analyse intéressante de l'évolution des établissements et de celle des relations entre les acteurs de l'Université.

Au moment où les évolutions des Universités et des modalités de la gouvernance universitaire dans de nombreux pays, transforment les conditions d'exercice des métiers d'enseignants-chercheurs et remettent en cause l'existence même des libertés académiques, cet ouvrage collectif a pour objectif de contribuer à défendre les universitaires de différents pays (Europe, Afrique, Asie, Moyen-Orient et aussi Amériques).

Les contributeurs de l'ouvrage tenteront de trouver un nouvel équilibre entre les différents acteurs au sein des Universités, entre la collégialité et le management, et de défendre le concept d'une Université indissociable de la liberté universitaire et de la paix.

Ont été invités à contribuer à la rédaction de cet ouvrage collectif les enseignants-chercheurs et responsables des systèmes universitaires au niveau de l'enseignement supérieur ayant l'expérience de la gestion universitaire, ainsi que les jeunes chercheurs-doctorants intéressés par le domaine de la gouvernance des établissements de l'enseignement supérieur. Avec cet ouvrage, le lecteur sera plongé à la fois au cœur et aux origines de ce qu'est la gouvernance des Universités par le biais des articles présentés dans le premier chapitre. Il montre comment les frontières de la gouvernance universitaire se sont progressivement modifiées. Le lecteur, qu'il soit universitaire, chercheur ou praticien, trouvera largement de quoi alimenter sa réflexion et une mise en place effective - dans le deuxième chapitre ; en cela ce livre est vraiment dynamique. Les retranscriptions des discussions de la table ronde alimenteront les contributions des auteurs et présenteront en guise de conclusion une lecture synthétique des débats sur l'avenir de l'Université.

*Mohamed Mabassine (Maroc et Secteur des Pays de l'Afrique)*

*Michel Gay (France et Secteur de l'Europe Centrale, Amériques Latines)*

*Oleg Curbatov (France et Secteur de l'Europe Orientale, Pays de l'Asie et du Moyen-Orient)*



# La gouvernance dynamique de l'Université: vers un alignement de niveaux logiques

**Mohamed MAHASSINE**

Professeur à l'Université Cadi Ayyad de Marrakech (Maroc)  
Ecole Nationale de Commerce et de Gestion (ENCG)  
Directeur du laboratoire LCGE, Président du Snasup

C'est avec un immense plaisir que nous accueillons dans notre pays ce colloque organisé conjointement par la prestigieuse Association Internationale des Professeurs et Maîtres de Conférences (IAUPL) et Snasup en collaboration avec le Laboratoire de recherche en Communication, Commerce et Gestion d'Entreprises (LCGE).

Notre ambition est nourrie par la volonté d'offrir aux universitaires des pays membres de l'IAUPL l'occasion de marquer un temps de réflexion pour évaluer les différents modes de gouvernance de l'Université pratiqués dans leurs pays respectifs, de mettre le doigt sur les difficultés rencontrées, de méditer sur les conflits en cours et d'analyser les attentes des différents acteurs, composantes et intervenants, à tous les niveaux, concernés par ce secteur vital pour le progrès de tout pays...

Que vous soyez enseignants, chercheurs, administratifs, étudiants, parents, acteurs sociaux ou économiques, sachez que vous êtes concernés par la gouvernance de l'Université, car tout simplement vous faites partie du système et vous savez bien que vous serez touchés, (de près) à un moment ou un autre, par les conséquences des politiques, des stratégies et des modes de gouvernance mis en pratique dans vos pays, dans votre université, dans votre établissement... et vous aurez à tirer profit des bons résultats d'une gouvernance dynamique et clairvoyante comme vous serez amenés à subir les conséquences d'une gouvernance inerte et défailante. Ainsi, je sais pertinemment que ce sujet devrait vous interpeler et vous intéresser.

Cet ouvrage, issu du colloque constitue donc, un temps d'arrêt qui permettra, sans nul doute, un partage d'expériences dont l'objectif est d'enrichir la vision, capitaliser les acquis positifs cumulés dans ce secteur, faire progresser la connaissance et la compréhension du

fonctionnement organisationnel des universités, donner un panorama des pratiques et des politiques de gouvernance, de formation et de recherche et d'éclairer les conflits en cours dans l'enseignement supérieur, les choix à faire pour l'avenir en ce domaine et ce « sans être enserré dans un cadre politique stricto sensu » et sans que cela fasse « l'objet de surenchères ou de rivalités politiciennes » comme le veut notre orientation académique et nos convictions universitaires.

Nous ne pouvons que reconnaître que de forts vents de changement soufflent dans le monde entier. L'Université, acteur principal du développement Humain (au sens le plus large : scientifique, éducatif, social, économique et culturel, international), ne peut ignorer la nécessité de l'élaboration d'un nouveau modèle de gouvernance capable d'accompagner, d'une manière congruente, l'émergence des développements spectaculaires qui reflètent les nouvelles aspirations de toutes les composantes de nos systèmes : de l'éducation, la recherche scientifique et la formation et ce verticalement et horizontalement.

Un suivi anticipatif, un accompagnement participatif, l'élaboration d'un système de gouvernance dynamique fondé sur l'écoute, la transparence, la participation et l'implication active de toutes les forces qui composent le tissu universitaire à tous les niveaux logiques ( acteurs et partenaires socio-économiques, et j'entends bien appuyer sur le rôle des syndicats et notamment les syndicats autonomes qui constituent une chance pour nos pays qu'il est temps de saisir et de reconnaître à leurs justes valeurs ), tout cela permettra, sans aucun doute, de dépasser le malaise et la disharmonie actuels.

L'encouragement de l'efficacité, de la qualité et de la performance constituent des éléments essentiels pour assurer l'harmonie et garantir la vie et la pérennité de l'Université comme organisation censée être dans la recherche permanente de nouveaux concepts, en matière de nouvelles compétences à acquérir et à mettre en place, pour mieux remplir son rôle vis-à-vis des personnes, des sociétés et des systèmes, pour atteindre un alignement parfait...

Chose qui ne peut se faire ni se concrétiser que dans le ferme attachement à un certain nombre de valeurs dont les deux principales sont : la liberté dans son sens le plus large et l'excellence, comme nous

l'a confié hier cher Professeur Pierre Gregory ... *des valeurs qui méritent d'être défendues avec les tripes* ... comme dirait Grégory Bateson ...

Chers collègues, une citation d'Eugène Delacroix m'a traversé l'esprit alors que je préparais cette allocution, je me permets de la partager avec vous à cette occasion.

*"J'ai beau chercher la vérité dans les masses, je ne la rencontre que dans les individus."*

Les individus, en ce qui me concerne ne sont autres que vous chers collègues, vous qui avez accepté de répondre à notre invitation à participer à ce colloque international, avec abnégation, générosité et bienveillance, vous qui avez accepté de nous rencontrer et de contribuer, par votre savoir et savoir-faire, à l'enrichissement de notre vision de la réalité, pour une meilleure compréhension de l'état des lieux, dans la perspective d'élaborer une vision qui constituera, sans nul doute, une contribution intéressante marquante et remarquée dans l'élévation de l'édifice de la gouvernance universitaire.

Je tiens à souhaiter la bienvenue à nos illustres invités que nous avons plaisir et honneur d'accueillir parmi nous, messieurs les Professeurs Pierre Gregory, Gilles Guyot, Jean-Dominique Lafay, Jean-Louis Charlet, Rachid Zouhhad, Driss Ahedda, Oleg Curbatov, ... mes compatriotes Professeurs Nabil Jedlane, Houcine Rahmoune, Soumaya Sebban, Najib Slimani, les collègues membres des comités scientifiques et d'organisation. Je vous remercie pour votre implication et pour votre contribution effective et un apport enrichissant et fructueux.

Mes remerciements vont également à Monsieur le Président de l'Université de Marakech Abdellatif Miraoui pour son ouverture d'esprit et son soutien et l'intérêt particulier qu'il a accordé à ce colloque jusqu'à bouleverser son agenda pour pouvoir être des nôtres.

Au Professeur Abdelhaq Allaoui Yazidi, Doyen de la faculté de médecine pour avoir mis à notre disposition cette merveilleuse salle de réunion.



À tous mes collègues présents avec nous qui enrichirons certainement le débat par leurs remarques pertinentes.

À mes étudiants avides de savoir et en quête de connaissance des modes de gouvernance universitaire, à Madame la responsable du service de communication du Laboratoire de Recherche ENCG.

Je ne voudrais pas oublier de remercier, à travers Mademoiselle Fatima Ezzahra Lamaidar, Présidente de la junior entreprise, le comité d'organisation pour tous les efforts fournis avec beaucoup de professionnalisme pour répondre aux attentes et exigences de l'organisation.

Permettez-moi de présenter une citation éloquente de Jean de la Fontaine :

*"Le soleil ne se lève que pour celui qui va à sa rencontre".*

Ceci est notre premier pas vers un jour meilleur. Je souhaite beaucoup de succès à vos travaux.

# Introduction

## Regards critiques de la gouvernance de l'Université vus par l'IAUPL

**Michel GAY**

Professeur des Universités, Université Lyon 3  
Secrétaire General de l'IAUPL

*L'Association Internationale des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités*, le plus souvent désigné par son sigle anglais IAUPL, est une organisation internationale non gouvernementale et non politique, qui regroupe les Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités au plan international. Elle a été créée en 1944, dans la grande tourmente de la seconde guerre mondiale, par les universitaires européens réfugiés en Angleterre, parmi lesquels figurait René Cassin, futur prix Nobel de la paix, et a intégré l'UNESCO en 1947 comme partenaire officiel.

Aujourd'hui comme hier, notre objectif est de promouvoir et de défendre la liberté et la fraternité académique et de permettre un échange entre universitaires à une échelle internationale par l'organisation de colloques, de tables rondes et de publications.

Il est tout à fait surprenant de constater que s'il existe des associations internationales de chefs d'établissement ou d'étudiants, il n'y en a pas ou peu pour donner l'opinion des universitaires. Or les universitaires ont beaucoup à dire sur l'évolution de leurs métiers et sur les conditions d'exercice de celui-ci, et ils ont le devoir de le faire connaître au plan international, et c'est aussi leur intérêt, pour ne pas laisser à d'autres le soin de les représenter et de parler en leur nom sur des questions qui les concernent et engagent leur avenir.

D'autant plus que, les spécificités de la région mises à part, les universitaires sont souvent confrontés aux mêmes problèmes de fond. Quel que soit le pays, le tissu réglementaire qui encadre la vie des universitaires et les contraintes bureaucratiques toujours plus lourdes réduisent les libertés universitaires comme une peau de chagrin.

C'est pourquoi, avec l'IAUPL, nous avons voulu, très modestement, redonner la parole aux universitaires. C'est le cas avec le colloque dont le

thème « *la gouvernance dynamique des universités* » nous semble particulièrement bien choisi pour essayer de répondre à la question fondamentale du juste équilibre entre la collégialité et une gouvernance efficace.

Depuis deux décennies, les Universités sont confrontées à une forte évolution de leur fonctionnement et de leur environnement. Transformation des modes de financement, internationalisation, massification, multiplication des classements, les bouleversements profonds de l'enseignement supérieur se traduisent par des changements importants. Les partenaires des Universités, notamment les pouvoirs publics, ont désormais le souci de voir celles-ci répondre aux besoins économiques et sociaux et s'adapter aux contraintes de l'économie de la connaissance.

Par ailleurs, les difficultés budgétaires de nombreux états ont entraîné la recherche de solutions pour rationaliser et réduire les coûts. Les universités sont entrées dans une ère de sous-financement et leur gestion financière se résume souvent à un exercice de survie. Dans ce cadre, la gouvernance, objet de multiples travaux très hétérogènes, est devenue un élément central des débats sur l'enseignement supérieur et un thème à la mode qui cache des motivations et des enjeux forts divers.

Dans de nombreux pays, à commencer par la France et plus généralement l'Europe, les réformes ont renversé les pratiques et les principes qui jusqu'alors avaient caractérisé les modes de gouvernance. Pour plus d'efficacité et d'efficience dans le pilotage des universités et la prise de décision, toutes les réformes ont mis l'accent sur le renforcement de la centralisation du pouvoir dans les établissements et notamment de la fonction présidentielle, considérée comme un leadership en rupture avec la conception traditionnelle du « Primus inter pares » : le président devient le véritable maître d'œuvre du projet d'établissement tandis que la concentration des pouvoirs est perçue comme une saine gouvernance.

Dans ce cadre, l'observation des nouveaux modes de gouvernance amène les remarques suivantes :

- le nouveau référentiel est davantage celui de l'entreprise que celui de la fonction publique.

- L'accroissement de l'autonomie, connexe au renforcement de la gouvernance, se traduit par un renforcement du pouvoir de l'administration centrale de l'établissement au détriment des libertés et des prérogatives de la communauté académique.
- La concentration du pouvoir dévalorise les fonctions périphériques et développe un désintérêt fort des universitaires pour l'administration de leur faculté et de leur université.
- On observe un affaiblissement des espaces collectifs de délibération, de représentation et d'arbitrage.
- La concentration du pouvoir se substitue aux directions collégiales et favorise parfois, sinon souvent, une dérive autocratique tandis que les universitaires, même élus, voient leur pouvoir de proposition réduit à la seule possibilité d'émettre des vœux et d'acter des décisions.
- Les dérives autocratiques, sans réel contrôle, suivent toute la ligne hiérarchique faisant dire à certains que l'on a ouvert la « boîte de Pandore des tyrannies locales ».
- Les modifications de la gouvernance sont perçues par les personnels comme des dispositifs bureaucratiques peu efficaces de surcroît.
- Les dispositifs mis en place correspondent souvent, comme en France, à un modèle de management inadapté, celui de l'entreprise centralisée du 19<sup>ème</sup> siècle alors que les entreprises innovantes d'aujourd'hui fonctionnent de façon autonome et décentralisée.

Assurément les choix imposés par les réformes ne sont pas toujours adaptés à une gouvernance dynamique de l'Université. La gouvernance d'un établissement doit d'abord respecter le principe de séparation des pouvoirs et rechercher un juste équilibre entre les différents niveaux de pouvoir qui, dans la majorité des établissements d'enseignement supérieur à travers le monde, sont au nombre de trois : le Conseil, le président et son équipe, et la communauté académique à travers le Senat académique et les facultés qui sont la colonne vertébrale de l'Université. A chaque niveau de pouvoir correspond un domaine de compétence : le conseil exécutif définit les grandes orientations et les règles de fonctionnement, le président et son équipe administrent et élaborent la stratégie sous le contrôle du conseil exécutif, et le senat académique a une compétence directe sur les aspects les plus académiques.

Le respect de la séparation des pouvoirs et des domaines de compétence permet de respecter l'équilibre entre les préoccupations managériales et les libertés académiques, et partout les Universités recherchent cet équilibre. Il y a problème lorsqu'il y a confusion entre les trois pouvoirs. C'est le cas en France où les lois LRU et ESR n'ont pas su clairement distinguer ce qui relève du domaine de l'administration et ce qui relève du domaine scientifique et pédagogique qui doit demeurer de la compétence exclusive de la communauté académique. La collégialité implique le consensus et la participation de la communauté universitaire et le président doit sans cesse travailler à mobiliser la confiance des personnels pour obtenir leur soutien.

Dans un domaine où tout repose sur un équilibre subtil entre la règle et le consentement, on ne peut faire fonctionner une organisation universitaire sans l'adhésion des personnels qui sont l'Université. Une Université n'est pas une entreprise. Elle n'existe qu'à travers ses personnels universitaires et par les libertés académiques dont ils disposent. Une administration qui prétendrait imposer ses vues par les relations hiérarchiques fondées sur l'autorité et la contrainte, sans s'associer à la communauté académique ne pourrait aller qu'à l'échec.

Au moment où les évolutions des établissements universitaires dans de nombreux pays transforment les conditions d'exercice de nos métiers et remettent en cause l'existence même de nos libertés académiques, il est plus que jamais nécessaire de défendre l'idée d'une Université indissociable du concept de liberté et de celle de ses membres.

## Chapitre I

# **La gouvernance dynamique de l'Université :**

**vers une cohérence logique**



# La réforme des Universités et le rôle oublié des ‘incitations’

**Jean-Dominique LAFAY**

Professeur émérite, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Comme beaucoup d'autres secteurs de la société française, l'Université a fait l'objet ces dernières années d'une succession de réformes, plus ou moins profondes, au gré des alternances politiques et des pressions de la base, ou des deux conjuguées. Dans une société qui connaît depuis une trentaine d'années des changements considérables, sociologiques, politiques et économiques, ce phénomène n'a rien d'étonnant. La vraie source d'interrogation vient des méthodes employées face aux défis actuels.

La partie I de ce texte propose un bref historique de la formation supérieure en France et de son évolution. La partie II traite des limites des méthodes de réforme politico-administrative utilisées jusqu'à maintenant. Elle montre l'inaptitude croissante des méthodes précédentes comme solutions aux « nouveaux défis » du XXI<sup>e</sup> siècle, en raison notamment de leur manque d'attention chronique au rôle des incitations dans les réformes institutionnelles mises en œuvre. La partie III conclut en traçant les grandes lignes de ce que pourrait être une réforme qui donnerait la priorité à une analyse systématique des effets incitatifs des mesures envisagées.

## **I. L'enseignement supérieur en France depuis la fin de la Seconde Guerre Mondiale**

Dans les années 1950-60, l'enseignement supérieur était caractérisé par sa dualité avec :

- d'un côté les Universités (le chef de file étant la Sorbonne, « mère des Universités »). Leur fonction centrale était de former les « clercs » (laïcs)<sup>1</sup>. Les enseignements étaient surtout orientés vers la réflexion intellectuelle, la recherche fondamentale et les sciences humaines

---

<sup>1</sup> Après avoir longtemps eu pour rôle central de préparer les clercs (alors religieux) aux fonctions de futurs conseillers politiques des Princes.



plutôt que vers la formation de futurs cadres en charge d'applications pratiques.

- d'un autre côté, des « grandes écoles », dont la mission principale était de former des ingénieurs, c'est-à-dire des praticiens de haut niveau. L'armée puis les ministères techniques ont ainsi créé leurs propres « grandes écoles » afin de former des ingénieurs d'Etat (la « mère des écoles » étant l'Ecole polytechnique). Toutes ces écoles étaient censées représenter l'idéal de la formation républicaine méritocratique.

Les deux acteurs (« clercs » et « ingénieurs ») se regardaient avec une certaine méfiance. Chacun était persuadé non seulement qu'il représentait l'idéal de la méritocratie républicaine mais aussi qu'il était le meilleur serviteur de l'intérêt collectif. En fait, les deux types d'organismes se sont révélés en pratique bien plus complémentaires que concurrents, constituant en fin de compte un système équilibré et qui répondait assez étroitement à la demande de travail de l'économie française de l'époque. Un troisième acteur, le patronat et les Chambres de commerce, est venu compléter l'offre de formation dans le domaine de la gestion, avec la création au cours du XIX<sup>e</sup> siècle des écoles supérieures de commerce (dont HEC et l'ESSEC), institutions privées de type grandes écoles.

Il faut tenir compte enfin de la spécificité du droit, discipline où la dichotomie formation « intellectuelle » / formation « pratique » ne recouvre pas la distinction universités/Grandes écoles. D'une part, l'enseignement des matières juridiques fait une place importante à la formation professionnelle. D'autre part, les facultés de droit, et notamment celle de Paris, sont parvenues à conserver jusqu'à la fin du XIX<sup>e</sup> une quasi-exclusivité de la formation des membres des grands corps de l'Etat. La première contestation de cette situation à caractère monopolistique apparaît en 1872, avec la création de l'École libre des Sciences politiques (Sciences Po Paris). Cette institution initialement privée (mais qui deviendra publique en 1969) s'oppose explicitement à la tradition pédagogique de l'université de Paris en offrant un programme très différent pour la formation des hauts fonctionnaires.

A partir des années 1960, la configuration précédente de quasi-partage du travail entre ingénieurs et clercs a de plus en plus de mal à résister à la pression démographique qu'exerce l'arrivée massive dans l'enseignement supérieur des étudiants de la génération du baby-boom. Le phénomène était certes parfaitement prévisible au moins dix ou vingt ans à l'avance, comme le sont la plupart des grands mouvements démographiques. Malgré cela, et quelles qu'en soient les raisons (procrastination, contraintes politiques, etc.) la perception de ce choc démographique par les responsables publics a été très tardive. En tout cas suffisamment tardive pour ne pas être en mesure d'atténuer, voire d'éviter la crise célèbre de mai 1968.

En revanche, la réaction face aux événements de 1968 fut, elle, plutôt rapide, peut-être stimulée par le fait qu'un second problème menaçait, dont l'impact risquait d'accroître encore la hausse des effectifs étudiants, celui de la « démocratisation » de l'Université, ou, plus simplement, de la demande des familles de voir leurs enfants poursuivre des études universitaires. Comparée aux autres grands pays industrialisés, la France de l'après-guerre apparaissait comme très restrictive dans ce domaine. Et cela d'autant plus que l'on se trouvait en pleine période des « Trente Glorieuses »<sup>2</sup>, c'est-à-dire à un moment où l'enseignement supérieur avait beaucoup de mal à répondre aux nombreuses offres d'embauche sur des postes d'encadrement.

Pendant les années 1970-1990, l'Université française va essayer de répondre en toute priorité aux deux défis majeurs précédents, soit :

- finir d'intégrer les effectifs de la génération du baby-boom,
- répondre aux objectifs politiques de « démocratisation » de l'enseignement supérieur.

Ces deux défis impliquaient l'un et l'autre d'élargir l'offre de formations universitaires pour faire face à un choc important de la demande (des arrivées d'étudiants). Les capacités d'accueil des universités existantes ont été accrues et de nouvelles Universités ont été créées. Il faut dire que les solutions à appliquer étaient a priori simples (bien que coûteuses). Il s'agissait essentiellement de *construire*

---

<sup>2</sup> Nom donné à la période de très forte croissance que la France a connue entre 1945 et 1974.

*et aménager* (des bibliothèques, des bâtiments administratifs, des amphithéâtres plus nombreux et plus larges, des bureaux pour les enseignants et les chercheurs, des cités et des restaurants universitaires) et de *recruter* des enseignants en nombre suffisant. Bon an mal an, ces défis ont été relevés sans trop de difficultés (mais parfois au prix d'une moindre qualité) – et cela d'autant mieux que la hausse des effectifs étudiants en fin de période connaissait un net ralentissement.

Si, en un sens, la réponse apportée par les Universités a assez bien répondu formellement à la demande de « démocratisation », les efforts des grandes écoles, « usines à élites », ont souvent été jugés insuffisants, et cela de plus en plus au cours du temps. Si on laisse de côté la question de l'arbitrage à effectuer entre quantité et qualité, qui n'est pas nécessairement du même ordre que dans les universités, quatre critiques retiennent l'attention :

- (a) avant l'entrée, critique de la lourdeur du système des classes préparatoires
- (b) à l'entrée, critique des biais sociologiques croissants dans les modalités de recrutement des grandes écoles,
- (c) pendant la scolarité, critique du contenu de la formation des élèves,
- (d) à la sortie et après, critique du « corporatisme » accentué des grandes écoles, c'est-à-dire un contrôle quasi monopolistique sur les postes de haute responsabilité (privés et publics).

Comme on peut le voir, l'étape qui attend maintenant les universités françaises mais aussi les grandes écoles en ce début du XXI<sup>e</sup> siècle pose des problèmes beaucoup plus complexes que ceux rencontrés lors des décennies antérieures. Il faut en effet tenir compte de tout un ensemble de facteurs profondément déstabilisants - qui peuvent déboucher sur le meilleur comme sur le pire :

1 – la place prise par l'économie numérique et par la révolution de l'information est à l'origine de changements structurels profonds, tant dans la demande que dans l'offre de formation. Côté demande, l'ordre des préférences des étudiants pour les différentes disciplines universitaires est en plein bouleversement. Côté offre, le changement simultané des contenus et des méthodes implique de la

part des institutions universitaires une flexibilité technique sans précédent.

2 – L'ouverture des frontières (européennes et mondiales) a beaucoup accru les possibilités de mobilité internationale, pour les étudiants et les enseignants. Et tout laisse à penser que nous ne sommes qu'au début d'un long processus. Cette mobilité devrait aussi contribuer à accélérer le mouvement plus général de « flexibilisation » né de la révolution de l'information (cf. le point 1 ci-dessus). L'Université française a vécu jusqu'à maintenant dans un cadre essentiellement public et donc quasi monopolistique. Plusieurs facteurs annoncent clairement la fin de cette situation. La pression concurrentielle en matière internationale est longtemps demeurée inter-nations. Les établissements d'un pays cherchent pour une large part à recruter les meilleurs enseignants et les meilleurs étudiants d'autres pays. Ainsi un large marché unique des universités européennes (ou même de pays d'autres continents) est en train de se constituer. Les établissements les plus renommés essaient de tirer des bénéfices monétaires de leur image de marque (leur brand name) en ouvrant des filiales en France et, réciproquement, des établissements prestigieux français souhaitent élargir leur « marché » à l'étranger. Ce type d'opération est de plus en plus facilité par la création d'enseignements propédeutiques à distance et de tests à l'entrée réalisés par le canal des réseaux internet, dont les possibilités et la rapidité sont de plus en plus considérables. On notera que cet élargissement du marché universitaire peut présenter des risques importants, en particulier celui d'aboutir à une forte bipolarisation, avec d'un côté des universités qui essaieront de maintenir les avantages du cocon monopolistique public (en quête permanente de crédits publics supplémentaires) et, d'un autre côté, un ensemble d'établissements, privés ou publics, dont les ressources dépendront en grande partie de leur aptitude à soutenir la pression concurrentielle sur des aires de « marché » plurinationales.

3 – un contexte où les marges de manœuvre financières des Etats sont particulièrement étroites. Comme toutes les autres « réformes », présentes ou à venir, celles que doivent opérer les universités se situent dans un contexte financier tendu. Face aux

difficultés de la situation les choix des gouvernements présentent trois grandes caractéristiques :

- (a) les décideurs publics sont peu enclins à dépenser plus pour l'enseignement supérieur et la recherche (même quand ils protestent du contraire),
- (b) une large priorité est accordée aux dépenses qui permettent de minimiser les risques sociopolitiques. Cette priorité de fait est particulièrement nette en France, où pratiquement tous les décideurs politiques restent profondément marqués par le souvenir des manifestations de mai 1968 et de décembre 1986 (contre la « Loi Devaquet » dans ce dernier cas),
- (c) les arbitrages s'effectuent au profit du court terme. Ils visent à préserver les moyens financiers disponibles pour faire face aux différents risques de dysfonctionnement du système universitaire et pour désamorcer les conflits susceptibles d'intervenir. Certes, ce sacrifice des investissements à moyen et long termes n'en serait pas un si les gouvernements avaient des capacités d'emprunt suffisantes pour les financer. Personne ne doute du « rendement » élevé que ces investissements pourraient avoir pour les générations à venir. De plus, en bonne gestion, c'est à ces générations d'en supporter la charge (intérêts et remboursement du principal), au moins pour la partie qui les concerne. Ce déplacement (optimalisé) de la charge financière dans le temps est précisément ce que l'endettement est censé faire. Malheureusement, le taux d'endettement public de plusieurs pays est tellement élevé que la solution de l'emprunt, bien que de loin la meilleure en théorie, devient de plus en plus dangereuse<sup>3</sup>.

Comme on peut le constater, les « réformes » que doivent faire les universités et les grandes écoles dans les dix à quinze ans à venir (autrement dit les problèmes qu'elles devront résoudre) sont beaucoup plus complexes que toutes celles effectuées depuis la Seconde Guerre Mondiale. Les traditionnelles réorganisations politico-administratives antérieures ne sont plus suffisantes.

---

<sup>3</sup> Le risque d'un endettement supplémentaire pour des Etats déjà fortement endettés est double : (1) devoir payer aux prêteurs des intérêts élevés du fait que ces derniers exigent une forte prime de risque et (2) être contraint de se déclarer en situation de défaut (incapacité de payer à l'échéance les intérêts et les remboursements du capital prévus pour la dette publique).

## **II. Limites des méthodes habituelles : une inadaptation croissante**

Dans le domaine universitaire comme ailleurs, les réformes se contentent en général de reprendre les techniques classiques de réorganisation politico-administrative. Le processus se décline en quatre étapes :

- (a) *nomination d'un groupe d'experts* chargé de rédiger un ou plusieurs rapports visant à mettre en place des changements censés résoudre un ensemble de problèmes propres à un domaine spécifique. Vus sous leur seul angle factuel, ces rapports sont en général pertinents et bien informés,

- (b) *élaboration d'un « plan d'action »*, avec des justifications dont la formulation intelligente masque, plus qu'il ne conviendrait, la légèreté analytique,

- (c) *négociations avec les parties concernées* avec la suppression d'une bonne partie de ce qui fâche trop les groupes d'intérêt concernés, ainsi que l'insertion d'une solide dose d'antalgiques « redistributifs » - dont le principal effet est de porter des coups sévères à la cohérence du projet final,

- (d) *élaboration d'un projet de loi dont l'examen, les amendements et le vote par le Parlement ne font généralement qu'accroître à nouveau le manque de cohérence* - en raison de la montée au créneau des groupes d'intérêts les plus concernés et de la prise en compte par les décideurs publics d'aspects plus politiques. Même si les groupes d'intérêt ont en général mauvaise réputation, leur présence active n'a pas que des inconvénients. Elle permet par exemple de mieux apprécier l'importance des coûts que chaque réforme entraîne pour les différents groupes sociaux ainsi que l'intensité des avantages qu'ils en retirent. Sur cette base, il est plus facile d'élaborer et de mettre en place des solutions de type « gagnants sans perdant » (c'est-à-dire des « améliorations parétiennes » au sens technique) ou des solutions politiquement plus « faisables » - en évitant des conflits sociaux potentiels ou en mettant un terme aux conflits existants. Mais, en sens inverse, l'action des groupes d'intérêt peut être à l'origine de dysfonctionnements multiples et importants. Ces groupes peuvent en effet obtenir des gouvernements et/ou des législateurs des « avantages catégoriels » qui sont à l'origine « d'effets d'aubaines » pour certains sous-groupes ciblés (niches fiscales

notamment), à l'issue de pressions plus ou moins fortes. Ces « avantages acquis » sont certes très discutables, mais c'est précisément pour cette raison que les groupes bénéficiaires les défendent de façon particulièrement acharnée. Ils savent que ces avantages ont peu de chances d'être rétablis demain si l'on accepte leur suppression aujourd'hui...

La conséquence du comportement précédent est la préférence marquée de nombreux groupes sociaux pour le *statu quo*. Cette « tyrannie du statu quo » (nom d'un ouvrage célèbre de Rose et Milton Friedman [1984]) est d'autant plus prégnante qu'elle dépend aussi d'autres facteurs, notamment d'une forte aversion des individus pour le risque et d'un manque de confiance dans les contrats sociaux et plus largement des engagements pris par les autres (individus, groupes ou institutions).

Les études consacrées aux réformes dans les pays développés au cours du dernier demi-siècle font sérieusement douter de l'efficacité de la méthode précédente :

- (a) *toute réforme qui se limite aux quatre étapes précédentes* (rapport d'un groupe d'experts + élaboration d'un plan d'action + négociations avec les parties concernées + vote parlementaire) rencontre en général deux types de difficultés lors de sa mise en œuvre. D'une part, les résultats à l'issue du processus de conception et d'adoption ont tendance à s'éloigner fortement des objectifs fixés initialement. D'autre part, plusieurs « effets imprévus » risquent d'apparaître lors la mise en œuvre du programme. Dans certains cas, il se peut que ce soit de « bonnes surprises », avec par exemple des coûts moins élevés ou des effets bénéfiques plus importants que prévus du fait de circonstances externes favorables. Cependant, la plupart du temps, il s'agit « d'effets pervers », c'est-à-dire de mesures qui, contrairement aux attentes, empiraient la situation au lieu de l'améliorer – et qui correspondent donc à de purs gaspillages des ressources publiques mobilisées,

- (b) *parmi les réformes étudiées, celles qui avaient échoué devaient cet échec à au moins l'une des trois raisons* suivantes : 1 – ou elles s'étaient limitées à des réorganisations essentiellement administratives, 2 – ou elles exprimaient des préférences idéologiques trop marquées de la part des responsables des décisions, 3 – ou elles étaient le résultat de

marchandages trop intenses lors des négociations avec les « acteurs sociaux ».

Pour finir, on notera que *l'échec d'une réforme est d'autant plus dommageable que, en général, cet échec a aussi des conséquences en dehors du cadre d'application strict de la réforme concernée*. Il a pour principal effet de convaincre les acteurs socioéconomiques, ceux qui participent aux décisions et ceux qui ont à en supporter les conséquences, qu'il vaut mieux conserver le statu quo. Autrement dit, le fait qu'une réforme n'aboutisse pas, ou aboutisse à des résultats très différents de ceux envisagés, a des chances d'être perçu comme un handicap « systémique » lié à toute réforme - avec des risques d'effets pervers tels qu'il vaut mieux ne pas réformer du tout.

### **III. Au-delà des grandes réformes politico-administratives : l'optimum de troisième rang et les incitations**

Les réformes ne résultent pas toutes du seul souhait d'un ministre d'attacher son nom à un changement radical, ou d'inscrire à tout prix dans le marbre sa contribution à l'histoire nationale. Au contraire, beaucoup de choix publics sont le produit de réflexions analytiques très sérieuses. Toutefois, si l'on doit hiérarchiser, la partie juridique du travail sur les textes de réforme est en général de qualité supérieure, au moins sur la technique disciplinaire, que les aspects sociaux et économiques. Dans ces derniers domaines, le manque le plus flagrant concerne le faible recours à *l'analyse des comportements*. Les coûts, les avantages et les prix (explicites ou implicites) n'ont pas de place dans les rapports. Les seules références pour justifier la plupart des mesures sont d'ordre empirique : *expérimentation* (au sens commun – et non au sens de *l'économie expérimentale*), *transposition des expériences étrangères*, censées avoir réussi dans d'autres pays, argumentaires établis par analogie, etc.

La théorie distingue généralement trois catégories de politiques publiques. Tout d'abord les **politiques discrétionnaires** : elles confèrent des *pouvoirs de faire* à la libre appréciation des responsables,



politiques ou administratifs. Les gouvernements ont en général une préférence marquée pour l'action discrétionnaire. En bref et sans trop empiéter sur le domaine d'autres disciplines, cela répond à leur volonté de garder à tout moment le contrôle des choses (ce que certains ont appelé « l'illusion du contrôle »).

Ensuite les **politiques réglementaires** : elles définissent soit des *obligations de faire sous certaines conditions* (par exemple les règles monétaires), soit les *limites entre le permis et l'interdit*. Les règles ont l'avantage de réagir rapidement (avec, par exemple en économie, des effets de stabilisation automatique) et selon une plus grande sûreté juridique (ce qui peut constituer un facteur général de crédibilité pour les gouvernements).

Enfin les **politiques incitatives** : elles visent à *agir indirectement sur les comportements* des différents agents en modifiant leur environnement. Les mesures incitatives sont a priori les plus incitatives techniquement. En pratique, on a l'impression que cette catégorie de politique publique est soit largement délaissée (par excès de complexité ?), soit retenue non pour son intérêt économique mais pour ses mérites étroitement politiques. Dans ce dernier cas, « l'incitation » devient synonyme d'annonce de « bonnes » nouvelles, comme les promesses de subventions ou de modification de prix sans véritable étude des conséquences réelles, en longue période ou quand on transpose des expériences locales à l'ensemble de la population. Toutefois, les politiques incitatives bien comprises peuvent jouer un rôle crucial dans la réussite des politiques de réforme.

Au sens technique, on entend par incitation tout changement dans le comportement d'un ou plusieurs individus ayant pour origine soit la présence d'une règle, soit une action (par des individus, des groupes ou des institutions) qui conduit d'autres individus, groupes ou institutions à adopter un comportement spécifique ; l'action peut-être non intentionnelle ou intentionnelle.

Depuis le début des années 1990, les économistes insistent sur l'importance cruciale de ces « incitations » au sens technique quand on

réorganise des secteurs clés de l'économie, tant privés que publics<sup>4</sup>. Les incitations doivent être étudiées à la fois telles qu'elles sont, afin de mieux comprendre pourquoi les institutions existantes dysfonctionnent, et telles qu'elles devraient être, pour bâtir et mettre en œuvre des réformes efficaces et durables.

Les politiques incitatives ont au moins deux avantages importants sur les politiques discrétionnaires et les politiques réglementaires :

- elles obligent à systématiquement modéliser le contexte (actuel et souhaitable), c'est-à-dire à indiquer où se trouvent les principaux acteurs, ce qui les fait agir, quelles autres incitations peuvent être mise en place et quels gains potentiels on peut ainsi obtenir,

- elles s'adaptent étroitement aux raisonnements qui fondent des politiques de troisième rang (*third best*), c'est-à-dire à des transitions par étapes multiples mais sans renoncer à atteindre à terme l'objectif final (un optimum parétien de premier rang – sans gaspillage de ressources).

Dans le cas des universités, la première priorité consiste à définir les principaux acteurs, à mettre en évidence l'ensemble des incitations qui les guident, et à préciser dans quelles directions elles les orientent. A minima, on distinguerait : les étudiants, les chercheurs et enseignants chercheurs, le personnel administratif, les directeurs administratifs, la présidence et les directeurs pédagogiques, etc. Compte tenu de l'histoire de l'Université française depuis la fin des années 1960, les réformes sont la plupart du temps ambitieuses au départ (au nom de leur cohérence interne), provoquent des réactions plus ou moins violentes pour les rejeter et/ou les réorienter dans le sens des préférences des protestataires. A la fin, on reconnaît peu de choses du projet initial, sinon des « avancées » négociées au prix fort. En bref, il s'agit d'un système d'incitations à la réforme extrêmement long et dont on n'est jamais sûr qu'il converge vers le « bon équilibre ».

---

<sup>4</sup> Cf. entre autres, Laffont J.-J. and D. Martimort (2002) *The Theory of Incentives - The Principal-Agent Model*, Princeton : Princeton University Press ; Laffont J.-J. et J.Tirole (2012) *Théorie des incitations et réglementation*, Paris, Economica ; Campbell D. E. (2006) *Incentives : Motivation and the Economics of Information*, 2nd ed., Cambridge : Cambridge University Press.

La démarche générale des économistes dans ce type de situation est de définir d'abord un programme qui permet d'atteindre une situation optimale de *premier rang*, où les coûts et les prix assurent que les résultats ne seront contraints que par les ressources disponibles (sans gaspillage). Mais on s'est assez rapidement rendu compte que, dans certaines situations, des « distorsions » dans les prix et les coûts ne pouvaient pas être éliminées et que cela impliquait de définir un nouvel ensemble de prix et de coûts différents pour atteindre un optimum dit de *deuxième (ou, à tort, second) rang*. Mais plusieurs auteurs ont fait remarquer que (a) cette procédure de deuxième rang avait pour inconvénient de créer de nombreuses distorsions nouvelles dans beaucoup des autres prix et coûts, qui étaient auparavant conformes à leurs niveaux optimaux de « premier rang », (b) que le calcul des prix et coûts de deuxième rang était nettement plus complexe que le calcul de ceux de premier rang, (c) que les bénéfices retirés d'un moindre « gaspillage de ressources » était vraisemblablement moins important que prévu et (d) que les responsables de la politique publique manquaient souvent d'information dans ce domaine. Face à ces critiques visant l'optimum de deuxième rang, la théorie de l'optimum de troisième rang (*third best*) a proposé de ne s'occuper que des distorsions connues et de le faire comme si tous les autres prix et coûts étaient à l'équilibre de premier rang. Cette stratégie de troisième rang n'a pas seulement pour intérêt d'avoir des chances d'être moins coûteuse que la recherche d'un optimum de deuxième rang. Il a aussi pour propriété de maintenir le cap dans le temps d'une progression séquentielle vers un optimum de premier rang.

Appliquée au système universitaire la leçon est simple : (a) la réforme optimale de premier rang est impossible (ne serait-ce qu'en raison des coûts et risques politiques qu'elle implique, (b) chercher à construire une solution globale tenant compte de toutes les contraintes a priori insurmontables (et pas seulement celles pesant sur les ressources) a peut-être plus de chances de compliquer les problèmes que de les résoudre, (c) la bonne réforme est celle qui commence par analyser sérieusement les incitations des acteurs et (d) travailler de façon séquentielle en rapprochant régulièrement chaque élément du système vers sa cible idéale de premier rang.

# Des mauvaises 'réformes' à la 'bonne' gouvernance

**Houcine RAHMOUNE**

Professeur à l'Université Hassan II

Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Mohammedia-Maroc

Notre tentative est de nous employer d'abord à cerner d'un peu plus près le concept de « gouvernance »<sup>1</sup> comme alternative lexicale aux réformes déjà entreprises depuis des décennies au sein des universités<sup>2</sup> marocaines. Afin d'y parvenir, nous vous proposons de partager avec nous quelques éléments d'une lecture possible de ce sujet à partir des zones d'interpellation -ou d'évolution, selon l'angle retenu- qui concernent la réalité des universités et, plus spécifiquement les divers rôles et responsabilités des uns et des autres<sup>3</sup>. Chacun sait que la première victime de ce genre de campagne mondiale<sup>4</sup> pour la

---

<sup>1</sup> - Nous tenons à préciser que tout au long de cet article, nous avons mis - délibérément- entre guillemet le vocable bonne gouvernance afin d'alerter le lecteur sur la complexité et la nuance lorsqu'il est question d'utiliser ce vocable concernant la gestion d'une quelconque institution.

<sup>2</sup> - Pour Guy Rocher (« l'Université dans la société industrielle avancée », in : *Conférence de réception à la Société royale du Canada sur Présentation, année académique 1973-1974*, p.111) : « les mêmes fonctions y (au sein des universités) sont-elles remplies : transmission de la connaissance, discussion des idées courantes ou des théories établies, recherche scientifique, réflexion de nature métaphysique ou exploration littéraire... Mais quelle différence entre hier et aujourd'hui dans la manière dont ces fonctions sont remplies, le milieu où elles sont remplies ? »

<sup>3</sup>- *Ibid*, « Redéfinition du rôle de l'Université », publié sous la direction de Fernand Dumont et Yves Martin, in : *L'éducation 25 ans plus tard et après ?* Institut québécois de la recherche (IQRC), Québec, 1990, pp.181-198.

<sup>4</sup> - Musselin C., « Vers un marché international de l'enseignement supérieur ? », in : *Critique internationale*, n°39, 2008, pp. 13-24. En juin 1999, la déclaration de Bologne (19 juin), signée par 29 pays, initie le processus éponyme, qui se donne comme objectif d'harmoniser les systèmes d'enseignement supérieur européens, d'améliorer leur qualité, leur compétitivité et leur attractivité à l'échelle mondiale, et d'augmenter la mobilité des étudiants, des chercheurs et des personnels au sein de l'Europe. En 2011, 47 Etats sont engagés dans le processus qui concerne l'ensemble des pays du continent européen, y compris la Turquie et la Russie, mais à l'exception de la Biélorussie, de Monaco, de Saint Marin et du Kosovo.

Parallèlement se met en place une politique de recherche découlant de « la stratégie de Lisbonne » (du nom du conseil européen tenu dans cette ville en 2000), qui prône le développement d'une « économie de la connaissance » basée sur « l'innovation » -

« bonne gouvernance », proposée à un certain nombre d'institutions tel que l'enseignement supérieur, ce sont les pays du tiers monde.

Le « sens » de l'université, entre autres marocaine, se devine à travers son histoire et son environnement. Cette dernière n'a pas toujours eu la même visibilité et les mêmes rapports avec les pouvoirs politiques, religieux établis et aujourd'hui économiques, compte tenu de la teneur et la portée des impératifs posés à l'université comme établissement d'enseignement supérieur et de recherche, ce qui s'explique aussi par le contexte de l'internationalisation.

Depuis une dizaine d'années, dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche un certain nombre de vocables, tels que « *bonne gouvernance* », émerge. Toutefois, l'analyse de cette formule s'avère problématique et porteuse de beaucoup de promesses lorsqu'il est question de dresser un bilan d'une quelconque tentative pour donner un nouveau « sens » à cette institution.

Théoriquement, le « savoir » dépend du climat environnant et du développement de chaque nation. Ce dernier paramètre est étroitement lié à la création de connaissances nouvelles, à leur diffusion et à leurs applications. La vraie équation à résoudre est de savoir si « l'Université marocaine » doit s'adapter à « son environnement » ou le contraire. La réponse réside dans un diagnostic de l'état des composantes socioculturelles et économiques du royaume afin de déterminer le « sujet » du « complément d'objet direct ».

Historiquement, entre 1954 et 1982, l'Université se caractérisait par le « Savoir être » qui avait une forte connotation idéologique avec la

---

politique qui se traduit par une « autonomie » croissante des universités, par la mise en place de procédures d'évaluation tous azimuts, et par une attention accrue portée à l'insertion professionnelle des étudiants.

Ces deux processus (déclaration de Bologne et stratégie de Lisbonne) ont conduit à un profond remodelage de l'enseignement supérieur européen, salué par certains comme une nécessaire modernisation pour faire face aux défis de la compétition mondiale, critiqué par d'autres comme une marchandisation croissante du savoir et une subordination de la recherche aux impératifs des grands groupes économiques privés ; voir aussi : Garcia S., « Réformes de Bologne et économie de l'enseignement supérieur », Revue du MAUSS, vol. 1, n° 33, 2009, pp.154-172.

prédominance au sein des universités de l'idéologie gauchiste et marxiste qui a pris cette institution comme champ de bataille souvent au dépend de la connaissance. Après cette période, le flambeau de la lutte contre « l'injustice sociale » a été repris par les fondamentalistes. Pour être plus explicite, cette dernière s'est laissé pousser la barbe ou on l'a voilée.

Déjà, pendant le passage de l'université traditionnelle telle que *Al Quaraouiyine* à l'université post coloniale des zones d'ombres persistent et la langue d'enseignement en subit les conséquences de nos jours. Ce fut le point de départ pour un choix de société pour le genre d'enseignement qui se devait de réconcilier authenticité et modernité tout en prenant en considération les spécificités de la mémoire collective marocaine pour mettre en marche une stratégie pour notre Université qui ne dépende pas uniquement de spécimens importés.

Notons qu'à partir des années quatre-vingt-dix, le nouveau rôle de l'Université, le « **Savoir-faire** », se devait de répondre aux exigences internationales. De ce fait, l'Université marocaine est contrainte de se mettre au service de l'économie et de l'emploi pour prendre le relais de la formation professionnelle, institution censée être spécialiste en la matière, afin d'endiguer le fléau du chômage.

Suite à l'échec du « plan d'urgence » 2009-2013, et pour ne pas être cynique, l'Université était déjà dans un « état comateux ». De ce fait, nous en sommes au stade de « **ne plus Savoir quoi faire** ». En attendant, le recours à de nouveaux vocables reprend de plus belle pour se rassurer, en attendant une recette magique. A défaut de mener cette phase de transition, un recours aux bonnes intentions tout en promettant « mots et merveilles »<sup>5</sup>, entre autres la « bonne gouvernance », illustre notre persistance à ne pas prendre en

---

<sup>5</sup>Exemple : Université Hassan II - Casablanca, Royaume du Maroc, Ministère de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres, Projet de Développement de l'université Hassan II – Casablanca, Plan d'action 2013-2017, Novembre 2013, présenté par Monsieur Idriss Mansouri à lire en intégralité : [www.uh2c.ac.ma/uploads/Universite/projet\\_developpement.pdf](http://www.uh2c.ac.ma/uploads/Universite/projet_developpement.pdf); Mustapha, B Ennouna, L'évaluation des Universités Marocaines : Etude de cas (2002-2010), université Abdelmalek Essadi, Tétuan.

considération, dans cette équation à résoudre, la « variable » qu'est le capital humain dans toutes ses dimensions.

Pour les plus pessimistes, notre institution, au niveau local et central a été gangrenée par l'option sécuritaire, les carences de formation primaire et secondaire et une défaillance logistique assez conséquente ; ajoutons à cela un tissu socio-économique assez fragile, incapable de répondre aux slogans vocaux cités ci-dessus. Accepter ce constat -d'abord- nous permettra de mener à bien et avec lucidité le chantier de la « réforme universitaire » pour ne pas céder à la « culture de la résignation ».

Ainsi, un examen de conscience de la mémoire collective de l'Université marocaine depuis l'indépendance s'impose car un nombre croissant d'universitaires sont sensibles aux contradictions entre les discours et la réalité de l'Université d'aujourd'hui et de demain. Sans prétention mais par devoir de conscience, notre contribution reste la piqure de rappel d'un optimiste averti qui partage la conviction d'Ernest Renan<sup>6</sup> : « La bonne politique n'est pas de s'opposer à ce qui est inévitable ; la bonne politique est d'y servir sans s'en servir ».

Partant du constat : le passé de notre institution est composé (savoir être), son présent est indicatif (savoir-faire) donc son futur est conditionnel incarné par l'environnement de l'Université et un diagnostic des sources vives de la nation. Prôner -donc- la « bonne gouvernance » dans notre subconscience c'est admettre d'abord qu'auparavant existait la « mauvaise gestion » d'un quelconque secteur tel que l'enseignement supérieur. Selon Régis de Bray<sup>7</sup>: « *Aujourd'hui le marché de la pensée exige la pensée du marché* ». Autrement dit, nous sommes plus dans la « gestion » que dans la « réflexion ».

---

<sup>6</sup> Extrait de *La Réforme intellectuelle et morale de la France*.

<sup>7</sup> Régis Debray, *Le code et le glaive ; Après l'Europe, la nation*, Pris Albin Michel, Paris, 1999, p.11 ; KAZANCIGIL, Ali, « Gouvernance et science : modes de gestion de la société et de production du savoir empruntés au marché », *Revue internationale des sciences sociales*, Paris, UNESCO, vol. 50, no 155, mars 1998.

## I. Le concept de la « bonne gouvernance »

En ancien français, le terme « gouvernance » a d'abord été utilisé au XIII<sup>ème</sup> siècle comme équivalent de « gouvernement » signifiant l'art ou manière de gouverner. Quant à la « bonne gouvernance », elle désigne d'abord un mouvement de « *décentrement* » de la réflexion, de la prise de décision, et de l'évaluation, avec une multiplication des lieux et acteurs impliqués dans la décision ou la co-construction d'un projet<sup>8</sup>.

Théoriquement, il renvoie aussi à la mise en place de nouveaux modes de pilotage ou de régulation plus souples et éthiques, fondés sur un partenariat ouvert et éclairé entre différents acteurs et parties prenantes.

La gouvernance académique ou la centralité du triptyque :

- qualité,
- mobilité,
- employabilité.

En conséquence, les controverses sur la « gouvernance » sont généralement enfermées dans deux discours contradictoires. Pour les adeptes<sup>9</sup> de la « bonne gouvernance », elle permet d'une part de faire

---

<sup>8</sup> - KAZANCINGIL, A., « Gouvernance et science : mode de gestion de la société et production du savoir empruntés au marché », *Revue Internationale des sciences sociales*, Unesco, Paris, n°155, mars 1998, p. 17 ; ÉLIE, Bernard, « Pas de recette miracle pour la gouvernance des universités », *Bulletin de liaison du Syndicat des professeurs et professeures de l'Université du Québec*, Montréal, N° : 266, juin 2008. Jean-Christophe Mathias (*Lettre de la Mission de recherche "Droit et Justice" N°33*, libre-propos, p.2) dénonce l'abandon du terme "gouvernement" au profit de celui de "gouvernance" en expliquant qu'il s'agit là d'une rupture du pouvoir décisionnaire de l'État garant de la souveraineté populaire, remplacé par une démocratie participative n'ayant - selon lui - aucun attribut réellement *politique* : Pour ce chercheur indépendant, "le glissement du gouvernement à la gouvernance démontre que l'on est passé d'une civilisation de la souveraineté populaire incarnée dans la loi républicaine, garante de l'intérêt général, à une société pragmatiste, particulariste et utilitariste, garante d'intérêts économiques singuliers, dans laquelle la notion de bien commun n'a plus de place véritable ; voir aussi : Michèle Monte, Sylvianne Rémi-Giraud, « Les discours sur l'enseignement supérieur et la recherche », in : *Mots. Les langages du politique*, ENS éditions, n° 102/ juillet 2013.

<sup>9</sup>- Qui en font malheureusement souvent un fonds de commerce ou un tremplin pour leurs carrières personnelles.



face aux problèmes actuels socio-économiques et écologiques, et d'autre part, elle aura aussi comme vocation à se substituer aux politiques publiques traditionnelles considérées comme dépassées. Inversement, les détracteurs de ce mode de gestion la considèrent comme un véritable problème et non une solution, car elle ne fait que renforcer l'impuissance collective face à des défis de plus en plus ingouvernables. C'est une idéologie du désengagement de l'État-Providence, voire une théorie de la décomposition de l'État mise à l'œuvre depuis le tournant néolibéral des années 1980.

Néanmoins, nous considérons que la « variable », c'est-à-dire le capital humain, ses acquis et ses motivations sont déterminants pour parvenir à la « bonne » ou à la « mauvaise gouvernance » au sein des universités publiques. Notons aussi que le mythe ou le mirage de « la bonne gouvernance » s'éloignerait à cause de la politisation du domaine du savoir, usurpé d'abord -durant les années soixante-dix par la gauche, puis dans une seconde phase par les partis conservateurs et religieux.

Il est des termes tels que la « bonne gouvernance » qui s'introduisent insidieusement dans le lexique universitaire d'aujourd'hui sans que nul n'y prête attention et sans qu'on les ait définis préalablement. C'est seulement lorsqu'ils sont en quelque sorte fondus dans le décor qu'ils se révèlent pour ce qu'ils étaient depuis le départ, non pas de simples mots, mais des éléments structurants d'une construction idéologique fondée sur l'illusion.

On ne fera pas l'injure aux décideurs de penser qu'ils emploient ce terme « gouvernance » sans discernement. La condition *sine qua non* à la réussite de la « bonne gouvernance » c'est un environnement, notamment au sein et en dehors de l'université où priment le droit, l'application impartiale de la règle de droit, l'égalité de tous et celle des chances, la participation de tous les citoyens dans la gestion de la *RES PUBLICAE* (les choses de la cité). Mais à quelles conditions admet-on la « bonne gouvernance » et quels sont ses indicateurs ?

La « gouvernance » académique se pose aujourd'hui, dans des termes nouveaux face d'une part à un monde qui se globalise et impose des normes et standards sans cesse renouvelés de performance et de compétition sinon de compétitivité et face à une exigence de

formation en perpétuelle adaptation eu égard au marché du travail<sup>10</sup>, ce qui n'est pas le cas du marché du travail marocain.

La « qualité » est une notion dense et condense un nombre important de procédures, de mécanismes et d'objectifs. Elle renvoie principalement à la nature de la gouvernance universitaire qui renseigne sur le type de gouvernance suivi. Est-elle hiérarchique ou participative impliquant des enseignants, des étudiants, du secteur privé ? Cette évaluation, quand elle existe, est-elle réalisée d'une manière interne ou par des entités externes ou par les deux ? L'arbitrage entre les deux catégories de qualités est souvent problématique. Qui décide des besoins, et avec quelle garantie et avec quel résultat ? Ceci mène à plusieurs interrogations du genre : qui trace la stratégie du système éducatif ? De quelle manière les établissements servent-ils la société ?

Par rapport à cette problématique, un grand nombre de malentendus et de sous-entendus sont à démêler. Tout d'abord, il y a lieu de rappeler qu'à côté de la préparation des lauréats aux marchés du travail, l'Université prépare aussi à la citoyenneté et au civisme. Ces valeurs ne sont pas toujours aisées à évaluer et quantifier. Reste à diagnostiquer le secteur privé marocain qui est dans l'incapacité de verbaliser, clairement, ses besoins futurs, particulièrement dans une période de grands bouleversements économiques, pour réunir toutes les conditions propices d'une projection de l'état des besoins du marché en termes de profils demandés, et d'ajuster par conséquent les programmes de formation académique.

---

<sup>10</sup>. Claude Castonguay, « Le rôle de l'université dans le contexte de l'internationalisation », in : Présentation de la Société royale du Canada, 1986-1988, pp. 29-40, s'interroge et nous interroge en recourant à la formule du « doute méthodologique » sur « la teneur et la portée des impératifs posés à l'université comme établissement d'enseignement supérieur et de recherche, dans le contexte de l'internationalisation ».

## II. Etymologie du vocable « gouvernance » entre la langue française et arabe

Le verbe grec (piloter un navire ou un char). En latin *gubernare*, revêt les mêmes significations. Il fut réutilisé par des économistes et politologues anglo-saxons dans les années 1990 le considérant comme "*l'art ou la manière de gouverner*". Il est évident que ce choix de gestion a été baptisé à partir d'un repère et une assise linguistique qui puisent dans la civilisation gréco-romaine. Ainsi, nous pouvons déduire pour les Occidentaux, je pense au choix d'un terme, donc je suis du verbe "être" de la civilisation gréco-romaine et judéo-chrétienne socle de la civilisation occidentale aujourd'hui.

En langue arabe, le vocable gouvernance signifie :

- « Al *Hakama* = الحكامة » qui découle du verbe « *hakama* » = « *حکم* » : il a exercé le pouvoir.

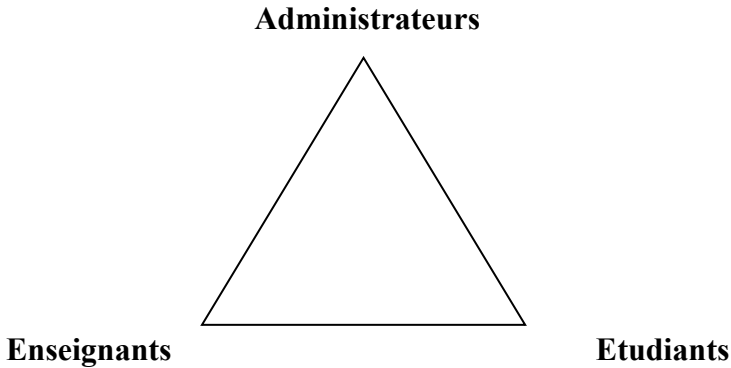
- « *Hokm* = حکم » signifie « une promulgation », un jugement ou un verdict. Nous déduisons qu'il y a un parfum de fait accompli concernant la manière de gouverner. Par conséquent, l'esprit de la « bonne gouvernance » est déjà compromis.

Nous percevons déjà la difficulté de trouver le mot juste avant de prétendre à un nouveau mode de gestion, y compris dans nos universités. Finalement, lorsque nous adoptons un concept importé, le sens de : « *je suis* » change et signifie bel et bien le « *verbe suivre* », particulièrement les exigences internationales de la mondialisation. Nous restons intimement convaincus que nous avons plus besoin d'« *Alhikmâ = la sagesse* » que d'« *Al hakama = la gouvernance* ». Quand on pense qu'il suffisait de remplacer le (i) par le (a), l'Université aurait trouvé ses « lettres de noblesse » tant au niveau du fond que de la forme, c'est-à-dire le choix du vocable. Donc, toute implication du corps enseignant universitaire, dans les différentes étapes de la « réforme » ou de la « bonne gouvernance » du système universitaire exige de la sagesse dans toutes les approches ; résultat des comptes, nous avons acquis la conviction que depuis des décennies, nous nous sommes résignés à la fameuse règle propre à notre civilisation :

« *Nous sommes une nation, une fois la révélation (bonne gouvernance) reçue, l'adoration commença* ».

De par notre terrain de prédilection qui est l'histoire, nous savons aussi qu'une relation dialectique entre le temps, l'espace et l'être humain engendre l'événement. Concernant le « **temps** », un état des lieux des universités marocaines de 1957 à nos jours s'impose. Quant à « **P'espace** », l'université et son environnement : reste à savoir si le savoir est un luxe ou une nécessité ?

La réponse réside dans le tissu économique fragile : de la sous-traitance et de l'informel. Et enfin, le « **capital humain** » : administrateurs, enseignants et étudiants, voir aussi l'état d'esprit des investisseurs privés lorsqu'il est question de financer la recherche fondamentale. Ces trois éléments conditionnent directement la mise en application et la réussite de la « bonne gouvernance » :



Toute initiative réfléchie de la mise en œuvre de la « bonne gouvernance » doit prendre en compte des « étudiants »<sup>11</sup> qui sont entre carence de formation, fondamentalisme et radicalisme de gauche. Par ailleurs, l'« administration » a souvent été prise dans le vieux réflexe de l'option sécuritaire. Et d'autre part, une grande partie des « enseignants-chercheurs » est soumise à une course frénétique pour l'appât du gain pour les Masters payants et ceci aux dépens de la recherche fondamentale. Un chevauchement entre ces trois éléments mélangés à la sauce politico-politicienne, laisse ce secteur figé ; heureusement que le genre de slogans prometteurs tel que la « bonne gouvernance » nous permet une certaine illusion à défaut de résolutions.

---

<sup>11</sup> Dans leur majorité, ils sont issus des milieux défavorisés du moins pour les Universités publiques.

### III. L'allégorie de la caverne de Platon<sup>12</sup>

Pour bien saisir la « bonne gouvernance dans les universités marocaines », l'allégorie de la caverne de Platon s'impose en ce qu'elle en est la parfaite illustration : « Elle met en scène des hommes enchaînés et immobilisés dans une demeure souterraine qui tournent le dos à l'entrée et ne voient que leurs ombres et celles projetées d'objets au loin derrière eux. Elle expose en termes imagés les conditions d'accession de l'homme à la connaissance de la réalité, ainsi que la non moins difficile transmission de cette connaissance ».

L'allégorie de la caverne met ainsi en scène des hommes enchaînés et immobilisés<sup>13</sup> dans une demeure souterraine<sup>14</sup> qui tournent le dos à l'entrée et ne voient que leurs ombres et celles projetées d'objets au loin derrière eux. Alors, ne voudront-ils pas revenir à la situation antérieure<sup>15</sup> ? Prenant conscience de leur condition antérieure, ce n'est qu'en se faisant violence qu'ils retourneront auprès de leurs semblables<sup>16</sup>. Mais ceux-ci, incapables d'imaginer ce qui leur est arrivé, les recevront très mal et refuseront de les croire.

1. Des choses sur la « bonne gouvernance », ils ne connaissent que les ombres projetées sur les murs de leur caverne par un feu allumé derrière eux. Des sons sur ce concept de gestion, ils ne connaissent que les échos.
2. Que l'un d'entre eux soit libéré de ses chaînes et accompagné de force vers la sortie, il sera d'abord cruellement ébloui par une lumière de la « bonne gouvernance » comme alternative qu'il n'a pas l'habitude de supporter. Il souffrira de tous les changements. Il résistera et ne parviendra pas à percevoir que l'on veut lui montrer la « bonne gouvernance ».

---

<sup>12</sup>- Platon, *La République*, VII

<sup>13</sup>- Il s'agit pour notre cas d'étude des : *ETUDIANTS, ENSEIGNANTS-CHERCHEURS ET ADMINISTRATEURS*.

<sup>14</sup>- Dans ce cas de figure c'est l'*UNIVERSITE MAROCAINE*.

<sup>15</sup>- Les réformes universitaires depuis les années quatre-vingt.

<sup>16</sup>- Les adeptes de la « bonne gouvernance » importée de l'Occident.



Récapitulons : des hommes sont enchaînés. Ils n'ont jamais vu directement la lumière du jour, la « bonne gouvernance » représentée ci-dessus<sup>17</sup> par des jarres, dont ils ne connaissent que le faible rayonnement : opinion et illusion par rapport au monde réel, en Occident<sup>18</sup>, source de ce mode de gestion et qui a un environnement relativement adapté.

Selon Pierre Lucier<sup>19</sup>, la caverne symbolise le monde sensible où les hommes vivent et pensent accéder à la vérité par leurs sens. Mais cette vie ne serait qu'illusion. Des esprits avertis tant bien au Maroc qu'en France ont mis l'accent sur l'importance du vocable « gouvernance » et ce qu'il cache comme sous-entendus sans être obligés de faire un état des lieux de la situation des universités marocaines. Pour le

---

<sup>17</sup> - Voir, figure I.

<sup>18</sup> - *Ibidem* : En haut de l'image, nous observons deux jarres à l'état normal sans effet d'optique, ce qui symbolise la « bonne gouvernance » dans son environnement adéquat.

<sup>19</sup> - Pierre Lucier, « Pédagogie et Enseignement Supérieur, révolution ou illusion ? », in : *actes du colloque de l'Association internationale de pédagogie universitaire*, tenu à l'Université de Nice Sophia-Antipolis du 30 mai au 2 juin 1990, Association Internationale de Pédagogie universitaire, 1993, 349p.

premier, David Larousserie<sup>20</sup>, « *Excellence, Bonne gouvernance, Autonomie, Compétitivité et Entrepreneuriat...* » sont des mots qui fleurissent depuis une dizaine d'années dans le paysage de l'enseignement supérieur et de la recherche. Une analyse quantitative montre que 18 sites des universités françaises ont un dénominateur commun ; « *université d'excellence* », ce qui répond aux souhaits de la commission européenne ; donc, bienvenue dans l'ère de la communication.

Le second est Omar Saghi<sup>21</sup> qui considère que le recours à une telle rhétorique élimine toute possibilité d'argumentation et de remise en cause. On se retrouve ainsi piégé par un discours au lieu de se donner des objectifs compatibles avec nos moyens afin de connaître le succès, mais nous avons notre façon assez particulière d'y accéder : on se sent obligé d'employer des mots ou des expressions dans l'air du temps, et on en vient à produire un discours promotionnel standardisé. Pour lui, ce genre de slogans et de discours représente un volet incitatif, ce qui empêche le volet coercitif.

Il est vrai que toute manœuvre budgétaire limitée pousse les universités à recourir à des énoncés et à des expressions en pensant plaire aux décideurs financiers. Au niveau de l'esthétique autrement dit de la forme, le remplacement du mot « *réforme* » par « *gouvernance* » est une omission peut être involontaire de sens. Il est vrai qu'on tique lorsqu'il est question d'éthique qui devra longtemps attendre son heure de gloire. De ce fait, notre « *bonne gouvernance* » engendre un grand nombre de malentendus et de sous-entendus qui restent à démêler. Nous restons convaincus que l'essentiel est dans l'état d'esprit de l'ensemble des acteurs. Nous restons tout de même lucides car la conscience règne mais ne gouverne jamais.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup>- David Larousserie, « L'analyse des discours, site Web ou articles, témoigne de la mainmise de la communication dans ce domaine d'excellence », Le Monde, mercredi, 2 octobre, 2013, p.6 ; Référence électronique : Olivia Chambard, « La promotion de l'entrepreneuriat dans l'enseignement supérieur. Les enjeux d'une création lexicale », Mots. Les langages du politique [En ligne], 102 | 2013, mis en ligne le 02 septembre 2015, consulté le 03 juin 2014. <http://mots.revues.org/21374>; Chambard O., 2013, "La promotion de l'entrepreneuriat dans l'enseignement supérieur. Les enjeux d'une création lexicale", Mots, n°102, p.103-120 : <http://www.cairn.info/publications-de-Chambard-Olivia-104218.htm> .

<sup>21</sup>- Omar Saghi, « Soyez polis, dites gouvernance », in : Tel Quel, N° 596, 21 Déc. 2013.

<sup>22</sup>- Paul Valéry.

On ne fait que reproduire les mêmes pratiques enveloppées dans un habillage rhétorique nouveau tel que celui de bonne gouvernance. La vérité n'y gagne pas, et le flou qui en résulte, s'il est souvent inoffensif, peut être terrible lorsque la politesse voile la gravité de la situation. A. Laroui considère que nous avons encore à réaliser un sevrage entre d'une part indépendance et dépendance et d'autre part allégeance et civisme. Il ajoute que la politisation d'un quelconque projet déterminé, entre les mains de certains « *politiciens* », une expression chère au Général De Gaulle<sup>23</sup>, le tire vers le point le plus bas.

A notre humble avis, nous avons plus besoin d'une « bonne » ou d'une « gouvernante » pour faire le ménage au niveau de la gestion de nos universités, ce qui est du ressort de la cour des comptes afin d'être habilité et digne de ce vœu appelé la « bonne gouvernance ». Sans la maîtrise de la variable dite de « capital humain », la « bonne gouvernance » universitaire demeurera :

- un langage fonctionnel,
- entre Rhétorique et clairvoyance,
- une communication publique,
- une invention lexicale,
- une syllabe de service,
- un antidépresseur post plan d'urgence (2009-2013).

Il est tout de même curieux que le principe de la rhétorique grecque soit le refus de distinguer la raison du discours et de séparer la réalité de la beauté des mots. Le seul moyen d'éviter d'être manipulé par le discours des autres : (individus et institutions) c'est de connaître les techniques qui le rendent persuasif. Cela nous permet de mettre à jour les ruses de notre propre discours, d'être lucides envers nous-mêmes. Pour Cicéron<sup>24</sup>, l'orateur doit s'occuper de trois choses : de l'invention, de la disposition, de l'élocution (bonne gouvernance).

---

<sup>23</sup>- Affaire de Suez 1956 : « Nous avons un gouvernement de fantoches, je dis de politiciens, de poli- petit chiens ».

<sup>24</sup>- Cicéron, De oratore, XIV ; Laurent Permot, La Rhétorique dans l'Antiquité, Paris, Librairie Générale Française, coll. « Le Livre de poche / Antiquité », 2000 ; Wilfried Stroh (trad. Sylvain Bluntz), La puissance du discours. Une petite histoire de la rhétorique dans la Grèce antique et à Rome, Les Belles Lettres, 2010.



L'enseignement supérieur public incarne partiellement la culture de la résignation. C'est la confirmation de la médiocrité de la formation primaire et secondaire. Là où la formation professionnelle a échoué, l'Université se doit aujourd'hui de prendre le relais ! A défaut de recette miracle, la « bonne gouvernance » représente une alternative ou un calmant pour soulager des douleurs assez profondes. En outre, il s'avère de plus en plus à l'épreuve de la pratique que la « gouvernance universitaire » est plus procédurière ; tant que ses fondements ne sont pas intériorisés par les acteurs de ce secteur, la reproduction des mêmes pratiques enveloppées dans un habillage rhétorique nouveau continuera.

## **Conclusion**

Entre les slogans et la réalité des universités marocaines, un amalgame entre investissement et dépenses<sup>25</sup> persistera notamment lorsque les protagonistes n'assimilent pas le prêt à porter, bien évidemment souvent importé, et lorsque la logistique fait défaut. Cependant, Mr bricolage<sup>26</sup> met en exergue ses recettes de redressements dans le cadre de la « bonne gouvernance » qui devient, en général pour les pays du tiers monde, une sorte de brouillon de modèles de réformes universitaires importées.

Au-delà de la plomberie et du bricolage, ce qui est encore plus important c'est le maintien d'une pensée critique, capable d'abattre sans états d'âme les vaches sacrées qui sont autant de « mots et merveilles » décalés de la réalité, victimes d'un modèle virtuel importé par divers canaux, et d'une grande ouverture d'esprit qui permettent de transgresser les tabous et d'ignorer les croque-mitaines mis en place par les idéologues qui défendent le statu quo<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> En langue arabe le jeu de mot est assez intéressant et révélateur « تَبْدِيرٌ وَو »

<sup>26</sup> - tels que : Fouad M. Ammor, Coordination du Programme Tempus au Maroc, La gouvernance universitaire marocaine : Cas du Programme Tempus Réalisation GATEWEB 2012 © TEMPUS MAROC ; Mohamed Harakat, « Gouvernance, Développement territorial et Culture », Quatrième Dialogue Euro-Méditerranéen de Management Public, Rabat, Maroc, 13 et 14 octobre 2011 ; « Quelle Université pour le XXI<sup>e</sup> siècle ? La gouvernance cognitive et démocratique, une chance pour le Maroc », El mari, Aladi, 2011, p.19.

<sup>27</sup> - L'enjeu est énorme, s'il fallait en effet que, profitant des lacunes et de faiblesses réelles de l'institution universitaire et drapés dans de nobles idéaux d'éthique et d'efficacité, on

Le recours à une locution telle « bonne gouvernance » élimine toute possibilité d'argumentation et de remise en cause. Dans les conseils de gestion des universités, dans les projets quinquennaux, dans les directives émanant du ministère, on retrouve inlassablement les mêmes expressions, les mêmes injonctions, dans un effet de circularité assez saisissant. Comme les universités n'ont aucune marge de manœuvre budgétaire, elles utilisent dans leurs documents des énoncés et des expressions dont elles pensent qu'ils vont plaire aux décideurs qui les financent. On se retrouve ainsi piégé par un discours au lieu de se donner des objectifs compatibles avec notre mission première. Sans une opération de toilettage, il est difficile pour l'Université de se réformer. N'oublions pas que l'Histoire nous rattrapera et que nous serons constamment à l'affût de nouveaux slogans au service des forces anonymes qui nous verraient tourner en rond.

La plus tangible au sujet du ralentissement ou du blocage de la mise en marche de la « bonne gouvernance universitaire » s'explique par la réalité et la situation de l'enseignement supérieur au Maroc et les bonnes intentions des décideurs dans ce secteur ; d'autre part l'appréciation entre enseignants chercheurs, en tant qu'« hommes de réflexions », envers ce mode de gestion passe par la prise en considération des nuances et des complexités de ce processus. Par contre, le législateur avec son armada d'administrateurs, de par leur nature d'« hommes d'actions », se contente de légiférer une fois qu'une quelconque réforme est désuète.

La tâche se complique lorsqu'il est question de gérer une crise sociétale agressive avec un tissu économique fragile et dépendant de l'extérieur et des changements climatiques. Tant que nous n'avons pas assimilé que l'Université est le reflet de son environnement, elle demeurera sur le banc des accusés à savoir qu'elle ne répondra jamais totalement aux exigences du marché du travail. Par ailleurs, elle a

---

*entreprenne : « la bonne ou la gouvernante doit faire le ménage tout en prenant en considération le passif, autrement dit, le passé avec ses histoires de gestion, ce qui est du domaine de la cour des comptes afin d'être habilitée et digne de ce vœu appelé bonne gouvernance, sans cette opération de toilettage difficile pour cette dernière de devenir une pratique, car l'Histoire nous rattrapera et nous serons toujours à l'affût de nouveaux slogans au service de forces anonymes qui nous verraient tourner en rond ».*

constamment été à la fois une victime et un tremplin pour les militants de tous bords afin d'accéder plus tard au pouvoir.

La meilleure thérapie face à une intoxication par ce genre de slogans, basés sur un processus argumentatif ayant comme cheval de bataille des stratégies linguistiques, est de faire confiance au facteur déterminant de l'histoire qui est le « temps » afin de se rendre compte que la « bonne gouvernance » ou la « réforme » reste le même accessoire ; l'essentiel est ailleurs, il suffit tout simplement de la « bonne foi » d'un « état d'esprit » et d'une « conscience » dans chaque démarche que nous entreprenons.

Au terminus de cette approche, nous souhaitons vous faire partager ces maximes qui résument bien nos propos :

- « Les bonnes résolutions sont des chèques tirés sur une banque où l'on n'a pas de compte courant », *Oscar Wilde*
- « On ne guérit pas les plaies en les léchant avec une langue de bois. », *Valérie Giscard d'Estaing*
- « L'excès du langage est un procédé coutumier à celui qui veut faire diversion », *François Mitterrand*.

L'utopie, telle que la « bonne gouvernance », n'est que le nom donné à un mirage à chaque fois que des « réformes » s'imposent, mais il faudra attendre pour les entreprendre. Rappelons que ce concept de la gouvernabilité exige le renvoi à la gestion du passé composé, et non « simple », de l'Université marocaine et ceci à travers la démystification de cette période assez douloureuse de l'histoire de cette institution afin d'élaborer une feuille de route et non de dérouté sous le patronage de la « bonne gouvernance ».

Avec cet excès d'engouement qui frôle la propagande pour nous vendre cette notoire « bonne gouvernance », nous serons comme celui qui croit ouvrir ses bras, mais derrière : son ombre est celle d'un homme crucifié sur une croix peut-être à cause d'un choix encore inaccessible. En l'état actuel de nos universités, nous pensons que la « bonne gouvernance » dynamise ce secteur au lieu de le dynamiser.

# Indépendance des universitaires et gouvernance des Universités en France après les lois Pécresse et Fioraso

**Jean-Louis CHARLET**

Professeur des Universités, Université de Provence

Jusqu'en 1968, les facultés étaient gouvernées par les professeurs, c'est-à-dire par le Conseil de faculté dont tous les professeurs titulaires étaient membres de droit, avec pour exécutif le doyen qu'ils avaient élu. Après le mouvement de mai 1968, la loi Edgar Faure, plusieurs fois modifiée, a partagé le pouvoir entre des conseils composés des deux corps d'enseignants-chercheurs (les professeurs, collège A, et les maîtres-assistants [remplacés plus tard par les maîtres de conférences], assistants et assimilés, collège B), de personnels Administratifs, Techniciens, Ouvriers et de Service (dits PATOS, maintenant BIATSS), d'étudiants et de personnalités extérieures, dans des proportions qui ont fait l'objet d'incessantes remises en cause et de combats sans cesse renouvelés, la droite essayant d'augmenter la proportion des universitaires et parfois plus spécifiquement des professeurs (le rapport entre collège A et collège B était à l'origine de 60 / 40, puis on est allé vers la parité, malgré la tentative de la loi Sauvage (1980) pour assurer dans le Conseil d'administration la parité entre les professeurs et l'ensemble des autres collèges). Les autres enjeux étaient la représentation des étudiants, avec l'application ou non d'un quorum par rapport au nombre de votants, et la proportion des personnalités extérieures.

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 s'est traduite par une volonté d'achever de casser le pouvoir des professeurs traités de "mandarins" et donc d'attaquer ce qui, sous des appellations différentes (Comité Consultatif des Universités, Conseil Supérieur des Universités, Conseil National des Universités...), représente le pouvoir des universitaires : à la demande d'universitaires de gauche, qui voulaient soustraire les nouvelles nominations à l'avis d'un Conseil National dont bien des sections échappaient à leur contrôle, le nouveau pouvoir, après avoir bloqué pendant plus d'un an toute nomination, devant l'urgence créée par ce blocage intempestif et voulant prendre le temps d'une réforme en profondeur de la

procédure de nomination des universitaires, inventa un Conseil Transitoire (le CTU), partiellement inspiré de la démocratie athénienne (on n'arrête pas le progrès !) dans la mesure où il associait 50 % d'universitaires tirés au sort et 50 % de nommés, alors que jusque-là la proportion des nommés était inférieure à la moitié des élus : avec un tel mode de désignation, la gauche était sûre de contrôler les nouvelles nominations et donc d'assurer sa mainmise sur l'Université française.

Parallèlement à cette sorte de coup d'état légal, le ministre de l'époque, Alain Savary, a réformé le Conseil National et a promulgué en 1984 un nouveau statut des enseignants-chercheurs qui mettait en danger l'indépendance des universitaires. À la suite d'un recours de parlementaires contre le projet de loi d'orientation de 1984, le Conseil constitutionnel a rendu le 20 janvier 1984 un arrêt d'une importance capitale pour l'indépendance des professeurs d'université puisque, en formalisant une longue tradition de libertés académiques (qui remonte au moins au grand juriste du XIV<sup>e</sup> siècle Bartolo de Sassoferrato)<sup>1</sup>, la plus haute autorité de droit public en France a reconnu le principe de l'indépendance des professeurs d'université. Ce principe d'indépendance, repris à plusieurs occasions par le Conseil d'État pour garantir aux professeurs « une représentation propre et authentique » (procédures de recrutement, d'évaluation, de promotion...), a depuis plusieurs années été grignoté, notamment par un arrêt du 6 août 2010 (décision n° 2010-20/21), qui lui substitue le principe d'indépendance des enseignants-chercheurs, et, sans être attaqué de front, publiquement, il a subi d'insidieuses attaques ; je pense en particulier à la tentative d'évaluation des universitaires par les étudiants, qui a conduit le Conseil d'État, saisi par un recours du président de la FNSAESR d'alors, Aymond Tranquard<sup>2</sup>, dont j'étais le Secrétaire Général, à préciser les conditions de légalité de l'évaluation des enseignements par les étudiants pour éviter qu'elle ne dérape en

---

<sup>1</sup> Ce point a été tout récemment bien mis en valeur par Ferdinando Treggiari, professeur de droit à l'université de Pérouse : sa communication « Alla scuola di Bartolo » au colloque « Bartolo da Sassoferrato e Niccolò Perotti: due grandi marchigiani nella cultura europea tra Medioevo e Rinascimento » (Sassoferrato, 3-5 juillet 2014, communication du 4 juillet) a bien mis en valeur la *dignitas* particulière (la plus haute) que Bartolo reconnaît au professeur d'université (le *doctor legens*).

<sup>2</sup> Lecture le 29 décembre 1997, C. E. n° 188347 et 188423.

évaluation des enseignants par les étudiants, ce qui serait une atteinte inacceptable à l'indépendance pédagogique des universitaires.

Lors des alternances de pouvoir, ce qu'on a appelé la cohabitation, sous les septennats de François Mitterrand, la droite a plus ou moins essayé de corriger certains défauts de ce système. Je pense en particulier aux travaux de la commission Quenet (Maurice Quenet, qui allait devenir un peu plus tard recteur de Paris) mise en place par François Fillon alors ministre de l'Enseignement supérieur, et à laquelle j'ai eu l'honneur d'appartenir avec Daniel Berra, alors Secrétaire Général du Syndicat Autonome de Droit, Économie et Gestion (novembre 1993 - septembre 1994). Le changement de ministère de François Fillon n'a pas permis la mise en œuvre de toutes les mesures préconisées dans notre rapport. L'une d'elles a néanmoins été appliquée quelque temps, à la satisfaction d'un grand nombre de collègues de toutes opinions, malgré l'opposition de l'appareil du SNESup : la composition des commissions de spécialistes, qui alors portaient bien leur nom et qui avaient le mérite d'associer toutes les spécialités d'une discipline puisque, par section du CNU (CSU...), tous les professeurs de l'université considérée en étaient membres de droit, avec un nombre égal de MCF désignés par élection quand leur nombre était supérieur à celui des professeurs. J'insiste sur ce point car leur mode de recrutement est l'un des éléments essentiels de l'indépendance administrative des universitaires. Nous aurons à y revenir en établissant une comparaison avec le système actuel.

Il me faut dire aussi quelques mots de plusieurs réformes apparemment secondaires, mais qui en fait constituent des attaques inadmissibles contre l'indépendance des universitaires et traduisent une certaine pensée politique hélas! majoritaire dans les sphères gouvernantes, de droite comme de gauche, puisqu'il s'agit de réformes introduites sous le gouvernement de la droite, sous la présidence de Jacques Chirac, et qui annonçaient l'esprit des lois à venir dont nous allons parler. Je veux parler de la réforme des commissions de spécialistes, des structures de recherche et des doctorats avec l'apparition des Écoles doctorales, ainsi que de la politique de fusion des universités.

D'abord les commissions de spécialistes ont été remplacées par des commissions d'établissement (changement de nom significatif), puis par des comités de sélection. La différence fondamentale, liée à l'idéologie d'une université autonome - entreprise managée par un patron (le président) et dont les universitaires ne seraient que les employés -, c'est que le président doit pouvoir imposer sa politique des "ressources humaines" (expression qui heurte ma sensibilité d'humaniste !). Les futurs universitaires (MCF ou PR) ne doivent pas être choisis par leurs pairs dans la discipline considérée, mais ils doivent correspondre à ce que leur patron (le président de l'université) attend d'eux : déjà les commissions d'établissement donnaient aux présidents une marge de manœuvre suffisante pour contrôler les commissions. Maintenant (nous verrons plus loin que, d'une manière générale, les réformes de Geneviève Fioraso poursuivent et amplifient les réformes de Valérie Pécresse) les comités de sélection sont à la botte des présidents, qui en choisissent et le président et les membres et, comme ils ne se privent pas d'y imposer des sous-chefs, bras armés de leur pouvoir, en tant que représentants de l'institution, même quand lesdits sous-chefs n'ont rien à voir avec la discipline considérée, on voit des comités de sélection où les spécialistes de la discipline sont nettement minoritaires, le problème n'étant plus de choisir le meilleur candidat de la discipline pour le poste considéré, mais celui dont le profil correspond aux souhaits du président. Cette question ne relève pas de la loi, mais elle est fondamentale par rapport à l'indépendance des universitaires car, comment pourraient être indépendants des universitaires choisis non en fonction de leur compétence dans la discipline considérée, mais selon le bon vouloir du président ? Disons, pour nuancer ce propos, qu'il y a des présidents qui n'abusent pas de leurs pouvoirs, qui veillent à conserver dans les comités de sélection une majorité de spécialistes ou qui essaient loyalement de mettre en œuvre la politique universitaire qu'ils jugent la meilleure pour leur établissement. Mais il faut dénoncer le fait gravissime que les présidents *puissent* contrôler les comités qui recrutent les nouveaux universitaires et que certains d'entre eux abusent de façon éhontée de ce droit. Certains auraient même voulu aller plus loin au moment du vote de la loi Fioraso. Nous y reviendrons.

Deux autres points sont liés et correspondent à la volonté d'un directeur des enseignements supérieurs sous la présidence de Jacques Chirac, un ancien président d'université (!), Jean-Marc Monteil. Ce dernier a voulu que tous les universitaires fissent partie d'une équipe de recherche et que ces équipes fussent reconnues (ou non) par le ministère. Cette exigence se comprend très bien dans les sciences expérimentales (relevant des sciences dites dures ou de certaines sciences humaines). Elle est beaucoup plus discutable dans le domaine des lettres, langues, sciences humaines et sciences sociales, voire en mathématiques fondamentales, où la recherche est avant tout personnelle, alors que, dans les disciplines expérimentales, elle ne peut être conduite que dans des laboratoires. Cette politique est devenue liberticide à partir du moment où la direction des thèses a été reliée à cette réforme. Alors que l'une des prérogatives majeures des professeurs d'université (et des MCF HDR) est de diriger des thèses, si l'on n'appartient pas à une équipe reconnue par le ministère et attachée à un doctorat (double condition), on ne peut plus diriger de thèse et donc on est exclu d'une de ses missions fondamentales ! En outre, l'acceptation des sujets de thèse est soumise à l'accord du directeur de l'école doctorale et certains d'entre eux en profitent pour régler leurs comptes avec leurs collègues : je puis citer des cas (j'ai présentement à l'esprit le cas d'un refus en anglais dans une université du sud de la France) où des directeurs d'école doctorale ne se privent pas de ce droit au refus. En clair, la nouvelle procédure initiée par J.-M. Monteil permet de *tuer universitairement* un collègue qui n'est pas dans la ligne souhaitée : n'est-ce pas une liberté fondamentale d'un professeur d'université que de pouvoir diriger une thèse dont le sujet soit librement choisi entre le thésard et lui ? On arrive à la même *mort universitaire* en excluant un collègue de la seule équipe de recherche de sa spécialité reconnue dans son université (là encore j'ai des exemples en tête) et, si le ministère cesse de reconnaître une équipe de recherche, il en *tue* tous les membres. En outre, nous verrons que la possibilité reconnue par le statut des universitaires dans le décret élaboré par Valérie Pécresse d'être rattaché à une équipe de recherche extérieure à son université est combattue, insidieusement ou même ouvertement, par bien des présidents d'universités. Or quelle est l'indépendance d'un professeur qui ne peut pas librement former des disciples en dirigeant des thèses choisies par lui ?



C'est au même J.-M. Monteil qu'on doit le mouvement de concentration des universités. Sous prétexte de rapprocher les universités, la recherche publique (grands organismes de recherche) et privée (laboratoires des entreprises) et les collectivités territoriales, J.-M. Monteil a prôné la mise en place de PRES (Pôles de Recherche et d'Enseignement Supérieur). Au début, nous n'y étions pas défavorables : dans le contexte de compétition économique mondiale que nous vivons, il nous semblait judicieux de rassembler, sur des thématiques précises, tous ceux qui contribuent à la recherche en facilitant les échanges entre recherche fondamentale et recherche appliquée ainsi qu'avec les collectivités territoriales concernées. Mais nous avons vite déchanté en constatant que ces PRES n'étaient qu'un moyen déguisé de parvenir à la fusion des universités : le ministère a favorisé la constitution de PRES qui ne comprenaient que des universités, sans organisme de recherche ni laboratoire privé ni collectivité territoriale. Certaines fusions d'universités s'imposaient ou s'imposent : le pouvoir politique (de droite comme de gauche) a pendant trop longtemps encouragé la multiplication de petites universités pour satisfaire certains élus locaux (jusqu'à l'échec de la création d'une université à Agen, qui avait déjà des délocalisations des quatre Universités bordelaises !). Nous avons protesté en son temps contre cet émiettement des universités. Mais, à l'inverse, toutes les fusions ne sont pas ou ne seront pas bénéfiques. Il ne peut pas y avoir d'université en deçà d'une certaine "masse critique", certes. Mais faut-il pour autant créer des monstres ingouvernables, des usines à gaz déshumanisées où les universitaires ne se sentent plus chez eux ?

Je n'ai pas le temps de détailler davantage cette esquisse, déjà trop longue, de la situation des universités et des universitaires avant le grand choc qu'a constitué la loi de Valérie Pécresse avec les textes d'application qui en ont découlé. Mais il était nécessaire de dresser ce panorama parce que la situation actuelle s'explique non seulement par les lois Pécresse et Fioraso, mais par toutes ces réformes de détail qui relèvent d'une seule et même idéologie visant à instaurer une Université dont les universitaires, privés de l'indépendance qui est au cœur de leur statut tel que nous le défendons, ne seraient (je n'ose dire "ne seront") plus que des emplois soumis ou licenciés.

La loi proposée nominalement par Valérie Pécresse, mais en fait inspirée par des présidents d'université pour les présidents d'université et négociée par eux avec le candidat puis le président Sarkozy (c'est lui qui, devant l'opposition unanime des universitaires - même, pour une fois, ceux de l'UNI - a demandé aux étudiants de l'UNI de s'entendre avec les étudiants de l'UNEF pour imposer cette loi, « *par les étudiants contre ces cons de profs réac* », citation rapportée par un participant étudiant à la réunion qui avait suivi, à l'Élysée, celle des syndicats de personnels au plus fort de la contestation contre la loi Pécresse), a donné un cadre légal à l'idéologie qui s'était déjà manifestée dans les réformes de "détail" dont j'ai parlé dans l'introduction qui constitue en fait la première partie de mon exposé. Il s'agissait d'une "loi relative aux libertés et responsabilités des universités", communément désignée sous le sigle loi LRU. Le projet déposé par Valérie Pécresse en urgence, avec une procédure particulière faisant voter d'abord le Sénat pour éviter toute navette et laisser le dernier mot à l'Assemblée Nationale après le vote du Sénat (sans navette), nous avait inquiétés. Ne pouvant peser sur son élaboration, à la demande de la commission des affaires culturelles du Sénat, nous avons, Michel Gay et moi-même, été longuement reçus par le rapporteur, président de cette commission, le sénateur Jean-Léonce Dupont. Dans un après-midi de travail intensif était sorti un texte à peu près acceptable en ce qui concerne la gouvernance des universités et le sénateur J.-L. Dupont, auquel je tiens à rendre publiquement hommage, avait repris la quasi-totalité de nos amendements dans son rapport au Sénat et il avait été suivi, pratiquement sur tous les points, par la majorité des sénateurs. Quand le texte est arrivé en urgence à l'été 2007 devant l'Assemblée, le rapporteur désigné, dont les compétences n'étaient pas à la hauteur de son ambition, Benoist Apparu, déclara que le rapport du sénateur Dupont était excellent et que, faute de temps pour rédiger un rapport personnel, il le reprenait à son compte... pour en fait détricoter tout ce que le sénateur Dupont avait obtenu du Sénat, à l'exception de deux amendements qui lui ont sans doute échappé ! Cette loi fut votée à la sauvette, de nuit, honteusement, au début du mois d'août.

En ce qui concerne la gouvernance des universités, elle conservait trois conseils (Conseil d'Administration, Conseil scientifique et Conseil des Études et de la Vie universitaire), mais il ne restait plus de pouvoir réel, face à un Président renforcé, qu'à un Conseil

d'Administration limité dans le nombre de ses membres, surtout dans la représentation des universitaires (au maximum sept PR et sept MCF), avec des personnalités extérieures qui, dans le projet de loi, étaient toutes désignées par le président ! Évidemment, compte tenu de ce mode de désignation, elles ne prenaient pas part à l'élection du président (dans quelle république digne de ce nom pourrait-on être élu par des gens qu'on aurait en partie soi-même désigné !). Quelle fermeture de l'Université au monde extérieur dans une loi qui prétendait au contraire l'y ouvrir : les représentants du monde extérieur, et donc de cette ouverture, étaient exclus de la décision la plus importante pour l'université, l'élection de son président tout puissant ! Dans le projet, il était prévu que même les représentants des Conseils régionaux ou généraux seraient désignés par le président ! Quand nous avons exprimé notre indignation devant une telle mesure, le Sénateur Dupont fut horrifié par rapport à toutes les règles républicaines : une assemblée élue par le peuple désigne elle-même ses propres représentants ! Le Sénat, sur son rapport, avait rectifié cette incongruité constitutionnelle et la censure de B. Apparu n'a pas osé revenir sur ce point à la première rédaction (c'est l'un de nos deux amendements qui ont échappé à sa censure). Par ailleurs, par la voix d'un parlementaire parisien, B. Apparu a fait introduire dans une ultime séance nocturne un mode d'élection parfaitement justifié pour des collectivités locales comptant un nombre important d'élus, mais aberrant, inique et dangereux pour des représentations limitées à un petit nombre (sept au maximum) : un scrutin donnant à la liste arrivée en tête au moins la moitié des sièges (donc quatre sur sept) avec répartition à la proportionnelle de la (petite) moitié des sièges restant : trois. En clair, en dehors du cas de trois listes extrêmement proches l'une de l'autre qui se soldait par un 5 - 1 -1, même avec un écart d'une seule voix entre la première et la deuxième liste), une minorité représentant 15 à 20 % du corps électoral n'avait aucune chance d'obtenir un siège et donc n'avait pas intérêt à se présenter. Dans la majorité des universités, on a eu deux listes et, quel qu'ait été l'écart de voix entre elles, le résultat a donné six élus pour l'une et un seul pour l'autre : d'où la disparition des minorités même assez représentatives (15 à 20 % des voix) et la surreprésentation de la première liste, même en cas de quasi-égalité avec la suivante. Un tel système, liberticide et inique comme on le voit, n'avait même pas l'avantage de l'efficacité puisque, dans bien des universités, les majorités n'ont pas été les

mêmes (on pouvait s'y attendre et nous l'avions dit !) entre le collègue A (PR et assimilés) et le collègue B (MCF et assimilés). D'où bien souvent deux blocs d'universitaires 6 + 1 contre 1 + 6 se sont affrontés et, en l'absence de personnalités extérieures pour les raisons que nous avons dites, ce sont les personnels BIATSS et les étudiants qui ont arbitré avec, dans certains cas, des marchandages démagogiques qui n'ont pas grandi les universités où ils ont eu lieu.

Restait, et reste toujours puisque nous vivons encore sous ce régime inique, une situation scandaleuse dont nous avons dénoncé la nocivité en rapprochant la diminution de la représentation des universitaires du mouvement de concentration des universités visant à faire disparaître, sinon à court terme, du moins à moyen terme, les universités mono- ou bidisciplinaires pour généraliser des universités (comme leur nom l'indique) comprenant toutes les branches du savoir et de la formation.

La loi Pécresse, qui permettait une représentation par grands groupes de discipline au CS et au CEVU, imposait au CA la présence sur toute liste d'au moins un représentant de chacun des quatre grands groupes de disciplines (sciences dures, santé, droit-économie-gestion et lettres et sciences humaines). Mais la place des candidats sur les listes et le résultat des élections (notamment dans le cas d'un 5-1-1) a pu faire (et cela s'est fait) qu'un grand groupe soit absent du Conseil d'Administration. Sans aller jusque-là, dans de nombreux cas, un grand groupe (qui compte de nombreuses disciplines) n'est représenté que par un ou deux élus. Or *la notion de discipline est constitutive de la liberté et l'indépendance des universitaires* : nous savons tous que chaque discipline a ses méthodes de recherche ou d'enseignement (et parfois même un type particulier de débouché) et que le travail qui s'y fait ne peut être valablement apprécié ou développé que par ses représentants. De plus, comme le taux d'encadrement des étudiants est très différent d'une discipline à l'autre (en partie à cause du type de formation et de pédagogie), le secteur des sciences dures représente à lui seul environ 40 à 45 % du corps électoral global, ce qui lui donne un poids considérable. Avec ce système, dans certaines universités, des "petites" disciplines ont été écrasées et leur avenir sera soumis au bon vouloir des grandes. La loi Pécresse n'a pas permis une gouvernance équilibrée entre les différentes disciplines : la seule

solution qui respecterait l'indépendance des universitaires dans le cadre de leur discipline serait d'assurer par la loi l'autonomie... des UFR facultés (comme c'était le cas en médecine avant la loi LRU) par rapport à l'université qui se limiterait à une fonction de coordination, d'harmonisation et, le cas échéant, d'arbitrage entre les facultés. La loi Pécresse a donc souvent obligé les présidents à des compromis humiliants, elle a limité la représentation des universitaires et exclu de la gouvernance des disciplines entières.

À ce problème de gouvernance, il faut ajouter celui du statut des personnels, combat dans lequel AutonomeSup a joué un rôle particulièrement actif. Le problème du statut est lié à celui de la gouvernance. Sarkozy avait promis aux présidents de leur donner tous les instruments de pouvoir pour mettre au pas les universitaires : la définition des emplois du temps avec une modulation permettant un service d'enseignement alourdi, le système des décharges et des primes (exemple de la PRED pour un vice-président !), les congés dits sabbatiques et même la majorité, sinon la totalité, des promotions. Le combat fut féroce et nous avons obtenu quelques concessions si importantes que plusieurs présidents et un journaliste m'ont traité de « fossoyeur de l'autonomie des universités » :

- le service d'enseignement alourdi ne peut pas être imposé à un collègue ;
- le CNU garde une petite partie des congés dits sabbatiques (CRCT) et surtout la moitié des promotions ;
- les universitaires peuvent (au moins en théorie) conduire leur recherche dans une équipe extérieure à leur université.

Nous avons essayé de trouver un point d'équilibre entre l'autonomie des universités et l'indépendance des universitaires. La crise économique mondiale avait montré les dangers d'une absence totale de régulation. Nous avons essayé de faire comprendre à certains hommes ou femmes politiques, sans être sûrs d'y être parvenus, qu'*il n'y a pas d'université sans universitaires libres et indépendants*, que la recherche ne se décrète pas, qu'elle n'est féconde que lorsqu'elle est libre. Ce fragile équilibre a été rompu par la loi Fioraso et le comportement des présidents.

Comme on le sait, Sarkozy a été battu ; pour ce qui est des électeurs universitaires, à cause du mépris qu'il leur avait témoigné. L'élection de François Hollande, avec la politique menée par Geneviève Fioraso, n'a fait que continuer, en l'aggravant, la politique de Nicolas Sarkozy dont Valérie Pécresse n'était que l'exécutante. Nous avons même craint le pire lors de la préparation de la loi Fioraso en 2013 : certains de ses conseillers, liés au lobby des présidents, voulaient escamoter le CNU, garant du statut national des universitaires, en supprimant, sous prétexte de simplification, la qualification accordée par le CNU pour les fonctions de MCF et de PR : la seule thèse aurait suffi, puisqu'on voulait en outre supprimer l'HDR, pour être candidat à un poste de MCF ou de PR, et les comités de sélection mis en place par les présidents (avec en outre le garde-fou du veto du président) auraient choisi en toute liberté, sans aucun contrôle national. Ces dispositions ont été (momentanément ? je le crains) écartées. G. Fioraso a modifié le régime électoral du Conseil d'Administration dans un sens plus raisonnable, mais sans remédier à la sous-représentation des universitaires (et des disciplines). Elle a semblé reprendre une de nos propositions : la création d'un Conseil Académique. Mais, alors que notre proposition visait à créer un contrepoids aux pouvoirs du président en plaçant à côté du Conseil d'Administration un Conseil Académique à l'américaine, c'est-à-dire une assemblée d'universitaires ayant de réels pouvoirs en matière d'enseignement et de recherche, garante de l'indépendance et des libertés des universitaires, elle s'est contentée de fusionner le CS et le CEVU.

La procédure d'habilitation des diplômes, qui permettait un certain contrôle national des diplômes nationaux a été remplacée par une procédure d'accréditation qui n'apporte plus de garantie nationale : les établissements, globalement accrédités, pourront faire, en réalité, ce qu'ils voudront, avec qui ils le voudront, ce qui aura des conséquences sur le caractère national des diplômes auquel nous sommes attachés, dans la perspective française où les conventions collectives jouent un rôle déterminant. En revanche, les universités n'ont aucune autonomie dans la détermination des conditions d'accès aux différents diplômes universitaires, en particulier aux masters. D'autre part, le rapprochement, voire la fusion des universités, est maintenant inscrit dans la loi : les inconvénients précédemment décrits vont donc se généraliser.

En dehors de la gouvernance, la politique de G. Fioraso prolonge et aggrave celle de V. Péresse. Nous avons échappé de peu, au dernier CTU (Comité Technique Universitaire), à une nouvelle définition de l'universitaire : les charges administratives auraient été mises sur le même plan (ou même au-dessus) que notre double fonction d'enseignement et de recherche. L'évaluation des universitaires sera remplacée par un "suivi de carrière" dont les représentants du ministère ont été incapables de donner une définition juridique et l'on reprend l'évaluation des enseignements : il faudra être très vigilants pour éviter tout nouveau dérapage. Enfin, le ministère ne fait pas respecter par les universités le libre choix de son équipe de recherche pour chaque enseignant-chercheur : les universités usent de brimades, voire de harcèlement (sans parler de l'absence de promotions, de primes...) contre ceux qui veulent user de cette liberté légitime, et ce, en toute impunité pour elles.

Or nous devons rappeler, tout en reconnaissant le rôle important des personnels BIATSS dans le fonctionnement des universités, l'indispensable écoute des besoins exprimés par les étudiants et la nécessité d'une ouverture au monde, que ce sont les universitaires qui constituent l'Université et que c'est donc autour d'eux qu'il faudrait la (re)construire, alors que la loi Péresse, prolongée et aggravée par la loi Fioraso, tend à supprimer l'indépendance des universitaires et à les réduire au rang d'employés d'un patron plus puissant qu'un PDG (que son Conseil d'Administration peut remercier !), véritable comte ou duc, selon la taille de l'université, qui, trop souvent, organise son université comme son propre fief en s'entourant d'un groupe de barons (les sous-chefs) parfois plus intransigeants et plus autoritaires que le duc lui-même.

L'avenir de l'Université passe donc par la défense de l'indépendance des universitaires enseignants-chercheurs dans ses trois aspects :

- indépendance pédagogique de l'enseignant évalué par les seuls pairs de sa discipline ;
- indépendance de la recherche pour le chercheur, libre de choisir (ou non) une équipe à l'intérieur ou à l'extérieur de son université, libre de diriger des thèses ;
- indépendance, par son statut national, dans l'organisation administrative et politique des universités autonomes (recrutement, promotion, évaluation et place de relief dans la gouvernance).

# Impact des handicaps de l'enseignement supérieur français sur la gouvernance des établissements

**Gilles GUYOT**

Professeur honoraire des Universités

L'une des caractéristiques de l'enseignement supérieur en France réside dans ses relations particulières avec l'État. En effet, si les Universités sont autonomes depuis la loi Faure du 12 novembre 1968, et surtout depuis la loi LRU du 10 août 2007, l'expérience concrète d'un président d'Université ou d'un directeur de composante est bien différente : les pratiques de la tutelle étatique génèrent de nombreux handicaps, non seulement pour les établissements publics que sont les universités, mais, par ricochet, pour leurs composantes, et plus particulièrement pour les dynamiques d'entre elles que sont les écoles ou instituts professionnalisés, notamment les écoles de management ou d'ingénieurs. Au demeurant, même les grandes écoles, extérieures aux universités, ne sont pas toujours épargnées. Alors même que cet aspect est rarement évoqué, c'est toute la gouvernance des établissements d'enseignement supérieur qui s'en trouve parasitée. Pour rendre la mesure du problème, il convient donc d'analyser ces handicaps avant de proposer quelques pistes pour en sortir.

## **I. Les handicaps de l'enseignement supérieur en France**

### **LE MINISTERE DE L'EDUCATION NATIONALE**

Pour reprendre le propos d'un ancien directeur général de l'Enseignement supérieur, l'administration française de l'Education nationale demeure « une bureaucratie taylorienne ».

**L'Autonomie.** Les Universités en France n'existent en tant qu'établissements publics autonomes que depuis la loi Faure précitée, soit moins de cinquante ans.



On peut résumer leur histoire, d'Edgar Faure à Valérie Pécresse, par la formule : « *La loi donne, l'administration reprend* ». Certes, Edgar Faure, professeur d'histoire du droit à ses moments perdus, avait fait voter une loi qui permettait aux nouvelles universités de renouer avec la tradition médiévale brutalement interrompue en 1795 par la dissolution de toutes les universités. Elles avaient obtenu un statut d'établissement public original, dispensé du contrôle à priori des dépenses, votant librement leur budget, organisant à leur guise leurs structures internes, créant leurs composantes (Unités d'enseignement et de recherche (U.E.R.), départements, centres de recherche) et décidant des diplômes qu'elles voulaient délivrer. Bref, elles étaient libres de définir une politique et de la mettre en œuvre.

Une autre caractéristique majeure de leur originalité venait de la reconnaissance de l'importance du corps académique à travers les prérogatives données aux structures internes et tout particulièrement aux U.E.R. et aux écoles ou instituts dérogatoires. Non seulement ils étaient en charge de domaines déterminés d'enseignement et de recherche, mais ils les géraient, les modifiaient en fonction de leur stratégie, en accord avec la politique de l'Université et sous son contrôle. En outre, ils votaient leur budget et leur directeur l'exécutait. Dans le cas des écoles et instituts dérogatoires, le directeur était non seulement ordonnateur de droit mais il pouvait même signer les contrats et conventions votés par son conseil sans que l'université puisse s'y opposer.

Le corps académique jouait un rôle majeur dans l'administration et la gestion de l'université et de ses composantes puisque ses membres représentaient 60% du conseil de l'université et des conseils de composantes, tandis que ces conseils élisaient respectivement le président de l'université et les directeurs (doyens) de composantes. En outre, les membres du conseil de l'université pouvaient être élus par composantes, ce qui assurait une représentation équilibrée de toutes les disciplines et de tous les corps d'enseignants-chercheurs et d'enseignants, mais aussi des étudiants des différents cycles. En outre, ces conseils comprenaient des représentants élus des personnels non-enseignants et des personnalités extérieures, avec droit de vote.

Certes, les statuts initiaux, incluant la liste des U.E.R., la création d'instituts dérogatoires, ou l'autorisation de délivrer des diplômes nationaux restaient soumis à l'approbation de l'administration centrale. Mais celle-ci n'avait pas la possibilité d'intervenir dans le fonctionnement interne des établissements, ni dans les recrutements des enseignants-chercheurs.

Toutefois, deux erreurs de jugement devaient avoir des conséquences regrettables. La première fut de permettre aux anciennes facultés, dotées de conseils provisoires élus, de se fragmenter en plusieurs U.E.R., instituts ou écoles. La seconde, dans les grandes villes, fut de regrouper de façon arbitraire ces composantes en 2 ou 3 universités et même 13 pour Paris et sa banlieue, au motif qu'il serait impossible d'administrer une université de plus de 25 000 étudiants ! Les conséquences furent les suivantes : des facultés amputées de disciplines complémentaires des leurs et cherchant à les recréer au prix, parfois, d'un gaspillage de moyens, la création, de ce fait, de composantes concurrentes dans une même ville, et au final une carte universitaire illisible tant pour les non-initiés que pour les universités étrangères pour qui une université doit en principe couvrir toutes les disciplines.

Depuis lors, l'administration centrale n'a eu de cesse de remettre en cause cette structure originale de l'université avec ses deux étages et le rôle déterminant du corps académique. La loi Savary de 1984, s'attaqua aux composantes en supprimant la liberté contractuelle des directeurs de composantes dérogatoires, les replaçant sous la tutelle des présidents. L'élection du conseil d'administration par U.E.R. (rebaptisées U.F.R.) fut supprimée, sauf à être faite par grands secteurs de formation. Le passage au scrutin proportionnel, politisa les élections et surreprésenta les minorités. Le corps académique, devenu minoritaire dans les conseils, et morcelé en groupes opposés, les présidents et directeurs devinrent souvent les otages des élus administratifs ou étudiants. Sauf cas particulier, les petites disciplines disparurent des conseils, ce qui fut bien souvent le prélude à leur extinction. Au final, la structure originale à deux étages devint évanescence, se conformant à la jurisprudence répétée du Conseil d'Etat pour qui « une Université est un établissement public administratif comme un autre ».

Parallèlement, le ministère des finances a progressivement rogné l'autonomie financière des établissements à partir des années 70, contraignant toujours plus les responsables universitaires à une haute voltige à laquelle ils n'étaient pas préparés. Le plus souvent, ceux-ci ont embauché des agents comptables issus de ce ministère pour ne pas avoir d'ennuis, perdant dès lors leur autonomie, car certains de ces comptables n'hésitaient pas à confondre leur domaine, qui est la légalité, avec celui du président (ou directeur) qui devrait seul décider de l'opportunité d'une dépense. Ce domaine est trop technique pour s'y attarder ici mais il y aurait beaucoup à dire sur un sujet qui n'est pas anodin tant s'en faut.

La loi LRU de Valérie Pécresse a porté le coup de grâce au modèle d'une Université à deux étages et imposé un alignement complet sur l'établissement public administratif. C'est donc la fin des Universités à proprement parler puisque ce qui les caractérise c'est la primauté du corps académique dont les membres « *ne sont pas les employés de l'université, mais ils sont l'Université<sup>1</sup>* ».

Au final, on appréciera l'autonomie des Universités françaises aux classements effectués dans une enquête réalisée en 2011 par l'EUUA<sup>2</sup>:

- Autonomie structurelle : 16<sup>ème</sup> sur 26,
- Autonomie financière : 22<sup>ème</sup> sur 26,
- Autonomie R. H. : 25<sup>ème</sup> sur 26,
- Autonomie pédagogique : 26<sup>ème</sup> sur 26.

**La tutelle bureaucratique.** Définie par Weber comme une administration gouvernée par des règles, la bureaucratie est l'application de l'organisation scientifique du travail en atelier, due à Taylor. Si cette dernière a révolutionné l'organisation du travail dans les usines au point qu'aujourd'hui elle est restée le paradigme dominant, sa transposition au travail de bureau est loin d'avoir les mêmes vertus. Le recueil des lois et règlements (RLR) de l'éducation nationale occupait, avant sa mise en ligne, une pièce entière.

---

<sup>1</sup> Réponse d'un professeur Prix Nobel au Général Eisenhower, alors président de *Columbia University*.

<sup>2</sup> *European Universities Association*.

L'extrême complexité du dispositif amène ceux qui doivent l'appliquer à poser des questions aux services du ministère, y compris ceux qui travaillent dans les Universités. Or les réponses que l'on obtient peuvent varier avec l'interlocuteur, voire le service auquel on s'adresse et ne protègent en rien le président d'université si d'aventure l'affaire se termine devant un tribunal qui statue différemment.

Cette bureaucratie est structurée suivant un modèle pyramidal qui n'a guère changé depuis un siècle. Ainsi, les bureaux chargés d'instruire les demandes de création ou de renouvellement de diplômes continuent d'être organisés en quatre entités correspondant aux anciennes facultés d'avant 1968 : de Droit-Sciences économiques-Gestion -Science Politique ; Lettres & Sciences Humaines ; Sciences ; Médecine & Pharmacie. Ce découpage ne correspond pas nécessairement aux diplômes du LMD actuel, ce qui entraîne la création d'autres structures qui viennent complexifier le circuit et créer inévitablement des bugs. Ce système se caractérise aussi par sa capacité à digérer toutes les réformes. Alors que l'originalité du LMD était de supprimer les maquettes concoctées par les services du ministère pour laisser le champ libre aux universités de définir un domaine, une mention et, le cas échéant, une spécialité, les services ont imposé, au mépris de cette liberté, que le domaine soit le nom de l'une des quatre anciennes facultés.

Ainsi, alors que le management (gestion) est aujourd'hui une des disciplines les plus nombreuses, un diplôme de R.H. par exemple s'intitulera : « Master Droit, Sciences Economiques, Gestion, Science Politique, mention Management des Ressources Humaines ». C'est proprement illisible, surtout à l'étranger où les sciences économiques et la science politique font partie des sciences sociales tandis que le droit est à part, comme la médecine. En fait, il y a un concept, celui du grade, que l'on retrouve dans la plupart des pays : Licence, Master, Doctorat en France, *Bachelor, Master, Doctorate (Ph.D.)* dans les pays anglo-saxons. La différence tient à ce que, dans ces derniers, celui-ci est soit général : *Art* ou *Science*, avec une répartition des disciplines entre les deux, et il est suivi du nom du diplôme, soit professionnel et il possède un intitulé propre : *MBA* (management), *LLM* (Master en Droit), *MEng* (Master d'Ingénieur). Puis les services ont réintroduit des maquettes.

La création du Master en deux ans comme nouveau diplôme de deuxième cycle, la licence en trois ans devenant le nouveau premier cycle, aurait dû amener les universités à réorganiser les cursus suivant ce schéma. Il n'est pas nécessaire d'être juriste pour comprendre qu'un diplôme (et grade de surcroît) est un tout et qu'on ne peut empêcher un étudiant qui a réussi ses examens de passer dans l'année supérieure. Naturellement, certaines universités ont conservé des cursus avec maîtrise (Master 1) non sélective et Master 2 sélectif, ce qui crée un système de reçus-collés parfaitement scandaleux, et le plus fort est que les juristes n'ont pas été les derniers à y recourir. Pourtant, il a fallu plus de dix ans pour que ceux-ci commencent à s'émouvoir et fasse des recours devant les tribunaux administratifs, recours qu'ils ont évidemment gagné. Dans cette affaire, l'administration avait au départ voulu rendre possible la sélection à l'entrée du Master, mais elle s'était inclinée devant le refus de certains syndicats et associations étudiantes. Dès lors, ne pouvant empêcher les étudiants d'entrer en maîtrise, elle décida courageusement de fermer les yeux sur l'illégalité du maintien *de facto* de l'ancien système par un certain nombre d'universités. Aujourd'hui, devant l'annulation par le Conseil d'Etat de la sélection en Master pratiquée par certains établissements, elle se trouve au pied du mur mais continue de tergiverser.

**Les fonctionnaires.** Les universités ont toujours travaillé avec des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service nommés par l'administration centrale sur des emplois mis à leur disposition par l'Etat. Appartenant au corps de l'administration scolaire et universitaire (ASU), ces fonctionnaires sont affectés dans le cadre d'un mouvement régional ou national, sans intervention de l'Université, ils sont promus par des commissions dans lesquelles l'établissement ne siège pas, se contentant de faire des propositions, et ils ne quittent l'établissement qu'à leur initiative. L'autorité de l'université sur eux est limitée. Ils sont donc avant tout au service de l'Etat et l'autorité de l'Université sur des personnes qui ne font souvent que passer est réduite, d'autant que les primes sont étroitement encadrées et assez peu motivantes. L'Etat ne se prive pas, surtout chez les cadres, d'exploiter leur absence de sentiment d'appartenance à l'établissement pour surveiller le fonctionnement,

freiner les initiatives novatrices et dénonce ce qui leur déplaît à la tutelle.

Le corps des ingénieurs, techniciens de recherche et formation (ITRF), plus récemment créé pour les Universités, correspond mieux à leurs besoins en raison du grand nombre de postes techniques qu'il propose dans tous les domaines aujourd'hui nécessaires au développement des Universités (informatique, finance, comptabilité, contrôle de gestion, gestion des ressources humaines, communication, qualité). De plus, les universités peuvent les recruter directement et à des échelons élevés, et ils peuvent bénéficier de primes importantes. Jusqu'à la loi LRU, leur nombre restait faible et les syndicats de l'ASU faisaient pression sur les présidents pour qu'ils s'abstiennent de demander ces postes, mais la loi Pécresse a eu la bonne idée de permettre enfin aux Universités de recruter ces personnels sur son budget, avec des contrats de droit privé, mettant fin à une situation de pénurie quantitative mais surtout qualitative de personnels non enseignants.

Traditionnellement les emplois de professeurs, maîtres de conférences et enseignants du second degré, créés au budget de l'Etat et affectés aux universités, sont pourvus par des commissions internes à celle-ci, même si elles doivent comporter des membres extérieurs. Là encore, une innovation de la loi LRU permet désormais de recruter des enseignants sur des ressources propres, sans autres contraintes qu'un contrat de droit privé. Il faut s'en réjouir car c'est le meilleur moyen pour internationaliser le corps enseignant. Malheureusement, dans le sillage de la loi LRU, l'administration centrale a donné aux présidents un pouvoir exorbitant de recruter qui ils veulent sur les emplois vacants, même contre l'avis du corps académique de la discipline dans l'université, même dans une autre discipline que celle de publication. Le corps académique a donc perdu ce qui est sa plus importante prérogative, et sa nature même s'en trouve transformée, amoindrie et niée.

De même, en transférant la gestion des enseignants aux Universités (parmi d'autres responsabilités nouvelles) sans leur transférer un seul fonctionnaire de l'administration centrale, le ministère s'est donné les moyens de reprendre le contrôle d'un système devenu trop complexe

à gérer. Mais les Universités ont dû faire face à une tâche à laquelle elles n'étaient pas préparées, sans spécialistes compétents, ni crédits suffisants car les promesses faites en la matière n'ont pas été tenues et plusieurs universités se sont retrouvées en cessation de paiements, tandis que d'autres se retrouvaient obligées de tailler dans les maquettes des diplômes, au détriment des étudiants.

Pour conclure, on pourra rappeler qu'à l'occasion de la mise en place de primes au mérite, après avoir gratifié les recteurs (responsables régionaux de l'enseignement) puis les proviseurs (directeurs des lycées), la ministre avait parlé d'en donner aux présidents d'université : Peut-on trouver meilleure illustration de l'autonomie des Universités, décidemment ravalés au rang de lycée de l'enseignement supérieur ? Et ce ne sont pas les dernières propositions de l'administration centrale sur le statut des enseignants-chercheurs, visant à les priver de leur indépendance en matière de recherche et à les transformer en enseignants-employés, taillables et corvéables à merci, qui vont permettre d'espérer.

## **LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SUPERIEUR**

Comme chacun le sait, ceux-ci comprennent les Universités et, eu égard à leurs particularités, leurs écoles internes, mais également les « grandes écoles ».

**Les handicaps des universités et de leurs écoles internes.** Les Universités françaises souffrent du poids excessif de la tutelle de l'Etat avec ses corollaires d'hyper-règlementation et de contrôle permanent. Mais leurs écoles internes, seules composantes à conserver un peu d'autonomie au sein de ces établissements, ont de plus en plus de mal à assurer leurs missions.

Les Universités ont, avec le temps, réussi à se libérer de la vassalisation par l'université impériale créée en 1806 par Napoléon. Les présidents ont appris à construire une stratégie et à la mettre en place, à fédérer leurs facultés, écoles, départements et centres de recherches autour d'un projet commun qui ne soit pas la concaténation des désirs des uns et des autres mais un vrai projet partagé par une majorité claire. Il y eu même, chez certains, une

tentative de créer une vraie culture maison. Inutile de dire qu'ils se sont heurtés à une vive opposition des syndicats, et à un torpillage souterrain de la tutelle qui considère que les fonctionnaires doivent servir l'Etat et ne peuvent servir deux maîtres.

Le fonctionnement au quotidien est difficile pour des raisons financières et administratives. On ne peut aujourd'hui diriger une organisation aussi vaste qu'une université, avec des milliers de salariés, des dizaines de milliers d'étudiants, des centaines de partenaires publics ou privés, sans un management moderne adapté à une organisation complexe. Cela suppose d'abord un encadrement bien formé, techniquement compétent et en nombre suffisant. Or c'est loin d'être le cas dans la mesure où la majorité des cadres viennent de l'ASU et n'ont reçu aucune formation aux techniques évoquées plus haut pour les ITRF. Quant à ceux-ci, ils restent encore trop peu nombreux pour assumer efficacement l'ensemble des tâches. Ensuite, la culture de l'administration n'est pas une culture du résultat, c'est une culture de l'être plus que du faire. Or l'université est devenue une véritable organisation qui, sous peine de perdre toute crédibilité, se doit d'être performante, par exemple en répondant immédiatement au téléphone, en rappelant dans la journée les appels manqués, en répondant au plus tard le jour d'après aux emails, en traitant dans la semaine les demandes simples et, après avoir accusé réception nominativement, dans des délais raisonnables aux demandes plus complexes. Ce ne sont là que des règles de base et il y aurait beaucoup à dire sur les différences fondamentales qui séparent l'administration du management. Par exemple, on se pique de faire des ressources humaines, mais on gère en réalité des statuts et les agents ne sont le plus souvent que des numéros. Ce qu'il faut c'est gérer individuellement les personnes dans toute leur singularité, s'intéresser à eux pour bien les connaître et les placer aux postes où ils seront le plus performants.

L'aspect financier revêt aujourd'hui un aspect crucial, puisqu'être une bonne université aujourd'hui c'est non seulement avoir un fonctionnement d'une qualité parfaite mais aussi des finances suffisantes pour recruter les personnes nécessaires pour fonctionner de façon optimale. Or l'Etat impécunieux dote les universités françaises 2 à 3 fois moins que dans les autres pays d'Europe, sans



même parler de l'Amérique du Nord, obligeant celles-ci à ajuster leurs dépenses à leurs recettes. En outre, il interdit de prélever des droits volontaires et fait pression, via syndicats et associations, pour réduire le plus possible les diplômes d'université à droits d'inscription libres. En somme sa devise pourrait être : « ne rien faire et ne pas laisser faire les autres ». « Qui paye commande » avait coutume de dire Raymond Barre et l'Etat l'a bien compris, qui réduit les Universités à la mendicité pour mieux les contrôler.

A cela s'ajoutent des règles de gestion totalement archaïques qui paralysent un peu plus le fonctionnement financier des universités : c'est ainsi que celles-ci n'ont pas le droit d'emprunter, ni d'avoir un découvert à la trésorerie générale où se trouvent obligatoirement leurs comptes. Ainsi, même si l'on glose sur les réserves des universités (au 31 décembre) pour faire croire qu'elles sont riches, il faut savoir qu'en juin, elles n'ont reçu qu'un tiers de la subvention de l'Etat, et que, si le deuxième tiers n'arrive pas avant la fin du mois, elles doivent suspendre le paiement des factures pour faire l'échéance du 30 juin. Enfin, tout se déroule dans un cadre très contraignant avec des règles parfois imprécises, souvent contradictoires alors que la Cour des Comptes ou les Chambres régionales des Comptes ne sont pas autorisées à répondre à des demandes de conseil par les universités, au motif qu'elles ne sont que des juridictions ! Mais, en revanche, si, à l'occasion du prochain contrôle, elles considèrent que l'université n'a pas appliqué correctement les textes, elles le signaleront au parquet qui poursuivra le président coupable d'avoir, par exemple, suivi la pratique commune conseillée par l'administration et le fera condamner au pénal.

Depuis la loi LRU, les universités sont fortement incitées à contrôler étroitement leurs composantes et surtout les écoles qui commettent le péché mortel de collecter beaucoup plus de ressources que les facultés traditionnelles. Or, leurs moyens propres (taxe d'apprentissage, formation continue, contrats de recherche) appartiennent à l'Université qui peut s'en emparer en toute légalité, qui peut aussi refuser de signer les contrats, l'embauche de personnels contractuels, refuser les conventions avec les entreprises ou les partenaires étrangers, bloquer la création de diplômes...depuis longtemps, les écoles ont créé sur leurs ressources propres des postes de cadres

contractuels pour remplir des missions nouvelles : finance, comptabilité, contrôle de gestion, communication, gestion de la qualité. Grâce à la création de nombreux postes d'ITRF, ces emplois sont devenus permanents et certains présidents en ont pris prétexte pour reprendre ces personnes et les remplacer par des cadres de l'ASU chargés autant de les surveiller que de les assister. Ainsi, privés des compétences nécessaires à leur développement, certaines écoles voient leur image se déprécier et doivent renoncer à obtenir des accréditations internationales.

**Les handicaps des grandes écoles.** Spécificité française, les grandes écoles d'ingénieurs ou de management ont longtemps été considérées comme la seule pépinière de la France d'en haut, assurant la formation des élites tant publiques que privées. Disposant de moyens sans rapport avec ceux des universités, ces grandes écoles, chouchoutées par la classe politique, la haute administration, les grandes entreprises, et qui recrutaient les meilleurs étudiants, semblaient indestructibles. Or, on peut dire aujourd'hui que leur avenir est devenu plus incertain.

Dans un enseignement supérieur largement mondialisé où le modèle dominant, pour ne pas dire exclusif, est l'université multidisciplinaire rassemblant, à côté des facultés traditionnelles, des écoles professionnelles fondées sur la symbiose entre l'enseignement et la recherche, et proposant les trois niveaux de diplômes : *Bachelor, Master, Doctorate*. Leur modèle n'est pas compris, leur format les rend peu visibles, même les meilleures d'entre elles ; leur corps enseignant reste de taille modeste et les docteurs sont en nombre insuffisant, la recherche, malgré quelques stars, ne produit qu'un petit nombre de docteurs, et les publications n'atteignent pas la taille critique pour les classements comme celui de Jiao Tong à Shanghai. En dépit de la montée en gamme de leurs enseignants qui ont, en nombre, passé des thèses dans les Universités françaises, et le recours à des professeurs étrangers publiant dans des revues de rang A, les contraintes budgétaires les ont, pour la plupart, laissées à un niveau à peine suffisant pour maintenir leurs accréditations.

Dans le cas des écoles de management, elles sont de plus en plus nombreuses à les perdre, voire à se fourvoyer dans des fusions improbables où elles perdent leur image et leur notoriété. Même les

meilleures peinent à garder leurs stars qui finissent par retourner aux Etats-Unis ou ailleurs, ce qui n'est pas du meilleur effet. La segmentation du corps enseignant entre stars, professeurs docteurs « ordinaires » et professeurs d'« études de cas » crée des conflits internes difficiles à gérer. En outre, la constitution d'un corps académique entraîne des conflits avec des directions plutôt autocratiques et n'ayant pas, comme dans les écoles universitaires, l'habitude de partager le pouvoir avec une somme d'egos surdimensionnés. Il en résulte des conflits qui commencent à déboucher ici ou là sur l'éviction de directeurs historiques dépassés par leur création et renvoyés dans les poubelles de l'histoire. Dans le même temps, les Professeurs des Universités qui avaient pendant longtemps assuré leur respectabilité académique au détriment de leur Université, se retrouvent contraints de publier dans celle-ci, même si des partenariats institutionnels ont, ça et là, été constitués qui reconnaissent enfin la part de chacun.

Le modèle financier est de plus en plus précaire. Les Chambres de Commerce réduisent de plus en plus leurs financements quand ils ne les suppriment pas purement et simplement. Les familles des classes moyennes supérieures, clients traditionnels de ces écoles pour cause de réplique sociale, hésitent de plus en plus à payer cher un diplôme qui se rapproche de plus en plus de ce que proposent les IAE pour presque rien. Ceux-ci offrent aujourd'hui des services à peu près identiques, avec des modalités certes moins confortables mais le diplôme de Master est aujourd'hui le même, et, en dehors des « parisiennes » qui conservent une marque prestigieuse, est ce que le jeu en vaut la chandelle ? Et si oui, est-ce qu'il va le valoir encore longtemps ? La formation continue est de plus en plus compétitive et les diplômes sont de plus en plus considérés comme équivalents par les employeurs, alors, pourquoi payer le double ou le triple ? La taxe d'apprentissage est de plus en plus orientée vers les formations d'apprentis, mais les régions donneurs d'ordre, rechignent à financer des Masters, préférant des formations moins qualifiées, comme les licences professionnelles. La consanguinité entre les écoles et les entreprises du top 100, qui pendant longtemps ne recrutaient qu'au sein des grandes écoles, s'étiole et même les sociétés du CAC 40 se lassent de ne recruter que des diplômés socialement et culturellement formatés, peu instruits, sachant tout, n'écouter rien et communiant

dans une même arrogance auto-satisfaite. Au final, le système à deux vitesses décrit par Michel Crozier, qui réservait les postes supérieurs aux anciens élèves des grandes écoles et l'encadrement intermédiaire aux diplômés des universités se lézarde sous les coups de butoir des entreprises pour qui, le Master en poche, ce qui compte c'est la personnalité du candidat. Ces dernières années, les grandes écoles ont cherché à retrouver leur exclusivité en accroissant leur recrutement, mais, faute de candidats issus des classes préparatoires, ils l'ont fait avec des étudiants issus des licences universitaires ou des DUT, brouillant encore plus leur image aux yeux des recruteurs qui constatent que la valeur ajoutée des écoles de management ne dépend pas de leur statut et reste somme toute à peu près limitée à l'effet « bananier<sup>3</sup> ». Au demeurant, ce système « France d'en haut » n'est pas en mesure de satisfaire à lui tout seul les besoins de recrutement sur des postes de haut niveau et son business model est trop coûteux et fragile pour y parvenir.

## II. Quelques Pistes pour en Sortir

### **POUR UNE POLITIQUE UNIVERSITAIRE EUROPEENNE**

Après une éclipse de trois siècles, l'idée européenne s'est réincarnée dans les institutions et les politiques communes de ce qui est aujourd'hui l'Union Européenne. Un nouveau cosmopolitisme a surgi dans les sphères des entreprises, des hommes d'affaires et des universitaires. Ces derniers ont ravivé la tradition d'une Europe des universités de nouveau basée sur l'échange et la collaboration entre professeurs et la migration des étudiants.

L'Union Européenne a compris très tôt la grande importance des universités dans la prise de conscience de la notion d'Europe par la jeunesse. ERASMUS et SOCRATES facilitèrent la mobilité étudiante, y

---

<sup>3</sup>L'effet « bananier » est le suivant : comment obtenir de belles bananes bien mûres ? En prenant, en Amérique Centrale, de belles bananes vertes et en les envoyant en Europe dans un navire appelé bananier. A l'arrivée, trois mois plus tard, vous obtenez vos belles bananes mûres !

compris pour ceux qui ne partaient pas (mobilité virtuelle, au contact des étudiants d'échange présents parmi eux) et le processus de Bologne ramena l'universalité des diplômes au niveau planétaire. Il reste toutefois nécessaire de concevoir et de mettre en place une stratégie pour l'enseignement supérieur au niveau de l'Europe. Celle-ci aurait une influence bénéfique sur la gouvernance des universités (pas seulement françaises) avec un rôle particulier dévolu aux écoles de management.

**La Gouvernance des universités.** La supervision administrative exercée par les Etats Membres sur leurs universités est quelque chose qu'ils ont tous en commun. Elle influe sur la gouvernance de ces organisations, mais aussi de leurs facultés, et tout particulièrement sur les écoles qui sont de loin les plus dynamiques, surtout les *business schools*. La situation peut varier d'un pays à l'autre, mais il serait irréaliste d'imaginer que les Etats Membres abandonneraient volontiers leur supervision sur les universités. D'un autre côté, vu le contexte économique et surtout social des pays de l'union, les universités seraient incapables de survivre sans les budgets fournis par leurs gouvernements.

Mais outre le financement national, l'Union Européenne devrait fournir un important effort budgétaire pour financer ses objectifs stratégiques, en harmonie avec le développement de la société de la connaissance, pour réaliser l'agenda de Lisbonne. Ce budget opérationnel devra être concentré sur des objectifs précis, des sujets donnés, ou des domaines stratégiques comme ceux des sciences de l'ingénieur ou du management. Il devra permettre d'améliorer les conditions matérielles des professeurs et garantir l'émergence d'un véritable marché unique intérieur. Il devra créer une très forte incitation afin de développer l'itinérance intellectuelle comme atout décisif pour une vaste majorité d'étudiants, loin au-delà des malheureux 5% de la mobilité ERASMUS actuelle.

En résumé, les Etats Membres devront continuer à financer les dépenses courantes de leurs universités tout en restreignant l'ardeur administrative de la tutelle, qui paralyse les organisations, épuise leurs dirigeants, et démoralise leurs troupes. L'idée est d'avoir des universités publiques réellement autonomes et non des universités

asservies par l'Etat. Quant à l'Union Européenne, elle devra utiliser son argent à financer des opérations stratégiques, procurant un résultat à forte valeur ajoutée pour un coût supportable : un usage intelligent de l'analyse marginale économique, en somme.

**Les Écoles Professionnelles.** Si, aujourd'hui, les écoles d'ingénieurs tirent à peu près leur épingle du jeu, notamment en France, les écoles de management sont, elles, clairement distancées, tant intellectuellement que numériquement. Il y avait, en 2010, 1 622 écoles aux États-Unis, dont 469 accréditées contre 492 en Europe dont 76 accrédités. La *First League* américaine représentait donc six fois l'européenne. Rapporté à la France, cela démontre très clairement que les grandes écoles accréditées, d'ailleurs à la remorque des *management schools* américaines pour la recherche, sont dans un rapport de 1 contre 4. On voit donc l'importance majeure des écoles universitaires qui ramènent ce rapport à 1 contre 2. L'apport universitaire est donc crucial pour créer la société de la connaissance et former les élites capables de répondre aux défis de la concurrence mondiale. Pour parvenir à lutter à armes égales, les universités et leurs écoles devront améliorer leur management et augmenter leurs ressources grâce à des droits d'inscription plus élevés, ce qui rendra le corps enseignant plus motivé et donc plus compétent, en même temps que des étudiants mieux formés et plus motivés.

L'Union Européenne devra concentrer ses financements sur les investissements, le développement international et les chaires d'excellence, c'est-à-dire ce que les Etats Membres ne peuvent pas financer ou qui est en dehors de leur compétence territoriale. L'Union finance déjà la recherche et la mobilité étudiante, mais ces programmes sont trop bureaucratiques et auraient besoin de comités académiques, non seulement pour sélectionner les projets, mais aussi pour définir les appels à projets et même la politique globale. En effet, remplacer la tutelle bureaucratique d'un Etat par la supervision « eurocratique » de Bruxelles n'est pas une solution mais plutôt une partie du problème.

Au-delà des problèmes financiers se pose la question de l'autonomie. Si les universités doivent être autonomes, il est tout aussi important que les écoles professionnelles le soient aussi par rapport à leur

établissement. Bien sûr, la répartition des compétences entre universités et écoles peut varier d'un Etat Membre à l'autre, mais doit rester basée sur les principes d'efficacité, de subsidiarité et de professionnalisme. Le but est de donner aux écoles professionnelles une réelle capacité stratégique, compte tenu de leur positionnement entre l'université et la société civile.

## **POUR UNE VRAIE INTERNATIONALISATION DE L'UNIVERSITÉ**

Pour les universités, la seule solution pour soulager le poids de la tutelle et gagner en autonomie est de s'internationaliser. En effet, faute de pouvoir lever des fonds de manière significative, elle n'a d'autre solution que de développer son réseau de partenaires à l'étranger et de mettre en place des programmes payants, en France et à l'étranger, pour générer des ressources.

**Internationaliser, une ardente nécessité.** Au début du XXI<sup>ème</sup> siècle il est apparu qu'il n'y avait plus que deux positionnements possibles pour les universités, soit devenir internationales, soit rester « paroissiales » pour reprendre un terme américain. Quand on est une université américaine, le rang national que l'on maintient sur la durée préfigure le classement mondial auquel on peut s'attendre, et donc l'image que l'on renvoie. En revanche, une honnête université publique, en France ou en Europe, ne pourra éviter le déclassement si elle reste frileusement tapie dans sa ville, pendant que ses concurrents s'en vont respirer l'air du large.

Tout a commencé, en Europe, avec le programme européen ERASMUS au milieu des années 80. Dix ans plus tard, à l'initiative du ministre Claude Allègre, s'est mis en place le système de Bologne, que l'on a évoqué plus haut, et qui a connu un succès fulgurant puisqu'il a été officiellement adopté par 47 pays et mis en place dans de nombreux autres. Le schéma LMD, qui a été conçu sur le modèle américain, a donc entraîné la mise en place d'un système d'enseignement supérieur homogène et universel. Et ce n'est pas indifférent quand on sait les difficultés que l'on rencontrait dans la mise en place des cursus intégrés, et pis encore, des doubles diplômes, auparavant. Aujourd'hui, la reconnaissance réciproque de ces niveaux,

par toutes les universités et dans (presque) tous les pays, est un fait acquis, et qui fonctionne tout naturellement, sans que l'on s'embête à faire le compte des semestres ou des matières.

La conséquence première de cet état de fait, et elle est majeure, est la prise de conscience universelle d'une communauté universitaire capable de travailler ensemble. Ainsi, face à ce vent du large qui s'est mis à souffler, les universités doivent se positionner au niveau local ou au niveau global. Le plus souvent, ce dernier choix est structurant et oblige l'établissement à mettre en place une stratégie internationale orientant la politique générale de l'université et modifiant radicalement son fonctionnement dans tous les domaines : recherche, corps enseignant, formation.

**L'excellence et la recherche.** Cœur de l'Université, et moteur principal de sa reconnaissance, la recherche est un élément fondateur de l'excellence mais ce n'est pas le seul. De même, la reconnaissance internationale d'une université repose sur sa notoriété dans un nombre limité de disciplines, voire même de niches. C'est au travers de ces pôles d'excellence de telle ou telle faculté ou école que l'université toute entière acquiert sa notoriété. Bien que l'utilisation des évaluations et des classements ne soit pas nouvelle, notamment aux États-Unis, il a fallu l'arrivée de celui de l'université Jiao Tong de Shanghai, suivi par une kyrielle d'autres, pour que l'on s'aperçoive que toutes ces informations changeaient complètement la donne. Non seulement les universités et les écoles concernées sont très sensibles à ces classements, mais les gouvernements aussi, surtout lorsqu'elles sont mal voire non classées. Evidemment, c'est pour les institutions universitaires le moyen d'obtenir immédiatement une image d'excellence, ou au moins une présomption de notoriété, sans avoir à la construire patiemment, domaine par domaine, auprès des pairs, et à attendre qu'elle se diffuse à l'ensemble du milieu académique puis aux media et à l'opinion publique. Ce processus, qui peut normalement prendre des lustres, se trouve accéléré par la stratégie internationale qui met en avant, non seulement la recherche mais aussi l'ouverture des diplômes et le dynamisme des dirigeants qui se rencontrent lors des trois grandes foires internationales organisées en Amérique du Nord, en Europe et en Asie.



Comme on l'a vu plus haut, la reconnaissance par la notoriété de la recherche d'une faculté ou d'une école est la base de la réputation. Pour une école, il s'agira plus souvent d'un axe stratégique autour duquel s'organisent la recherche et les publications, quel qu'en soit le domaine. L'autre domaine est le doctorat, car la notoriété attirera de bons doctorants qui feront de bonnes publications pendant leur thèse, et une fois repartis dans leurs divers pays, créeront des liens avec leur université de doctorat et augmenteront le rayonnement de celle-ci. En ce sens, le développement des cotutelles de thèse et des post-docs peut avoir un effet multiplicateur intéressant. Ce peut être un excellent moyen de développer des partenariats avec des pays moins développés qui manquent de professeurs qualifiés, au moins le temps d'en créer. Un autre avantage, dans ce cas, est de bâtir des liens institutionnels reposant sur des professeurs qui garantiront une coopération pérenne sur des décennies.

**Le corps enseignant.** Dans une logique internationale, le recrutement des enseignants doit reposer en partie sur les doctorants et post-docs étrangers accueillis, mais il faut aussi envoyer, au moins en post-docs, les doctorants locaux dans des centres de recherche étrangers avec qui on souhaite développer des liens. En outre, il faut absolument développer les professeurs invités pour enseigner des cours en langues étrangères sur des périodes courtes dédiées, en janvier ou sur une semaine. Naturellement, avoir aussi des invités sur un semestre ou une année est tout-à-fait intéressant mais c'est un format que les enseignants ont de plus en plus de mal à utiliser, alors que les séjours courts sont plus facilement compatibles avec un emploi du temps normal.

Le corps enseignant doit évoluer pour s'adapter à la stratégie internationale. Dans les disciplines ouvertes à l'international, les enseignants-chercheurs doivent en partie être recrutés dans d'autres pays, et les nationaux être capables d'enseigner en anglais. A ce titre, le développement international du doctorat sera d'un grand secours pour rameuter des candidats en provenance d'autres pays, surtout dans les disciplines où la concurrence est forte. Certes, seul un accroissement des ressources financières permettra d'embaucher quelques professeurs d'Amérique du Nord ou d'Australie, mais la notoriété peut partiellement pallier cette difficulté. Il est aussi

nécessaire qu'il en soit ainsi car l'internationalisation change la nature des besoins. On a évoqué les cours en anglais, mais il y a aussi le e-learning, les cours à l'étranger, les publications dans les revues anglo-saxonnes. Certes, au début il est en général possible de faire avec les moyens existants, mais au fur et à mesure du développement le risque est d'être bloqué par l'insuffisance d'enseignants capables de satisfaire les nouveaux besoins.

Il faut aussi veiller à associer les enseignants traditionnels à l'internationalisation, et notamment les leaders d'opinion, les envoyer faire des cours à l'étranger, d'où l'importance d'avoir des programmes en français, pour qu'ils s'approprient ces étudiants qui sont aussi les leurs, les associer, pour les chefs de département, au choix des intervenants à l'étranger. Il faut donc se battre contre la tendance naturelle des gens de l'international à travailler dans une quasi clandestinité et replacer cette activité au centre du dispositif de formation. Il est vrai que l'on n'empêchera pas tous les conflits entre des gens qui, à l'international, sont contraints de faire preuve de créativité en permanence pour faire tourner leurs programmes et des professeurs locaux plus conservateurs par tradition. En bref, en grossissant, l'université hors les murs doit forcément retisser des liens avec tous les responsables de la faculté ou de l'école dont ils dépendent.

**L'internationalisation de la formation : de la ville au monde**, une université mondialisée n'est plus seulement une organisation locale bien qu'elle ait une implantation historique dans la ville dont elle porte le nom. Car celle-ci n'est que la partie visible d'un ensemble global de réseaux et d'implantations dans de nombreux pays. Naturellement, il y a forcément un rapport entre l'un et l'autre, encore qu'il soit difficile d'évaluer a priori ce qu'il devrait être, car ce qu'il faut c'est que l'ensemble fonctionne harmonieusement.

**La ville** est essentielle à l'université, c'est son terroir, elle y est fortement implantée, reconnue et appréciée, et travaille avec les corps constitués. Sa notoriété repose aussi sur des accréditations internationales qui attirent les étudiants nationaux, mais aussi étrangers car, par un effet de halo, ce sont la plupart des formations qui recueillent les retombées de cette notoriété. C'est ainsi que se met

en place la mobilité virtuelle, déjà en licence, et plus tard en master, et que les étudiants nationaux se trouvent préparés à un contexte interculturel. Les étudiants d'échange entrants prennent en général des cours un peu partout, mais la plupart d'entre eux ne maîtrisent pas suffisamment le français pour suivre dès l'abord les cours normaux, d'où la nécessité de créer un mini collège des arts libéraux, avec des cours en anglais dans toutes les disciplines de sciences humaines et sociales. Parallèlement, les étudiants suivent des cours de français langue étrangère qui leur permettent, au second semestre, de suivre quelques cours en français. Pour les sortants, il faut trouver un grand nombre de candidats pour équilibrer les échanges. Offrir quelques cours enseignés par des invités dans leur langue et suivant la pédagogie locale, l'année précédente sur une ou deux semaines, s'est révélé très efficace pour désinhiber les candidats au départ. Des cours de langue et culture locales se sont révélés très efficaces pour les pays exotiques.

Tout cela est connu quoique fort peu pratiqué, mais là n'est pas l'essentiel, la vraie internationalisation suppose que l'on puisse accueillir des publics du monde entier, et donc que l'on développe des parcours en anglais en licence 1, quitte à les réduire en licence 2, voire les supprimer en licence 3. Naturellement, seule une partie des licences devra bénéficier de ce traitement, car ce ne sont pas tous les parcours qui peuvent attirer des étudiants étrangers. Les facultés ou écoles internationales sont le plus souvent concentrées sur quelques disciplines, ingénierie, management, biosciences, journalisme, affaires publiques, droit... Elles recrutent environ un tiers de leurs étudiants à l'étranger, qu'ils viennent sur le site principal ou dans des programmes offshores. Il faut donc faire appel à des recruteurs professionnels, de préférence ceux qui ont obtenu le label américain de bonnes pratiques. En Master, le nombre d'étudiants étrangers peut être beaucoup plus important compte tenu de la possibilité d'ouvrir à volonté des programmes offshores en français ou en anglais. Sur le site principal, il faut créer des programmes miroirs, avec chaque cours enseigné en simultanée dans les deux langues, afin de permettre aux étudiants de panacher les langues en fonction de leurs besoins. Bref, on pourrait dérouler encore longtemps toutes les possibilités qui permettent de réaliser un vrai campus international *on-shore*. L'objectif de ces programmes est d'accroître la notoriété internationale de

l'université, mais aussi d'obtenir les financements de ces opérations et aussi d'un certain nombre de professeurs internationaux. On objectera qu'il est impossible, en France, de faire payer des droits d'inscription au coût réel aux étudiants étrangers (non-ressortissants de l'Union Européenne), ce qui n'existe dans aucun autre pays au monde, mais il n'est pas interdit d'espérer un changement de la réglementation mettant fin à cette coûteuse absurdité. Au demeurant, quand on cherche une solution à un problème, on finit nécessairement par en trouver une.

**Le monde** est le terrain de jeu de l'université globale qui est présente, sous des formes diverses, dans de nombreux pays. A quoi peut ressembler un tel réseau ? Il suppose une répartition géographique équilibrée entre les cinq continents et, plus finement, entre quinze régions où il faut être présent et reconnu.

Dans les régions très développées comme l'Amérique du Nord, l'Union Européenne, ou le Pacifique Ouest, il faut avoir plusieurs partenaires dans chaque grand pays, mais pas forcément plus d'un dans la capitale. Le nombre dépend de la population, de l'attrait de la langue, de partenaires potentiels offrant des cours en anglais. Le mieux est d'avoir un ensemble de bonnes institutions, mais pas forcément les meilleures. Si les échanges d'étudiants doivent être la règle, les doubles diplômes et cotutelles ne peuvent exister qu'à quelques exemplaires, ce qui est suffisant pour acquérir une bonne notoriété.

Dans les pays plus petits, deux ou trois partenaires suffisent, mais il peut être risqué de n'en avoir qu'un car on peut le perdre. Dans les régions moins développées, il est difficile d'aller aussi loin. En Amérique Latine, couvrir le Brésil, l'Argentine, le Mexique, voire le Chili ou l'Uruguay est déjà bien. En Asie Orientale, il faut être présent en Chine, au Japon, au Viet-Nam et en Indonésie mais aussi en Corée, à Singapour, Hong Kong Taïwan. L'Inde est elle aussi un partenaire incontournable. Au Moyen-Orient, la Turquie, le Liban et sans doute l'Iran ; en Afrique du nord et Subsaharienne, il faut aussi quelques partenariats, sous forme de diplômes délocalisés ou de doubles diplômes.

## **Conclusion**

Pour conclure, on observera que les Universités les plus dynamiques ont créé ces dernières années des campus offshores, filiales ayant parfois le statut d'université du pays d'accueil. Cela suppose naturellement le transfert de diplômes de *Bachelor* et de Master dans les disciplines susceptibles d'attirer les étudiants locaux. Cela suppose l'aide de l'Etat local, la mise en place d'une infrastructure minimale avec un professeur pour diriger le campus et un directeur général pour l'administrer. Il faudra recruter des Professeurs, généralement en partenariat avec des universités locales. C'est certainement une solution d'avenir car le développement de la société de la connaissance dans les pays moins développés requiert une offre qui aille vers la demande pour ceux qui ne peuvent payer des études dans les pays plus développés. Toutefois, ce n'est pas simple à mettre en place et à gérer même si l'on peut espérer l'aide du ministère français des affaires étrangères.

# Les difficultés relatives à la gouvernance des organisations universitaires publiques au Togo

**Ibrahim CHITOU**

Maître de Conférences HDR – Université Paris 13  
Conseiller Technique du Ministre de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche et des Présidents des Universités de Lomé et de Kara  
Service de Coopération et d'Action Culturelle – Ambassade de France, Lomé, Togo

## **Introduction**

D'une manière générale, les organisations universitaires publiques (OUP) en Afrique subsaharienne francophone souffrent de la faiblesse de leur gouvernance. Au-delà de ce constat général, il est observé au Togo des traits spécifiques qui complexifient le mode de gouvernance des OUP. La conciliation harmonieuse du principe de liberté qui caractérise le monde universitaire et le « *climat d'éthique* » ou l'« *éthique de gestion* » devant sous-tendre l'action de chaque acteur dans le système de missions collectives ne semble pas encore se réaliser. En somme, c'est le nœud des difficultés relatives à la gouvernance des OUP au Togo. Ces difficultés seront appréhendées à travers la mise en relief de quelques considérations générales (I) et des déterminants de la faiblesse du mode de gouvernance des OUP.

## **I. Quelques considérations générales et les déterminants de la faiblesse du système de gouvernance**

### **Quelques considérations générales**

Dans le contexte des pays subsahariens francophones, en l'occurrence togolais, le mot gouvernance (contextualisé) prend une acception plus large. Comme cadre conceptuel et système d'organisation, la gouvernance se ramène à l'adhésion des gouvernements aux principes de l'efficacité et de la responsabilité (Stoker, 1998). C'est cette approche qui est privilégiée par la Banque mondiale depuis 1989. Selon G. Stoker, elle vise en fin de compte à « *créer les conditions d'un pouvoir organisé et d'une action collective* ». Elle suppose donc, la création d'une structure et d'un ordre permettant de piloter aisément tout système organisé.

Au-delà de cette approche, en allant plus en profondeur dans le concept, au regard des particularités relatives au fonctionnement des entités publiques en Afrique, une définition “authentique” peut être proposée. La « gouvernance » peut être considérée comme une structuration d’un cadre légitime d’actions efficace et efficient où chaque acteur assume entièrement ses responsabilités (individuelles et collectives) dans un environnement de « *climat d’éthique* ». Cette vision met délibérément l’accent sur la notion d’éthique. Le sens donné au mot « *éthique* » est celui défini par Kant, c’est-à-dire du devoir : ce qu’on peut (doit) faire et ce qu’on doit s’abstenir de faire ou le *devoir-être* (Ricoeur, 1990). C’est encore : «...ce qu’on doit moralement ou nécessairement faire en fonction d’un certain problème ou ce qu’on doit moralement faire, si l’on veut réaliser certaines valeurs, ou certains buts » (Habermas, 1992, p. 97). Aussi, convient-il de prendre en considération la question de la responsabilité. Devoir et responsabilité sont des constituants du cadre éthique (Jonas, 1990 ; Connan, 2010). Outre ces considérations, A. Anquetil (2008, 2010) met l’accent sur la dimension « *intégrité* ». Donc, devoir, devoir-être, responsabilité et intégrité sont des notions qui permettent de caractériser le cadre éthique dans un système social donné. La problématique de la gouvernance de l’OUP doit d’abord être appréhendée sous l’angle de l’éthique ou le « *climat éthique* » (Mercier, 2004) ou encore l’« *éthique de gestion* » (Boyer, 2002). Puisque l’OUP relève de la sphère publique, son mode organisationnel et fonctionnel est sous-tendu par la rationalité administrative. Cette dernière est structurée culturellement par des règles spécifiques qui définissent le champ de ce qu’il est possible de faire ou pas. Donc, tout agent exerçant une activité, fonction, ou responsabilité est tenu au respect des règles inhérentes à la fonction publique. Ces règles sont produites par nécessité pour garantir le bon fonctionnement du système, assurer sa pérennité et réduire la complexité pour avoir la maîtrise de sa gestion. Aussi, elles façonnent les comportements des agents au point que l’on puisse concevoir l’« *éthique du fonctionnaire* » comme une construction spécifique au regard des normes administratives définies. Dans cette vision, la « *gouvernance publique* » (Cabanès, 2004) prend en compte les préoccupations éthiques dans le pilotage des systèmes finalisés. Finalement, le cadre éthique d’une entité publique structure des normes de comportements nécessaires, que des agents doivent intégrer dans le mode d’exercice efficace de leur activité. C’est la base

même du principe de l'assurance de l'efficacité dans la sphère publique, de la *chose publique*, voire de la défense de l'intérêt général.

### **Qu'en est-il des universitaires et des OUP ?**

Au-delà des conditions générales qui caractérisent le fonctionnement de la sphère de la gouvernance publique, il y a des principes spécifiques qui structurent l'univers universitaire, en l'occurrence la liberté, l'autonomie, l'éthique. Ces principes constituent des vecteurs structurants qui offrent la garantie que l'Université reste le lieu de la maximisation des biens *compossibles* c'est-à-dire, des biens détenus par un nombre potentiellement infini d'individus et qui sont tels que ceux ou celles qui les transmettent ne cessent pas de les posséder (Leibniz, 1646-1716, Roussel, 1872-1970, Baillargeon, 2012).

Au regard de la complexité de l'environnement globalisé et chronométrique, le mode de gouvernance des universités aujourd'hui est-il de nature à remettre en cause ces principes et à faire entorse aux activités des universitaires ?

L'autonomie dont jouit les OUP, c'est-à-dire de donner une plus grande capacité de direction des affaires académiques au plus près des acteurs pour favoriser une plus grande réactivité décisionnelle, peut-elle être remise en cause aussi bien par la faiblesse de la structure de gouvernance que par les comportements de certains de ses acteurs eux-mêmes ?

Pour ce qui est de la liberté des universitaires, elle se résume par la citation suivante : « *La liberté est la condition d'exercice de notre métier d'universitaire et la condition d'existence d'une université digne de ce nom. Au moment où les évolutions de l'Université dans de nombreux pays transforment les conditions d'exercice de nos métiers et remettent en cause l'existence même des libertés académiques, il est plus que jamais nécessaire de défendre l'idée d'une Université indissociable du concept de liberté et de celle de ses membres* » (Gay, 2012, p. 15).

Les faiblesses de la structure de gouvernance et les comportements inadaptés de certains acteurs sont de nature à compromettre l'exercice efficace du métier de l'universitaire et enfreindre aux principes fondamentaux qui définissent le fonctionnement des OUP.



## Les déterminants de la faiblesse du mode de gouvernance de l'OUP

### *Les faiblesses organisationnelles de la structure de gouvernance*

La première faiblesse du modèle de structure de gouvernance de l'OUP relève de son socle qui est constitué d'acteurs qui tiennent tous leur légitimité du système de nomination directe par le Pouvoir Central. Dans une société où le principe d'allégeance systématique structure au quotidien le mode de fonctionnement des agents, on observe une forte centralité de commandement et de décision. Aussi, les responsables renvoient-ils souvent au Pouvoir Central pour expliquer leurs inactions ou le manque de courage d'agir. Toute action doit d'abord recevoir l'aval du sommet de l'Etat avant qu'elle ne soit conduite. Imaginons le délai de réaction et de décision ! Les présidents des universités ne se sentent pas vraiment entièrement sous l'autorité du ministre. Etant donné que la société togolaise est encore caractérisée par la « *culture paternaliste* » et le principe de « *cloisonnement des individus dans les classes d'âges* » (Chitou, 2011, p. 74), les présidents n'osent pas prendre des initiatives et décisions audacieuses quand bien même elles pourraient relever du champ de leur autonomie ou de leur liberté. Une telle situation constitue indéniablement un frein aux innovations organisationnelles et à la modernisation de l'OUP.

Il se révèle parfois des interprétations contradictoires en matière de champ de responsabilités et décisions des organes de gouvernance à tel point qu'on assiste à la structuration de ce que Y. Barel (1984) appelle la « *société du vide* », c'est-à-dire, la situation où personne ne peut véritablement cerner les centres de pouvoirs et de décisions. Une telle situation impacte fortement sur la gouvernance de l'OUP. Il en découle que, les universités et les établissements d'enseignement supérieur sont devenus des organisations « *schizophrènes* » (Wortzel et Wortzel, 1989), c'est-à-dire qui ne répondent, ni aux objectifs de l'Etat, ni à la demande des usagers (enseignants, étudiants, parents...) voire aux missions d'appui au développement.

La deuxième faiblesse concerne l'affectation des ressources humaines. Celle-ci fait fi du principe élémentaire de la structure de gouvernance : « *L'homme qu'il faut à la place qu'il faut* » (référence à l'un des principes fondamentaux de l'école classique managériale).

La troisième faiblesse est la surcharge inutile des centres de responsabilités dont la conséquence est la constitution d'îlots de pouvoirs qui deviennent de fait, des sources de conflits. Ces sources de conflits retardent les actes de décisions et paralysent les actions collectives. Ainsi, l'indécision tend à devenir le principe de la gouvernance. Or, « *gouverner c'est prendre et exécuter des décisions dans de nombreux domaines* » (Soulié et Roux, 1992, p. 9). Plus encore, « *la décision a pour fonction de permettre à l'acteur d'agir* » (Sfez, 1981, p. 10).

En somme, ces trois principales faiblesses tendent à générer un désordre organisé où personne n'est responsable de rien. Dans ces conditions, il se développe des inerties qui favorisent l'entropie organisationnelle.

### ***Comportements inadaptés et défaut de la rationalité administrative***

L'OUP, est une institution ; or, une « *institution est une organisation sociale, c'est-à-dire une organisation faite d'une collection d'individus* » (Sfez, 1981, p. 83). Dans ces conditions, le paramètre « *comportement* » s'avère important dans la détermination de la performance de l'OUP. Toute démarche de bonne gouvernance passe fondamentalement par les comportements mêmes des acteurs. Ainsi, les performances de tout système social donné sont fonction des comportements de ses animateurs (Wortzel et Wortzel, 1989). Donc, les méthodes de bonne gouvernance ne sont efficaces que si elles sont appliquées par des unités de décisions ayant elles-mêmes des comportements efficaces.

L'analyse socio-économique des organisations tend à montrer qu'il existe une relation intrinsèque entre comportements et dysfonctionnements. En effet, « *les comportements sont les manifestations de l'homme effectivement observées, ayant une incidence sur son environnement physique et social* » (Savall, 1989, p.598). Lorsque ces comportements sont inadaptés (moins réceptifs aux stimuli de l'environnement), ils génèrent des dysfonctionnements qui ont des incidences sur la qualité de la structure de gouvernance.

Les comportements efficaces sont ceux manifestés par des agents qui sont, non seulement, réceptifs à la demande des usagers mais, capables aussi de déployer des efforts en vue d'améliorer une situation donnée. Cela suppose que ces agents consacrent leur temps à traiter efficacement des dossiers qui relèvent de leur responsabilité. Ils ont

ainsi, des comportements orientés vers l'optimisation des satisfactions des usagers.

Il est aujourd'hui d'une impérieuse nécessité que l'on parle d'un "comportement" de la structure de gouvernance et cela peut être appréhendé à travers les objectifs fixés par l'organisation. Ainsi, il peut être établi une corrélation entre comportements et objectifs. La structure de gouvernance doit se comporter de façon à donner une orientation au processus de transformation des ressources pour mieux atteindre ses objectifs de maximisation de la satisfaction des acteurs.

Mais force est de constater que, la structure de gouvernance de l'OUP est pervertie par :

- l'absence de politique des ressources humaines (pas de dispositifs de contrôle et de sanction) ;
- l'inertie générale des centres décisionnels ;
- la mauvaise circulation de l'information ;
- l'absence de rationalisation des compétences disponibles.

C'est donc, dans ce cadre que se développent des comportements déviants, sources de nombreux dysfonctionnements dans la structure de gouvernance de l'OUP. Le manque chronique de compétences constitue un frein réel à l'émergence d'une vraie technostructure administrative porteuse d'une rationalité administrative. La structure de gouvernance de l'OUP manque d'experts administratifs, détenteurs de savoir-faire endogènes structurés et capables de sécréter des normes administratives révélées par des pratiques structurées dans le temps et l'espace.

Somme toute, les comportements inadaptés aux évolutions des exigences académiques et l'absence d'une vraie culture administrative sous-tendue par la rationalité d'une fonction publique efficace fragilisent considérablement la structure de gouvernance de l'OUP.

## **II. De l'essai explicatif des faiblesses à l'esquisse d'un cadre d'amélioration de la structure de gouvernance**

La structure de la gouvernance de l'OUP telle que décrite, ne permet pas d'assurer un niveau satisfaisant de performance du système de formations supérieures au Togo. En effet, une structure de

gouvernance dont les mécanismes décisionnels sont caractérisés par des dysfonctionnements répétitifs ne peut générer des états optimaux. Le véritable problème de la gouvernance en Afrique subsaharienne est l'incapacité à prendre des décisions et les faire exécuter correctement. Or, un système social quel qu'il soit, est avant tout, un nœud de décisions. Prendre une décision suppose que les ressources nécessaires et l'autorité (administrative, politique...) pour la faire exécuter, existent. Même si elles existent, faudrait-il encore savoir les mobiliser par rapport aux objectifs à atteindre. Pourquoi tant de difficultés à décider et à agir ? Après avoir mis en évidence les éléments qui expliquent la défaillance du cadre de la gouvernance (i), il sera proposé une esquisse d'approche d'amélioration de la structure de gouvernance de l'OUP.

### **Des éléments explicatifs des faiblesses de la structure de gouvernance de l'OUP**

Nous relevons trois facteurs majeurs qui constituent des freins à la structuration d'un cadre de gouvernance efficace. Il s'agit : du contexte même d'exercice de la gouvernance, de la dimension personnaliste relative au fonctionnement des organisations publiques puis du principe d'« *accommodation* » qui ne favorise guère la prise de risque pour des innovations organisationnelles.

D'abord, l'environnement socio-politico-économique est caractérisé par une culture *bureaucratico-clientéliste* (lourde bureaucratie sous-tendue par un système clientéliste). Autour du secteur public, se sont donc constellés des réseaux de clientèles politiques vivant d'une rente de situation. Étant donné que l'agent de régulation est l'appareil bureaucratique, avec des réseaux de toutes natures qui lui sont satellisés, il s'est formé un système de « *clientocratie* ». Nous considérons la « *clientocratie* » comme un système de gouvernance où les responsables politico-administratifs sont inféodés aux réseaux clientélistes dans la prise de décision managériale. Ainsi, s'est trouvé émerger un système de « *clientostructure* » dont l'effet désastreux est de bloquer toute innovation pouvant remettre en cause la rente de situation dont bénéficient les agents féaux (Chitou, 2011).

Une telle situation cultive l'immobilisme et l'instauration d'une culture de marchandage permanent des avantages particularistes au mépris du cadre juridico-institutionnel. La gouvernance ne peut donc pas être exercée efficacement dans de telles conditions socioculturelles. Par ailleurs, dans une société où la culture du "pardon" est prédominante, des institutions sont ignorées ou parfois bafouées. Or, une administration moderne, est par essence, une administration forte, produisant des décisions en se donnant des moyens (tangibles et intangibles) et la capacité coercitive de les faire exécuter en fonction des objectifs fixés relatifs à la défense de l'intérêt général. Les entités publiques opérant dans un tel environnement sont enclines à développer en leur sein un climat non éthique. Par conséquent, il se forme une attitude générale de laisser-faire et de laisser-aller qui impacte sur la qualité de la structure de gouvernance. Une mauvaise structure de gouvernance est source d'inertie organisationnelle, génératrice d'entropie fonctionnelle.

Ainsi, outre le cadre général assez dégradé, le phénomène de *comportement personnaliste* (égocentrique) des acteurs dans l'organisation tend à transformer celle-ci en un marché d'intérêts particularistes, où s'affrontent "anarchiquement" des îlots de pouvoirs, au détriment de la satisfaction des usagers.

Le concept de « *personnalisme* » peut être pris sous l'angle philosophique ou appréhendé comme une attitude. Dans ce dernier cas, il est rapproché de l'égocentrisme. « *Contre tout usage, le Larousse en fait un synonyme d'égocentrisme* » (Mounier, 1949, p. 7). L'environnement des administrations togolaises, tel qu'on le perçoit, cultive une dimension personnaliste. Cela structure un désordre organisé, où les agents, livrés à eux-mêmes, cherchent singulièrement à défendre leurs propres intérêts au détriment de ceux des institutions auxquelles ils appartiennent. Cette situation favorise le développement d'un individualisme (plutôt un *individualisme communautariste*) excessif, conduisant au *chacun pour soi*. L'individualisme communautariste est le principe par lequel l'individu (égoïste) tend à répondre par lui-même (sa personne) d'abord aux intérêts de sa communauté au détriment de ceux de l'organisation qui l'emploie et de la solidarité de ses collègues par-delà les origines ethniques (Chitou, 2011). Alors, de ce fait, les

décisions relatives à la gouvernance se focalisent sur des “*préoccupations personalistes*”.

Cette approche personaliste dans la gestion est la conséquence des surcharges de la structure organisationnelle des administrations. Ces surcharges relèvent des nominations systématiques des agents à des postes fictifs. Ces nominations sont des sinécures : il s’agit de faire profiter au maximum des réseaux (amis, familles, clientèle politique, ressortissants de la même région, parentés ethniques...) de rentes de situation. Chaque agent de l’État consacre plutôt son temps à se livrer à une « guerre » de défense de ses intérêts propres, et, par voie de conséquence, il se crée au sein du système de gouvernance, des mécanismes de gestion de la préservation des intérêts particularistes. De surcroît, protégés par des réseaux clientélistes ou tribalistes, les agents ont tendance à développer des activités centrées sur leur propre personne. Ces activités structurent ainsi un environnement non éthique.

La situation générale peut être résumée en ces termes : «...Les nominations par complaisance, intérêt ou relation expliquent aussi les abus de pouvoir intempestifs..., entraînant des blocages psychologiques et une perte d’efficacité... Le placement des parents, ou népotisme, fait partie du paysage quotidien du chef du personnel... Cette pratique, il faut le dire, est la plaie de beaucoup d’entreprises... » (Bourgoin, 1984, p. 122).

Cette concentration d’agents (économiquement inutiles) dans les services ou les fonctions ne favorise pas le développement d’une vraie culture administrative efficace. Elle favorise plutôt la prolifération de centres de pouvoirs souvent soumis aux influences extérieures. Créant leurs propres règles de fonctionnement, ces centres de pouvoirs poursuivent des objectifs souvent contraires à ceux définis par les missions des entités publiques.

L’absence de culture administrative induit la profusion des règles spécifiques de conduite des agents, complexifie les “nœuds des réseaux internes” des administrations. Elles favorisent l’engorgement des circuits d’informations (résolution tardive des problèmes managériaux engendrant des coûts superfétatoires) et la saturation des

centres de responsabilité (longue chaîne hiérarchique). Par exemple, il n'est pas rare qu'un courrier arrivé à l'OUP prenne un délai d'une semaine pour être traité. Parfois, l'événement pour lequel un courrier est adressé à une autorité universitaire est passé avant qu'il n'arrive à son destinataire.

Qu'en est-il du dernier facteur : l'«accommodation»? Il s'agit d'une situation de résignation préférable plutôt que de susciter l'espoir de changement (Galbraith, 1979). En effet, la permanence du désordre organisé a forgé des normes à tel point que les agents ont accommodé leurs pensées à la situation qui prévaut. Ainsi, la tendance à accepter une médiocre structure de gouvernance persiste. Les agents s'en tiennent donc, flegmatiquement à leurs méthodes familières de travail et au style de commandement (direction). La situation générale de la gouvernance de l'OUP n'est pas satisfaisante mais on l'accepte. Le coût de l'effort individuel pour changer la donne est tellement élevé que chaque agent préfère s'adapter à la situation actuelle parce qu'elle lui paraît optimale (attitude personnaliste).

Ces trois facteurs ont favorisé le développement de comportements inadaptés au fonctionnement d'une administration qui doit être en phase avec les évolutions de l'environnement socioéconomique. L'administration, en Afrique subsaharienne francophone, en l'occurrence au Togo, ne joue pas véritablement son rôle de support structurant au développement. Or, une administration, dans les premières phases du développement d'un pays, se doit d'être particulièrement forte et dynamique. Le caractère structurant de ses activités fait d'elle le socle des rouages socio-économico-politiques.

### **Esquisse d'un cadre d'amélioration de la gouvernance de l'OUP**

Pour rendre performante l'OUP, il faut commencer non seulement par améliorer sa gouvernance générale, mais également reconfigurer radicalement sa structure. C'est dire que la structure actuelle de l'OUP étant moins efficace, elle mérite globalement d'être revue de fond en comble.

Améliorer la structure de la gouvernance de l'OUP suppose la clarification et redéfinition des domaines de responsabilités des points focaux qui constituent le socle du système de l'enseignement supérieur du Togo. Comme tout système social finalisé, la structure produit et distribue de l'information après avoir traité celle qui l'alimente. L'information qu'elle est censée produire est fonction de la politique générale de l'enseignement supérieur et de son positionnement dans la stratégie globale du développement du pays. Or, produire de l'information, c'est prendre une décision. Par ailleurs, toute décision s'inscrit dans le projet éducatif supérieur qui est la source principale de la création des dynamiques d'actions collectives. Donc, décider c'est agir par rapport aux objectifs que se fixe l'OUP. C'est le projet qui crée de la vitalité. Une organisation sans projet est comme un navire sans voile. Il peut être construit un modèle de relation entre structure de gouvernance de l'OUP et performance. Le schéma ci-dessous détaille l'enchaînement de cette relation.

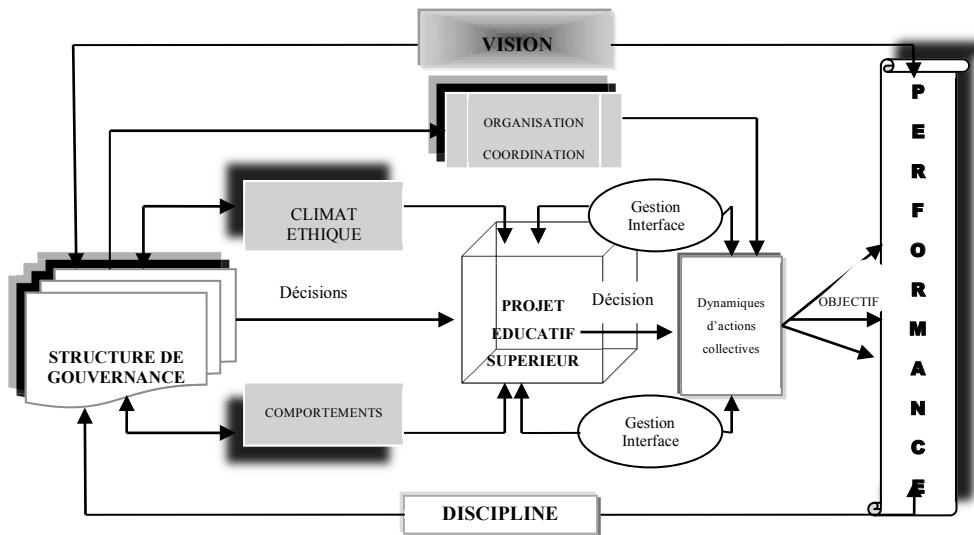


Schéma : Relation entre Structure de gouvernance et performance

La structure de gouvernance doit être imprégnée de climat éthique, vecteur de comportements efficaces au regard du projet éducatif supérieur défini. Pour ce faire, la gouvernance doit s'inscrire dans une



vision et être sous-tendue par un cadre disciplinaire nécessaire. L'OUP a besoin de se structurer par des projets. Un système universitaire sans projet constitue un manque à gagner pour la jeunesse et par voie de conséquence un danger pour le développement.

## **Conclusion**

L'OUP souffre de l'insuffisance de son modèle de gouvernance. Cette insuffisance est due à la répartition incohérente des responsabilités et pouvoirs entre les acteurs focaux. Une telle situation génère un état atonique général qui freine les initiatives d'où qu'elles viennent. L'OUP est un système bloqué qui nécessite d'être "dégrippé" par le biais d'une volonté politique particulièrement forte. La permanence d'une gestion mal maîtrisée des affaires académiques a favorisé le développement d'un état d'accommodation, conduisant ainsi chaque acteur à privilégier une approche personaliste dans l'exercice de son activité en faisant souvent fi de l'éthique de gestion.

Pour favoriser une relation positive entre structure de gouvernance et performance de l'OUP, il peut être envisagé un modèle où le vecteur structurant serait le projet éducatif supérieur. Ce projet permettrait d'induire des dynamiques d'actions collectives. Mais, cela suppose, quand même, la réhabilitation du *climat d'éthique* dans les organisations publiques.

## **Bibliographie**

Afanou J., (2009), *La réforme du système éducatif africain pour l'autonomie et le développement continental*, L'Harmattan, Paris.

Amougou J., (2004), « L'université africaine face à la globalisation. Lieu de construction d'un savoir endogène ou instrument de reproduction du modèle occidental », *in L'offensive des marchés sur l'Université. Points de vue du Sud*, Alternatives Sud Vol. X (2003), Centre Tricontinental, Harmattan, Paris, pp.101-127.

Austin J.L., (1970), *Quand dire, c'est faire*, Editions du Seuil, Paris.

Barel Y., (1984), *La société du vide*, Seuil, coll. Empreintes, Paris.

Bourgoin H., (1984), *L'Afrique malade du Management*. Edition Jean Picollec, Paris.

Brunsson N., (2004), « La standardisation comme mode d'organisation », *in* *Gouverner les organisations* (ouvrage coordonné par Hervé Dumez), L'Harmattan, Paris, pp. 19-29.

Cabanes A., (2004), *Essai sur la gouvernance publique. Un constat sans concession... quelques solutions sans idéologie*, Gualino éditeur, Paris.

Centre Tricontinental, (2003), *L'offensive des marchés sur l'Université. Points de vue du Sud*, Alternatives Sud, vol. X, n° 3, Louvain-la-Neuve.

Chitou I., (2010), « Application et gestion du processus de Bologne dans l'espace francophone d'Afrique : pourquoi tant de difficultés ? Le cas du Togo », Colloque international, *Regards croisés sur la mise en place du processus de Bologne dans les universités et les établissements d'enseignement supérieur en Europe*, Association of University Professors & Lecturers, 20 mars, Sorbonne, Paris.

Chitou I., (2010), *L'enseignement supérieur et la recherche dans la problématique du développement du Togo : vers une approche de la gestion entrepreneuriale de l'Université togolaise*, Colloque international « Nouvelle gouvernance, territoire et performance publique des établissements éducatifs », 19 novembre, Poitiers.

Chitou I., (2011), « Éthique et pratique managériale dans les entreprises publiques en Afrique subsaharienne : pourquoi tant de difficultés ? Le cas du Togo », Actes de Journée de Recherche du CEDAG-Gestion Université Paris-Descartes *Éthique et Management*, 27 mai, pp. 71-82.

Chitou I., (2011), « Le système LMD au Togo - Un facteur déclenchant une relecture du lien université et développement », Colloque international, *Repositionner les universités dans le développement de l'Afrique*, Lomé, 8 et 9 juin.

Conseil Africain et Malgache pour l'Enseignement Supérieur, (2005), Agence Universitaire de la Francophonie (AUF) : Séminaire de la gouvernance universitaire : « Les universités africaines dans le

contexte mondial de la transformation de l'Université » ; Yaoundé, 1-3 mars.

Ehrenberg A., (2008), *Le culte de la performance*, Editions Hachette-Littérature, Paris.

Ela J.-M., (2004), « Refaire ou ajuster l'Université africaine ? », in *L'offensive des marchés sur l'Université. Points de vue du Sud*, Alternatives Sud Vol. X (2003), Centre Tricontinental, L'Harmattan, Paris, pp. 95-100.

Etounga-Manguelle D., (1993), *L'Afrique a-t-elle besoin d'un programme d'ajustement culturel ?* Éditions Nouvelles du Sud, Ivry.

Fourniol J., (2004), *La formation professionnelle en Afrique francophone. Pour une évolution maîtrisée*, L'Harmattan, Paris.

Galbraith J.K., (1979), *Théorie de la pauvreté de masse*, Gallimard, Paris.

Railean V., Gay M. et Curbatov O., (2012), *Le rôle des universités et des universitaires dans l'économie de la connaissance*, Colloque IMI-NOVA et IAUPL, Chisinau, Moldavie

Habermas J., (1992), *De l'éthique de la discussion*, Les Editions du Cerf, Paris.

Hewitt de Alcantara C., (1998), « Du bon usage du concept de gouvernance », in *Revue Internationale des Sciences Sociales (RISS)*, n° 155, mars, pp. 109-118.

Julien F., (1992), *La propension des choses Pour une histoire de l'efficacité en Chine*, Editions du Seuil, Paris.

Julien F., (1996), *Traité de l'efficacité*, Editions Grasset & Fasquelle, Paris.

Julien F., (2005), *Conférence sur l'efficacité*, PUF, Paris.

Kant E., (1997), *Kant leçons d'éthique*, Librairie Générale Française, Paris.

Lawrence P.R. et Lorsh J.W., (1973), *Adapter les structures de l'entreprise*, Editions d'Organisation, Paris.

Leibenstein H., (1966), « Allocation efficiency vs X-efficiency » in *American Review*, June pp. 392-415.

Leibenstein H., (1986), « Micro-économique et théorie de l'efficience-x » *in* Crise et renouveau de la théorie économique (sous la direction de D. Bell et I. Kristol), Bonnel-Publisud, Paris, pp. 169-189).

Mercier S., (2004), L'éthique dans les entreprises, Editions La Découverte, Paris.

Mounier E., (1949), Le personnalisme, PUF, Paris.

Reynaud B., (2004), « Le gouvernement par les règles dans les organisations », *in* Gouverner les organisations (ouvrage coordonné par Hervé Dumez), L'Harmattan, Paris, pp. 141-202.

République Togolaise, (2009), Plan sectoriel de l'Éducation 2010-2020. Maximiser la contribution de l'éducation au développement économique et social du pays, République Togolaise, Lomé.

Ricoeur P., (1990), Soi-même comme un autre, Editions du seuil, Paris.

Savall H., (1989), « Coûts cachés et analyse socio-économique des organisations », *in* Encyclopédie de gestion (sous la direction de Joffre P. et Simon Y.) Economica, Paris, p. 598.

Sfez L., (1981), Critique de la décision, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris.

Sfez L., (1984), La décision, Que sais-je ? PUF, Paris.

Soulié D. et Roux D., (1992), Gestion, PUF, Paris.

Stiegler B., (2004), « Performance et singularité » *in* La performance, une nouvelle idéologie (sous la direction de B. Heilbrunn), Edition La Découverte, Paris, pp. 208-250.

Stoker G., (1998), « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue Internationale des Sciences Sociales (RISS)*, n° 155, mars, pp. 19-30.

Tedga P.J.M., (1988), Enseignement supérieur en Afrique noire francophone. La catastrophe? Editions L'Harmattan, Paris.

Wortzel H.Y. et Wortzel L.H., (1989), Privatization: not the only answer, *in* World Development, vol. 17, n° 5, pp. 633-640.



## Chapitre II

# **Les stratégies et une mise en œuvre de la gouvernance de l'Université**



# University Gouvernance in Morocco : the Status Quo and the Horizons

**Najib SLIMANI**

Professeur, Cadi Ayyad University ENCG, Marrakech

## **Introduction**

This work is an attempt to probe the reality of the Moroccan university as an institution which is supposed to be a nursery for future professionals and decision-makers. To be up to this target, the Moroccan university is called for to work out suitable governing policies that can ease its production of marketable human assets on national and international scales. In this discursive analysis, I start from a theoretical background about governance as an evolving concept that has been circumscribed with various definitions. The governing styles and official guidelines at the Moroccan university level are given keen consideration with particular reference to the National Charter of Education and Training. Against this background, I conduct a critical discourse analysis of His Majesty Mohammed VI speech on the occasion of the Revolution of the King and the People (August 20th, 2013) - a speech wherein His Majesty capitalizes on some strengths of the Moroccan educational system and, more importantly, warns against governing dysfunctions which hamper the implementation of solid, competitive and productive educational practices, especially in higher education. Ultimately, I provide some suggestions to rethink some governance-bound practices so as to come up with a dynamic, fruitful university governing style.

In recent years, the issue of educational governance has gained widespread attention among scholars from around the world (Altbach 2005; Amaral et. al. 2002; Johnson 1997; Shattock 2006; Joshua 2010). The bulk of work done internationally is geared towards offering operational suggestions and road maps that can ensure the accountability and pre-eminence of western educational institutions. In tune with this reform-oriented trend, the issue of educational governance in Morocco has been subject to utmost consideration by intellectuals, politicians and opinion leaders.



This contribution examines the reality and the future prospects of governance linked to Moroccan tertiary education. Several Moroccan researchers (Chetoui 2005; Chtouki 2006; Echoundi 2006; El Moussaoui 2004; Gherib 2010; Harakat 2011) have tackled the issue of educational governance in Morocco.

While these researchers have addressed the issue of governance in idiosyncratic ways and from diverse angles, they seem to have reached a tacit consensus that educational, and particularly higher education, governance in Morocco constitutes a real challenge for the years to come. This is due to the fact that the Moroccan university is supposed to be a stepping stone towards the achievement of durable, sustainable national progress. The university is not just a place where academic learning takes place; it is rather a genuine nursery for future leaders, managers, professionals and decision-makers. To be up to this target, the Moroccan University has to be endowed with appropriate governance styles.

In Morocco, there seems to be a hard-to-dislodge conviction among the elite circles about the urgent need for proficient governance styles that can help elevate the quality of the educational system to international eminence. In his speeches, His Majesty King Mohammed VI has time and again accentuated the central role of education in the process of development. In his 2003 Throne ceremony speech, King Mohammed VI made it clear that the issue of education in Morocco ranks second after the primordial territorial integrity issue. In a recent speech on the occasion of “Tawrat Al Malik WaChaab” - “The Revolution of the King and the People” (20 August, 2013), King Mohammed VI devoted a very large portion to diagnose the ills of the educational domain in Morocco stressing the urgent need for appropriate, collaborative and efficient governance.

The questions remain, however, to what extent have the recurrent governmental policies managed to keep up with the royal aspirations? Can we safely state that governance in Moroccan tertiary education is on the right path? If not, what governance measures should be taken to ensure the future competitiveness of our universities on regional and international scales? These questions will constitute the body of this contribution through which we aim at exploring avenues that can

unpack the working of governance at the Moroccan university level and possible ways for making this governance all the more dynamic and fruitful.

## **I. On the concept of governance**

For sure, the concept of governance has been subject to consecutive re-definitions ever since its appearance in the late 1980s. At the outset, governance referred to conscientious, rational public affairs management in all fields, be they political, social, economic or whatsoever. Johnson (1997: 1) uses the term “Remodeling public management” (Remodelage de gestion publique) to put into focus the fact that embryonic definitions of governance were basically related to the way public, government-specific policies were supposed to be implemented in terms of managing economic and social resources.

This traditional view of governance as a ruling elite-bound concept has been contested by several international institutions, namely the United Nations, the European Union and the World Bank (See these institutions reports on governance). According to these institutions, effective governance is a top-down as well as a bottom-up process that calls for interactive, participatory involvement of all citizens, institutions and organizations. In this respect, Chetoui (2007: 13) states that governance is a holistic, three-layered process that includes the following axes:

- The means by which rulers and decision-makers are chosen and supervised.
- The government effective resource management and policies’ implementation.
- Citizens and rulers’ mutual co-management of the institutions in charge of the economic and social endeavors.

The United Nations programme for development along with the World Bank recommend the intricate and overlapping correlation between political, economic and social governance. The European Union has gone a step further by emphasizing, in addition to the

above tenets, democracy and human rights as cornerstones of effective and efficient governance.

It seems that the concept of governance as a uni-directional, government-related process is now considered as a sheer fallacy. The ordinary individual citizen and the ruling elite are supposed to work hand in hand to bring about sustainable development at the local as well as the national levels. Differently put, the view of every citizen as a potential capital for sustainable development is now a matter of international consent.

Accordingly, the concept of governance is an evolving process that can be adopted and adapted to the fields and circumstances in point. Several countries, Morocco is no exception, have started to set governance policies which respond to international norms and recommendations. In this regard, we need to acknowledge the existence of idiosyncrasies since every country models its governance styles around available human and capital resources.

In Morocco, the issue of governance in education has always been a primordial issue in the academic and political spheres. As early as 1999, the Special Committee for Education and Training saw light having as a purpose the visualization of a road map that can lead to substantial reforms in the Moroccan educational orientations and policies. The corollary of the concentrated word done by this committee of experts gave birth to the National Charter for Education and Training “Al Mitak Al watani Li TarbiyaWaTakwin”- a charter that gained wide popular support given the pertinent, realistic guidelines and recommendations it came up with, which targeted grass-roots reforms in educational governance in Morocco.

## **II. Higher Education Governance in Morocco: Toward a bureaucracy-free perspective**

In the last decade, the higher education system in Morocco has witnessed remarkable modifications with a view to revitalize the governance of universities and higher institutions. Gharib (2006: 372) specifies that the new governance system in Moroccan higher

education constitutes a real step away from traditional, bureaucratic modes of governance. According to Gharib (2006), there is a quest for a higher education sector that can serve as a locomotive for the empowerment of parallel sectors, particularly the economic sector. This is, indeed, a rational aspiration given that days when higher education was dissociated from the socio-economic sphere should definitely belong to the past. In light of the Charter of Education and Training, university affairs are to be rationally and collaboratively managed by actors from within the higher education field and, most importantly, by potential socio-economic actors who do not necessarily belong to higher education.

### **Governance in Moroccan Higher Education: official guidelines**

The official charter of education and training, especially in the fifth and the sixth recommendations, claims the key importance of rational management based on participative and fund-based approaches. In this respect, the charter has specified a three-fold orientation of the Moroccan university. First, the Moroccan university should be an integral entity having total financial independence and a distinguished academic profile (statement 150/1). Additionally, the university is recommended to be a well-structured entity based on common core levels, bridges and project-based orientations, especially projects which can yield additional revenues. These latter have to be invested and distributed among the university affiliated schools and institutions in the most rational way possible. Relatedly, the university is supposed to benefit from governmental funding which needs to be allocated following strict, public criteria. In addition to financial resources, the above statement dwells on the need for effective, logical investment of the human resources classified as priceless assets of the university.

Second, the charter advocates the creation of a national council in charge of boosting cooperation between universities and related institutions on a nationwide scale (statement 151/1). Of course, this is to be achieved within absolute respect not only of each university's autonomy but also in total abidance by the guidelines and orientations of the national higher education system.

Third, the charter accentuates the need for participative approaches regarding "the managerialism" of universities (statement 152/1).

Regarding this statement, the universities are to be managed by a board of university presidents, deans and higher institute directors, representatives of the teaching staff (faculty), representatives of students and eminent personalities in the economic and socio-cultural sectors.

It seems that the official guidelines in Morocco clearly advocate generic principles and recommendations in support of shared governance and cooperative decision-making. In contrast to traditional management styles, the university is assigned more freedom in terms of implementing new governing structures in tune with the culture of change outlined in the National Charter of Education and Training. Overall, the university is bound to open up to its surrounding and be committed to develop a profile that responds to the needs of individual citizens and communities. Nevertheless, the outcome of the recent consecutive policies in higher education have been subject to outspoken criticism concerning the way Moroccan university governing structures have been operating so far.

### **III. The Royal perspective: an educational governance that leaves to be desired**

As mentioned earlier, His Majesty King Mohammed VI has always voiced his concern for the field of education as a basic cornerstone underpinning national development within and across sectors. In reference to His Majesty's last speech on the 60<sup>th</sup> memorial of the Revolution of the King and the People delivered on August 20<sup>th</sup>, 2013, I will provide a succinct discursive analysis of the speech and pin down how it calls for rethinking educational policies in Morocco.

At the outset of the speech, His Majesty capitalizes on the historical ongoing of the king and peoples' revolution stating that "it is a continuous revolution which calls for the mobilization of everyone. It requires that everyone invests strongly in the workshops of development so as to fulfill current and future challenges and to concretize the legitimate aspirations of our citizens" (translation is henceforth mine). Importantly enough, this excerpt shows that no

genuine current or future development can take place without the actual involvement of every single individual - an idea that reflects the full royal awareness of the uselessness of any single-handed attempt to bring about sustainable progress.

Labeling youth's potential as "our national renewable richness", His Majesty goes on to focalize on the absolute necessity for Moroccan youth to be an integral part of the change process. However, His Majesty stresses the need for "sane" good education as a gateway to procreating young citizens capable of facing "the innovations of the modern times".

While outlining the positive education-related points realized so far, such as the availability of the basic infrastructures and the increase of schooling of female citizens, His Majesty emphasizes that the road ahead is still strenuous:

"However, the road to go is still long and tough for this sector [education] to assume its role of a locomotive for social and economic development. For, indeed, the actual question which continues to be posed is the following: How come that a portion of our youth do not manage to realize their legitimate aspirations at the professional, material and social levels?"

His Majesty, thus, assumes that the educational sector in Morocco needs to refine its standards and structures to produce marketable brains.

While praising the work done in the domains of professional, technical and artifact training as educational factions "which offer to graduates more chances for direct and quick access to employment and insertion opportunities in professional life", His Majesty warns that this is not the case for "university graduates in some options, notwithstanding the praiseworthy efforts deployed by university professors. These [universities] should not be factories for the unemployed, especially in some outdated disciplines".

The importance of student-related assets is also considered primordial in the success of higher education governance. As a component of the corporate structure of tertiary education, the student remains a

priceless human capital that needs to be invested in in the right way. As a case in point, His Majesty puts forth the Moroccan students' natural propensity towards opening up to others and their desire to know about foreign cultures and languages, which is a positive distinguishing aspect of Moroccan students:

“It is mandatory to consolidate this [university] training by a judicious exploitation of a virtue that characterizes the Moroccan citizen, namely his/her natural tendency for opening up and his/her willingness to know foreign cultures and languages.”

His Majesty elaborates on foreign language learning as a complementary parameter that can raise chances of employment in various domains. Simultaneously, national official languages are also to be ascribed due importance in His Majesty's viewpoint.

As an actor within the Moroccan university circle, I believe that in the global world of today, learning foreign languages is an urgent must. Every university is supposed to invest more in this issue by encouraging linguistic sojourns in native countries, by supporting the creation of international university students' communities and by providing the material logistics, such as professional computer language laboratories, to get students to work on their language skills in favorable conditions. By having this governance orientation, we can surely boost students' chances' for employment at the national and international scales.

At a later stage of the speech, His Majesty refers to the National Charter of Education and Training which, in the words of His Majesty, was “adopted in the frame of large, participative national approach.” Past governments, according to His Majesty, made good and concentrated efforts to ensure the success of the emergency plan, which was devised to save the national education from further recession. Faithful to this tradition, the current government, in His Majesty's viewpoint, is urged “to capitalize on the strengths and achievements of the last government which did its best to, although under strict time constraints, implement the guidelines of the national charter”. Thus, the achievement of a national, fruitful and dynamic educational governance is a long, ongoing and, more importantly, cooperative process.

In addition to these corrective measures, His Majesty brings forth a serious issue that hampers the implementation of highly efficient, cooperative educational governance. The field of education should not be an object for “political auction and rivalry”. Here, indeed, lies one of the serious dysfunctions of the educational sector in Morocco. Every newly-elected government brings along new plans and governing measures which, instead of dovetailing with and reinforcing previous ones, cast doubt on their predecessors. In this way, the element of continuity as a key of success is not accounted for and the ills of the educational system worsen.

So, all in all, the royal assessment of the governance styles in the Moroccan educational system is critical and insightful. If we want to incorporate an educational system that guarantees young graduates’ insertion in the national and international job market, we certainly need to work hand-in-hand and put the nation’s interests on top of personal, secular or political coveting and greed.

#### **IV. Governance in Moroccan Universities: the road ahead**

Several researchers from around the world have analyzed the status quo of universities in an attempt to provide refined models of how universities could be more effectively governed. Altbach (2005: 16) specifies that although models of university governance may differ, they still have things in common. Similarly, Coldrake, Stedman and Little (2003: 3-5) underscore the fact that universities worldwide have a common heritage. Therefore, the alternative governance measures they put forth could be applied to all universities; Moroccan universities are, needless to say, no exception.

In the last decades, universities have been asked to display more human-oriented inclinations, more involvement in the developmental process and more logical resource management. Mc Master (2007: 1-5) emphasizes the fact that universities are under tight pressures to rethink “administrative work at all levels”. According to several other researchers, it is of key significance to have new and updated managerial skills within and across departments, such as the



marketing department, HR department, finance department, accounting, students' affairs, syllabus development, to cite just a few departments (For further details see Shattock, 2006 and Joshua, 2010). In line with this perspective, I believe that the Moroccan university is recommended more than ever before to invest in two overlapping assets, namely the human asset and the material/financial one. For methodological constraints, I will limit myself to the human side while another future work could be devoted to diagnosing financial practices within Moroccan universities. At the human level, the students, the teaching staff as well as the administrative faculty are the treasures of the university- treasures that should be concretely bucked up to do their best for the success and eminence of the university.

#### **At the student level:**

The student is, for sure, a major constituent in the governing process of the university life. Gone should be the days when the student was considered the weakest ring in the governing body of the university. I believe that the western hierarchy according to which the student is at the top line of the academic pyramid is a logical and beneficial concept. Students are leaders and professionals of tomorrow. As such, we need to get them involved in the management of university life by taking their opinions about new projects and ways to make their university life quite productive and rewarding. By doing so, we can surely find out that the students can generate priceless benefits to the university.

#### **At the teaching staff level:**

The university professor is definitely an instrumental component of the university governance process. I believe that any attempt to correct the Moroccan university's governing operations should definitely take into account the key and substantial contribution of the teaching staff. It is true that in the National Charter of Education and Training, there is an official admittance of the fact that no educational progress can take place without a genuine involvement of the professor. However, in order to move from the realm of words to that of deeds, I think that the university professors' criticisms and future plans should be deeply considered. For instance, the university professors should enjoy the absolute freedom and right to implement new learning programmes and subjects which they think would

enhance the academic profile of the Moroccan university. Hence, the university professor can turn from an executor of dictated policies to a suggestive force which can have a say in the governance of the university at all levels. Additionally, the Moroccan university is supposed to invest in the teaching staff given their strategic position within the higher educational system. In this regard, I suggest that the university teaching staff needs to be allocated more sizeable funds so they can create projects and enhance their academic profile by getting engaged in various international academic endeavors.

**At the administrative staff level:**

The governing body of the university is made of several players each of which has got a role to perform in order to elevate the quality of the Moroccan university governance. Gone should be the days when the administration used to take decisions single-handedly. A participative approach whereby all the participants affected by the decision contribute in taking it is an urgent must. It is true that the university administration is in a position to draw the overall road map of the university operations. However, it is more beneficial to get all the university actors, students' unions, professors and their unions involved in the governing styles and operations of the university.

Nevertheless, the role of the administrative staff remains significant because the administration, regardless of its entity, assumes the role of a coordinator between the different actors who are eligible to suggest practical measures to ensure the success of the governing practices at the university. Here, it is vital to specify that getting administration staff to update their skills and governance knowledge is mandatory for the Moroccan university. In fact, having a qualified administration that has a clear vision of the governing strategies and targets of the university will be conducive to a governing style capable of ensuring dynamic, sustainable and efficient future higher education in Morocco.

Thus, it is a chain relationship wherein every element affects and is affected by the rest of the chain constituents. Of course, the elements tackled above are part of the solution to work out a fruitful, dynamic governance system that not only boosts the reputation of the Moroccan university but also, and most importantly, guarantees the

marketability of our students at national and international scales. Achieving dynamic governance at the university level, let us reiterate, is an ongoing process that requires long, collective and time-consuming efforts. However, let us not forget that “the longest journey begins with a single step” as the Chinese proverb goes.

## **Conclusion**

Realizing that there exists little data in English about the issue of governance in non-western contexts, I try to explore different facets related to governance in general, and university governance in particular. The newness of this study lies in the fact that it takes the Moroccan university as a site of investigation. Adopting a researcher-bound analysis strategy, I start from a thorough examination of how the term governance has been defined and redefined by different scholars and international organizations. As explained in this paper, the concept of governance has evolved from a government-specific concept to a concept that claims the urgent need for collectivistic pro-activity wherein people from all walks of life and social positions contribute to wide-scale national development in the social, cultural, political and academic spheres.

In regard to higher education governance, I spotlight the working of tertiary education as a field that is supposed to serve as a locomotive for national durable progress. With particular focus on the Moroccan higher education system, I put forth the alternatives to make this sector all the more productive. In this respect, the elaboration of the National Charter of Education and Training stands out as a live example of how the elite circles in Morocco have tried to endow university governance with more dynamism and efficiency. Nonetheless, it seems that the aspirations of the charter-setters have not yet been met- a factual reality that can be clearly deduced from King Mohammed VI speech on the occasion of the Revolution of the King and the People (August 20<sup>th</sup>, 2013).

Taking this speech as data, I conduct a discursive analysis whereby I spotlight the implications of His Majesty’s assessment of the flaws in the way the Moroccan higher education system has been operating.

Accordingly, I find that king Mohammed VI is advocating a higher educational system that can boost the academic values of Moroccan universities, ensure the smooth insertion of university graduates in the job market and that constitutes a fertile site for collectivistic and continuous cooperation between governments regardless of how different their orientations and/or convictions might be. Through a discursive analysis of His Majesty's critical reading of the educational situation in Morocco, I put the accent on the idea that the existence of dynamic university governance is a primordial target for a large spectrum of the Moroccan population- a target that necessitates utmost consideration and active, collaborative efforts.

As a practitioner in the higher education sector in Morocco, I end my work with an opinion part in which I stress the need for more investment in the human capital at the university level. Of course, this does not necessarily mean that other corrective measures may be of minor importance. However, I believe that priority should be given to the following human assets: the student, the teaching personnel and the administrative staff. A real mutual involvement of these three components in the Moroccan university governing system would definitely be a strong step away from bureaucratic governance whereby decisions are unidirectional and most often fruitless and short-lived.

The findings of this study seem to be insightful in the sense that they unpack important parameters related to governance in Moroccan tertiary education. The Moroccan university is to be seriously reckoned with as a precious national heritage that needs to be nurtured and protected. Every single actor within the Moroccan university is in front of a historic moment in which he/she is invited to contribute so far may be in the implementation of a cooperative, dynamic and productive governance style.

## **References**

Altbach, G. P. (2005). "Patterns in higher education development." In P. G. Altbach, R. O. Berdahl, and P. J. Gumport, (Eds.), *American Higher Education in the Twenty First Century; Social, Economic and Political Challenges* (2<sup>nd</sup>ed.). Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Amaral, A., Glen, A. J., and Karseth, B. (Eds.). (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dodrecht, The Netherlands : Kluwer Academic Publishers.

Chetoui, M. (2007). “La gestion participative, clé de voute de la bonne gouvernance”. *Revue Alamat Tarbaouia*, 21.

Chtouki, H. (2006). “ La Gouvernance Universitaire : Le concept et le contexte”, *Revue marocaine d’audit et de développement*, 22.

Coldrake, P. Stedman, L. and Little, P. (2003). *Issues in Australian University Governance*. Brisbane: QUT.

Echkoundi, M. (2006). “Du rôle de la gouvernance locale dans la réalisation de l’initiative nationale du développement humain au Maroc”, *Revue marocaine d’audit et de développement*, 22.

El Moussaoui, R. (2004). *Gouvernance et Réforme de l’université*. Publications de la revue marocaine d’audit et de développement, série management stratégique, 5.

Gherib, A. (2010). *Compétence et Pédagogie d’intégration*. Casablanca : Imprimerie Najah Eljadida.

Harakat, M. (2011). *Quelle université pour le XXIème siècle ? La gouvernance cognitive et démocratique, une chance pour le Maroc*. Rabat: Al Maarif Eljadida.

Mc Master, M. (2007). “Partnerships between Administrative and Academic Managers: How Deans and Faculty Managers Work together”. Association of Tertiary Education Management. Retrieved 13 February, 2014 from

[http://www.atemorg.au/downloads/doc/018/\\_mcmaster](http://www.atemorg.au/downloads/doc/018/_mcmaster)

Johnson, I. (1997). “La gouvernance : vers une redéfinition du concept”. Rapport au sein de la direction des orientations politiques, Agence canadienne de développement international.

Shattock, M. (2006). *Good Governance in Higher Education*. New York: Open University Press.

Joshua, C. H. (2010). *Doing More with Less: Making Colleges Work Better*. New York : Springer Science

# Stratégie universitaire et rôle des niveaux intermédiaires de gouvernance

**Philippe DORBAIRE**

Directeur IPAG de l'Université de Poitiers  
Conférence des Directeurs d'IPAG-CPAG

**Pierre Charles PUPION**

Professeur des Universités, Université de Nantes, LEMNA

Le terme de "gouvernance", issu de l'ancien français « gouvernance » sera remis à l'honneur en Europe, et notamment au Royaume-Uni, dans les années 80 avec la politique conduite par Margareth Thatcher. Cette politique vise à installer des modes de gouvernement décentrés où de multiples acteurs interviennent dans l'élaboration de la stratégie, la prise de décision et l'évaluation des politiques publiques. La politique mise en place s'inscrit dans le paradigme du modèle néo-institutionnel de gestion des entreprises en s'appuyant sur des modes de coordination et de partenariats différents du marché. Si les travaux de *Ronald Coase (1960)*, montrent que la firme existe parce qu'elle est un mode de coordination des échanges alternatifs au marché générant des coûts de transaction, *Williamson (1994)* développe la théorie des coûts de transaction et décrit d'autres formes intermédiaires de coordination entre le marché et la hiérarchie.

Dans le domaine public, l'approche par la gouvernance correspond à **une dénonciation du modèle de gouvernement traditionnel qui confie aux seules autorités politiques** la capacité de prendre des décisions et de pouvoir les appliquer en vertu d'un pouvoir coercitif légitime. Si dans la pratique l'approche traditionnelle n'a évidemment pas disparu, la gestion des affaires publiques repose désormais également sur un processus d'interaction et de négociation de type contractuel entre des intervenants très hétérogènes.

Dans notre étude, il s'agit d'examiner dans quelle mesure dans le cadre de l'université, une composante constitue un acteur central de la stratégie de l'établissement et comment s'organise la relation entre la composante et les services centraux.

L'analyse théorique de la première partie montre que le système de gouvernance repose en fait de plus en plus sur une approche contractuelle et nous permet d'examiner le poids et l'efficacité du contrat comme mécanisme de gouvernance. L'emprunt au paradigme des théories contractuelles permet de mieux appréhender le processus de prise de décisions stratégiques. Sont ainsi mis en évidence les groupes de parties prenantes disposant d'un « certain » pouvoir et sont analysés le processus de détermination des objectifs et l'articulation des décisions aux différents niveaux.

Dans la deuxième partie de cet article, l'analyse empirique permet de caractériser la façon dont la stratégie des composantes, en l'occurrence celle d'un IPAG-CPAG, s'intègre dans ceux des projets des établissements et comment celle-ci peut s'insérer dans des relations horizontales dans le cadre de réseaux nationaux comme ceux de la Conférence des IPAG-CPAG (voire de réseaux internationaux).

## **I. Une analyse théorique de la chaîne de gouvernance et des niveaux intermédiaires de gouvernance dans les stratégies universitaires**

La description et l'analyse des stratégies des universités reposent sur des concepts empruntés aux théories contractuelles de la firme, en particulier aux théories de l'agence (*Jensen et Meckling, 1976*) et des *stakeholders* (*Freeman, 1984; Donaldson et Preston, 1995*). Puis utilisant les théories contractuelles, nous analysons le mode de gouvernance des universités et son effet sur le processus de prise de décision en termes de stratégies.

### **Analyse contractuelle de la chaîne de gouvernance Analyse de l'axe central de gouvernance par la théorie de l'agence**

La gestion stratégique des universités se définit au travers d'une chaîne de gouvernance intégrant à la fois des acteurs engagés directement dans la gestion de l'organisation et d'autres parties prenantes devant

lesquelles l'organisation est responsable. Cette chaîne comprend un axe central et des strates intermédiaires dessinant une pyramide : en partant du haut vers le bas de la pyramide, on a le ministère et la Direction générale pour l'Enseignement supérieur et l'Insertion professionnelle (DGESIP), le chef d'établissement (le président de l'université) et le directeur de composante. Ils sont théoriquement tous impliqués directement dans la gestion stratégique des universités. Liés entre eux par une relation tantôt de forme « hiérarchique » tantôt de forme contractuelle, ces trois acteurs prennent leurs décisions en tenant compte des autres parties prenantes (les usagers, les forces vives notamment les syndicats de salariés et de patrons, les collectivités territoriales...).

Selon la théorie de l'agence, il existe une relation dite « d'agence » (*Jensen et Meckling, 1976, Charreaux, 1987*) lorsqu'une personne (appelé le mandant ou le principal) engage une autre personne (appelé le mandataire ou l'agent) afin d'accomplir en son nom une ou plusieurs opérations qui suppose(nt) une délégation d'une certaine autorité exécutive à l'agent. L'organisation n'est pas une entité dotée d'objectifs propres, mais est un « **nœud de contrats** » entre un ensemble d'agents rationnels. Les individus, supposés rationnels et autonomes, acceptent la relation parce qu'ils pensent que les termes du contrat sont satisfaisants. La performance de l'organisation dépend notamment de sa capacité à mettre l'information pertinente à la disposition des décideurs. L'allocation des droits décisionnels (le droit d'emploi des ressources) se réalise, soit de façon centralisée par le transfert de l'information aux détenteurs des droits décisionnels, soit de façon décentralisée en transférant les droits décisionnels à ceux qui possèdent l'information.

La théorie positive de l'agence (TPA), une des branches de la théorie de l'agence, permet de caractériser les relations entre d'une part le ministère et la présidence d'une université et d'autre part entre la présidence de l'université et la direction d'une de ses composantes. La relation principal-agent, où le principal délègue un droit décisionnel à un agent qui agit en son nom, est asymétrique : le premier dispose de droits de contrôle sur les actions du second (*Coleman 1990*) comme dans la relation dite d'autorité. Ce modèle qui s'applique également à des formes de coopération s'est intéressé aux différents scénarii



contractuels dans les organisations privées et publiques (McGubbins *et alii* 1987 ; Bogart, 1994, Brody 1996). Toutefois à côté de cette délégation décisionnelle et de cette relation mandant-mandataire, il y a un ensemble de parties prenantes qui sont impactées ou impactent à chaque niveau les décisions stratégiques. Selon la théorie dite des parties prenantes, les dirigeants ne poursuivent pas les objectifs d'un seul groupe d'acteurs (les principaux en l'occurrence dans le privé les *stockholders*) mais doivent tenir compte des intérêts des différentes parties prenantes qualifiées de *stakeholders*.

*Mitroff* (1983) définit les parties prenantes comme des groupes d'intérêt, des acteurs, des institutions (internes et externes) qui affectent ou sont affectés par les actions, comportements et politiques de l'organisation. *Les stakeholders* sont les individus ou groupes d'individus qui peuvent affecter ou être affectés par la réalisation de l'objet de l'organisation (*Freeman, 1984, 1994*). *Hill et Jones*, donnent en 1992 une version de cette théorie dans laquelle la relation principal-agent n'est qu'une des relations existantes entre *stakeholders*.

Dans une perspective dite instrumentale, *Frooman* (1999) propose une typologie des stratégies d'influence que peuvent adopter les parties prenantes dans leurs relations avec l'organisation. Il identifie quatre typologies de stratégies : un refus direct, un refus indirect, un usage indirect et un usage direct. Ces quatre stratégies reposent sur le principe qu'un *Stake-holder* est d'autant plus important et écouté que sa part contributive sera déterminante pour le sort de l'organisation. Afin de déterminer cette part contributive *Mitchell et al.* (1997) définissent trois critères : le pouvoir (la capacité d'imposer sa volonté et ses différentes sources possibles), la légitimité (l'autorité acceptée et fondée socialement) et le niveau d'urgence.

### **Le rôle du ministère**

Le ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche (MESR) a pour mission la conception, la mise en œuvre et le suivi de la politique du Gouvernement pour l'enseignement supérieur et la recherche. Y sont élaborées les stratégies nationales relatives à l'ensemble de ces secteurs. Le ministère se compose du ministre et de son cabinet qui définissent la politique nationale sous le contrôle du parlement. L'administration centrale oriente et régule le système de

l'enseignement supérieur et de la recherche. La direction générale pour l'enseignement supérieur et l'insertion professionnelle (DGESIP) élabore et met en œuvre la politique de l'ensemble des formations postérieures au baccalauréat, qu'elles soient initiales ou continues, relevant du ministre de l'Enseignement supérieur et de la Recherche. La sous-direction de la performance et du financement de l'enseignement supérieur a notamment en charge l'élaboration et le suivi des programmes budgétaires relatifs aux formations supérieures et à la recherche universitaire. Elle veille à la fois à la modernisation du cadre juridique de l'activité des opérateurs et à la soutenabilité budgétaire globale de son financement. Le département de la réglementation définit le cadre juridique d'organisation et de fonctionnement des établissements relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Ces sous-directions aident le ministère à exercer sa tutelle sur les établissements publics (EPSCP).

Cette administration centrale du ministère prépare et met en œuvre, sous l'autorité du Ministre, la politique du gouvernement sur deux points importants. Le premier est relatif au développement de l'enseignement supérieur, à l'insertion professionnelle des diplômés, à l'égalité des chances, aux synergies entre l'enseignement supérieur, la recherche et les secteurs de l'économie. Il définit le cadre national des formations du parcours LMD, des filières générales, des technologiques.... Le deuxième point porte sur le domaine de la recherche, de la technologie et de l'innovation avec une instance, le conseil stratégique, chargé de définir les grandes orientations de l'agenda stratégique de la recherche, du transfert et de l'innovation (inscrit dans la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche).

La loi d'orientation définit les grandes orientations stratégiques retenues par le ministère mais également les conditions d'exercice et de gouvernance des universités (cf. à titre d'exemple la loi dite « Fioraso »). Son élaboration est plus ou moins participative, avec la possibilité de réaliser des assises en amont pour faire participer le plus grand nombre, de consulter les représentants des présidents d'université et du personnel et l'obligation de consulter les instances nationales comme par exemple, le Conseil national de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (CNESER). Certaines lois peuvent

également révéler les grandes orientations du ministère sur des axes plus ciblés.

Le Parlement est une partie prenante importante. Certains dispositifs, issus de la Loi organique des Lois de Finances (la LOLF) sont structurants. Ils contraignent l'État à rendre compte au Parlement de l'exécution des Lois de Finances à travers une présentation du budget en missions, programmes et actions. Le Projet annuel de Performance (le PAP), intégrant des indicateurs d'efficacité, d'efficacités et de qualité de service public sur l'attractivité, la réussite, et l'accessibilité oriente la politique d'enseignement supérieur et de recherche. Plusieurs organismes consultatifs, composés de représentants nommés par le ministère et d'élus, sont une aide précieuse pour le ministère, en l'informant et en faisant des propositions.

Le CNESER est un organe consultatif, composé de deux tiers d'élus ; il assure la représentation, d'une part de l'ensemble des établissements publics (EPSCP) et de leur personnel, et, d'autre part, des grands intérêts nationaux (éducatifs, culturels, scientifiques, économiques et sociaux). Il se prononce sur les orientations générales de l'enseignement supérieur, sur les diplômes et la réorganisation de certaines composantes ou instituts (relevant de l'ancien article 33). Il est consulté pour l'octroi des subventions et dotations aux universités, pour les contrats quadriennaux et pour les conventions de service avec les entreprises.

L'Agence nationale d'Évaluation de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (l'AERES) est d'après la loi 2006-450 du 18 avril 2006, chargée d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur et de recherche. L'AERES note (par les lettres A, B et C en partie à l'image de Standard and Poor's) leurs formations et leurs diplômes et les laboratoires de recherche.

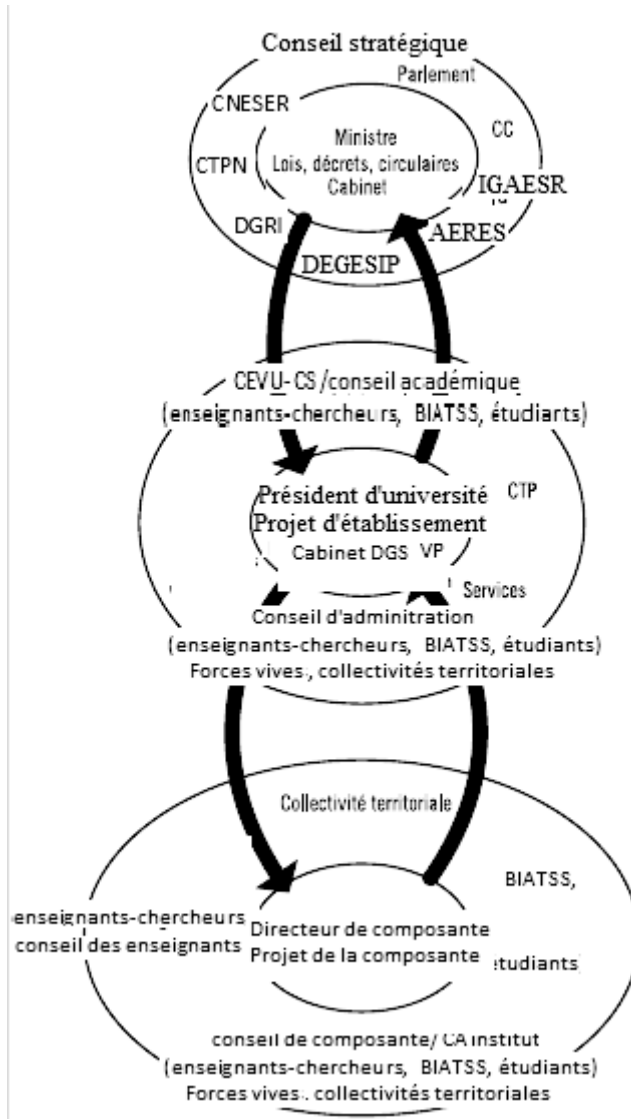


Figure 1. Chaîne de gouvernance et parties prenantes

### Le rôle des présidents d'université face aux parties prenantes

Les principales parties prenantes dans une université sont les enseignant-chercheurs, le personnel administratif, les étudiants, les syndicats, l'équipe présidentielle et l'Etat. La présidence constitue le groupe central, en charge des relations contractuelles avec les autres

interlocuteurs et en assure la gestion (Leroux et Pupion, 2011). Il « *manage* » l'université, la représente face aux tiers et en justice. En droit public, le président est un ordonnateur des dépenses et des recettes.

La durée de son mandat est de quatre ans, renouvelable une fois. Le président prépare et exécute les délibérations des conseils qu'il préside (le Conseil des Etudes et de la Vie universitaire, CEVU, et le Conseil scientifique, CS, réunis dans le Conseil académique, le Conseil d'Administration, CA) et reçoit leurs propositions et avis. Le Conseil d'Administration est l'instance de contrôle et de surveillance. Le Conseil académique et ses deux commissions formation et recherche, sont consultés sur les orientations stratégiques de l'établissement en matière de politique de formation et de recherche.

Il peut aussi émettre des vœux sur les orientations des politiques de formation, de recherche, de diffusion de la culture scientifique, technique et industrielle et de documentation scientifique et technique, sur la qualification à donner aux emplois d'enseignant-chercheur et de chercheur vacants ou demandés, sur la demande d'accréditation mentionnée à l'article L. 613-1 et sur le contrat d'établissement.

L'équipe de direction comprend généralement, le président, les vice-présidents des conseils cités ci-dessus, le directeur général des services (le DGS), le directeur de cabinet et l'agent comptable. Concernant les représentations dans ces instances les enseignants-chercheurs sont scindés pour les élections en deux ou plusieurs collèges. Les étudiants et le personnel, généralement minoritaires, sont représentés au sein de ces instances. Certains syndicats nationaux étudiants peuvent parfois s'opposer à certains axes de développement de formations qui viendraient compromettre des positions nationales, par exemple sur l'apprentissage. Les représentant des étudiants peuvent faire des remarques, préparer des argumentaires qui vont influencer sur les décisions du CA en retenant des éléments tangibles. Ils peuvent dans certaines configurations avoir un pouvoir décisif dans les votes des

conseils d'administration. Le personnel BIATSS<sup>1</sup> est souvent représenté par plusieurs listes ce qui conduit à une dispersion des voix et réduit leur pouvoir.

Les collectivités territoriales sont également concernées par l'existence d'établissements universitaires en termes d'emplois directs (des fonctionnaires et agents publics) et indirects<sup>2</sup>. La plupart des communautés d'agglomération accompagnent également ce développement<sup>3</sup>. D'une façon plus générale, les collectivités inscrivent leur action dans une relation contractuelle avec l'Université (*Thiers, 2003*) en participant largement au financement immobilier de sites et de formations liées à un territoire. Elles sont d'ailleurs représentées au sein du conseil d'administration. Dans le cadre de la nouvelle loi, ces personnalités extérieures participent à l'élection du président d'une université. En conséquence, les relations entre la présidence et les collectivités prennent souvent la forme de relation *intuitu personae*.

Enfin, l'Europe peut influencer sur l'orientation prise par les établissements par l'entremise des contrats européens sur des projets scientifiques, technologiques et pédagogiques. Elle conduit dans ce cadre-là à un développement important du reporting.

Au niveau de l'université, le projet d'établissement constitue le document central. Il est élaboré par les services centraux dans une démarche plus ou moins participative selon le contexte local. Avec une approche possible top-down vis-à-vis des directeurs de composante ou, inversement, à partir des propositions venant des composantes. Le projet d'établissement est l'occasion de réexaminer sa stratégie, ses missions fondamentales et les moyens de les mettre en œuvre. L'élaboration de ce projet constitue une étape importante dans le développement et la vie de l'université. Il revient à l'établissement de définir, dans ce contexte, sa propre stratégie, en tenant compte de

---

<sup>1</sup> BIATSS est l'abréviation de personnels ingénieurs, administratifs, techniques, sociaux et de santé et des bibliothèques, connus aussi sous d'autres appellations comme IATOS (« personnels ingénieurs, administratifs, techniques, ouvriers et de service ») ou ATOSS (« personnels administratifs, techniciens, ouvriers, de service et de santé »).

<sup>2</sup> En effet le personnel et les étudiants sont des consommateurs et leurs dépenses créent des emplois.

<sup>3</sup> Voir Saint-Quentin en Yvelines.

sa structure académique, de son implantation dans un territoire et de ses partenariats locaux. Le projet doit désormais s'inscrire dans la perspective des communautés d'universités, qui regroupent des établissements d'enseignement supérieur et de recherche.

### **Le rôle des directeurs de composante**

Les composantes universitaires sont les différents éléments qui composent l'université. Les UFR ne disposent pas de la personnalité juridique mais les doyens ont une délégation de signatures. Les Instituts peuvent bénéficier d'une relative autonomie selon leur article. Par exemple, les IPAG sont des personnes morales et le directeur est ordonnateur secondaire. Le code de l'éducation encadre le statut juridique de chaque type de composante. Elles sont étroitement associées au projet de formation et de recherche de l'établissement et sont dirigées par un directeur.

Plus précisément, les universités regroupent diverses composantes qui sont :

- des unités de formation et de recherche (UFR), créées par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil scientifique ;
- des écoles ou des instituts, créés par arrêté du ministre sur proposition ou après avis du conseil d'administration de l'université et du conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.

A propos de la gouvernance des UFR, la loi relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU) a retiré une partie de leurs prérogatives aux directeurs des UFR : le directeur n'est plus ordonnateur secondaire. Cependant, le président peut toujours décider de lui déléguer sa signature. En revanche, les emplois sont toujours affectés par les tutelles aux UFR. Chaque université comprend plusieurs unités de formation et de recherche, souvent se rapportant à un champ disciplinaire plus ou moins large.

Selon l'article L713-1 du code de l'éducation, elles sont créées par délibération du conseil d'administration de l'université après avis du conseil scientifique. Elles élaborent leurs statuts, qui doivent être approuvés par le conseil d'administration de l'université, et leur

organisation interne. Les unités de formation et de recherche associent des départements de formation, créés par délibération du conseil d'administration de l'université et qui peuvent correspondre à un sous-domaine. Le conseil de la composante comprend au maximum quarante membres élus dont des enseignants-chercheurs, chercheurs ou enseignants de l'unité, des représentants des étudiants et du personnel BIATSS et des personnalités extérieures.

Les instituts et les écoles faisant partie des universités sont administrés par un conseil élu et dirigés par un directeur choisi dans l'une des catégories de personnels qui ont vocation à enseigner dans l'institut ou l'école, sans condition de nationalité. Les directeurs d'école sont nommés par le ministre chargé de l'enseignement supérieur sur proposition du conseil et les directeurs d'instituts sont élus par le conseil. Leur mandat est de cinq ans renouvelable une seule fois. Ces composantes peuvent définir leur programme de recherche.

Le projet de la composante est le support à cette action de prospective. Il permet aussi à la composante de mettre en place une stratégie d'anticipation (la prévision). Ce projet est fondamental car il sert de base à une contractualisation. Il est le fruit d'une réflexion stratégique menée par le directeur de la composante avec exceptionnellement un adjoint chargé de ce travail avec consultation sans vote des membres du conseil d'enseignement et souvent avec vote des membres de la direction de la composante.

Les enseignants des universités (professeurs des universités, maîtres de conférences (MCF), professeurs agrégés du secondaire (PRAG), professeurs certifiés du secondaire (PRCE) constituent le socle opérationnel des composantes. Leur rôle est multiple. Les enseignants-chercheurs assurent statutairement trois types d'activités : l'enseignement, l'administration et la recherche. Ils sont pour la plupart des fonctionnaires assujettis au cadre légal de la fonction publique et rémunérés à partir des grilles indiciaires de la fonction publique d'État.

Les personnels non-enseignants participent essentiellement à la gestion administrative de la composante. Ils assurent la grande partie du back-office dans l'enseignement supérieur : l'inscription et l'accueil



des étudiants, l'organisation de l'enseignement, le soutien à la recherche, la sécurité des bâtiments, l'ouverture des bibliothèques... Les étudiants en formation initiale ou permanente bénéficient en tant qu'usagers des formations de l'université.

### **Rôle et autonomie des acteurs dans l'élaboration des stratégies des universités**

Nous verrons comment s'organisent les relations entre les trois niveaux de décision et à chaque niveau comment sont prises en compte les relations avec les autres parties prenantes.

#### *Une approche contractuelle au cœur de la gouvernance stratégique des universités : la contractualisation ministère-université*

Le contrat quinquennal doit permettre la conjugaison des orientations nationales de l'État en matière d'enseignement supérieur et de recherche avec la stratégie propre des établissements. Le contrat comporte un volet performance, articulé autour d'objectifs et de résultats attendus mesurés au moyen d'indicateurs, qui doit donner lieu à un examen, à l'échéance de la période contractuelle, des résultats effectivement obtenus par rapport aux engagements négociés. Le contrat est un outil qui permet au ministère de faire prévaloir certains de ses objectifs sur « l'endorecrutement », le taux de redoublement ... On notera que les fonds alloués par la contractualisation sont faibles relativement aux dotations et que le degré d'atteinte des objectifs n'a que peu d'influence (l'efficience).

L'évaluation de l'exécution du contrat par la DGESIP est à distinguer de l'évaluation périodique des établissements par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. L'Etat oriente les stratégies des universités dans le cadre du contrat quadriennal et assure un contrôle de légalité des budgets et des décisions par l'entremise des recteurs. Les universités sont également incitées à entrer dans le cadre de la politique ministérielle en matière d'enseignement et de recherche pour obtenir des financements quadriennaux accordés sur des critères de performance ou des crédits complémentaires sur appels à projets nationaux (PRL, IDEX, EQUIPEX, LABEX, SATT...). Si les crédits récurrents calculés en

fonction du nombre d'étudiants demeurent prépondérants, la partie variable est importante pour l'équilibre budgétaire et offre des marges de manœuvre. Cette contractualisation implique un suivi infra-annuel, annuel et pluriannuel, qui doit permettre en permanence au président et à l'équipe présidentielle de s'assurer de l'avancée de la réalisation du contrat et de la réalisation des objectifs.

En l'état actuel l'essentiel des objectifs, objets de contractualisation sont issus du PAP de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Comme indicateurs et objectifs on a notamment :

- Des mesures de la performance en termes de formation et de recherche : le taux de passage L1 en L2, le taux de réussite en licence en trois ans, le flux d'étudiants entrants en master : « Part des nouveaux étudiants entrants dans l'établissement en M1 », « Part des nouveaux étudiants entrants dans l'établissement en M2 », revenus consolidés de la valorisation de la recherche en K€.
- Des mesures de la qualité du pilotage avec des mesures de l'endorecrutement des enseignants-chercheurs et du taux d'occupation des locaux.
- Des mesures du développement à l'international : le nombre de partenariats internationaux diplômants et délocalisations "actifs", de cotutelles internationales de thèse, le nombre d'étudiants étrangers en programme d'échange ou en individuel, le taux de réussite des étudiants étrangers en L3, en M1, en M2, le nombre d'enseignants, d'enseignants chercheurs et chercheurs étrangers en séjour d'au moins un mois.

Si le contrat permet de financer des projets ciblés, les sommes en jeu intégrées dans le champ de la contractualisation représentent moins de 1% du budget (masse salariale incluse).

Actuellement, la contractualisation entre l'État et l'établissement est dominante et celle plus horizontale avec les autres parties prenantes est seulement en devenir. Dans le cadre de la nouvelle loi d'orientation où prévaut l'idée d'un contrat de site par groupement

d'établissements, la Région sera associée à ces contrats, qui prendront en compte les schémas régionaux d'enseignement supérieur et de recherche. L'introduction du contrat d'établissement, à partir des années 1990, a permis aux présidents d'université de s'affirmer face aux facultés et composantes internes.

La concertation entre universités et régions, sans oublier les agglomérations et métropoles, s'est accrue avec la mise en place de conventions, voire de contrats pluriannuels engageant des moyens de la collectivité, permettant de définir le croisement et les complémentarités entre stratégie régionale et stratégie d'établissement.

***Stratégie de composante et université : la relation entre le président d'université et le directeur d'une composante***

Le Président est dans une relation particulière avec les directeurs de composantes qui sont eux aussi dotés de la légitimité des urnes. Il se doit de créer une cohérence et une adhésion au projet de l'établissement. La stratégie de l'université doit permettre de mettre en cohérence les stratégies des composantes, soit de façon *top down* en indiquant les axes de projet de l'établissement lors de la réunion des directeurs de composante et en demandant aux composantes de faire des propositions de développement des formations en lien avec ces axes. Le président a la possibilité d'influer sur la stratégie des composantes en fermant certaines formations, en facilitant le développement de telle ou telle formation par attribution et redéploiement de postes. Il peut également solliciter directement une composante pour ouvrir telle ou telle offre de formation.

La relation entre un président et un directeur de composante est conditionnée par référence à la théorie de l'agence par :

- une possible existence de divergence d'intérêts entre le principal et l'agent pouvant être réduite par le contrat et l'organisation hiérarchique. Alors le dialogue de gestion est un moyen qui permet à la présidence de l'université de négocier avec la direction de la composante pour la cohérence du projet de la composante avec celle de l'établissement et infléchir si nécessaire la stratégie de la composante ;

- une asymétrie d'informations et une incertitude environnementale qui par essence rendent parcellaires les contrats. Dans ce contexte, les acteurs disposent d'informations spécifiques qu'ils pourraient exploiter pour servir leur propre intérêt. Les réunions mensuelles des directeurs de composantes favorisent l'échange d'informations et diminuent l'asymétrie ;
- un modèle de comportement humain où l'individu poursuit ses propres objectifs (*Jensen et Meckling (1994)*) mais peut faire preuve d'altruisme (Sharma, 1997) et est conditionné dans ses actions par des normes sociales. Dans les universités, les valeurs publiques et l'attachement aux valeurs collectives de la profession sont autant d'éléments qui réduisent les risques d'asymétrie d'information. Nous montrerons à partir du cas des IPAG-CPAG que ces valeurs ainsi que certains mécanismes contractuels facilitent l'articulation des différents niveaux décisionnels.

## **II. Rôle des niveaux intermédiaires de gouvernance dans les stratégies intermédiaires : le cas de la Conférence des IPAG-CPAG**

Depuis la réforme du statut de la fonction publique initiée par le ministre de la Fonction publique, Anicet Le Pors, les IPAG et CPAG préparent les étudiants, les agents publics aux concours externes, internes ou à la troisième voie de recrutement des trois fonctions publiques : d'Etat, territoriale et hospitalière.

Plus précisément, la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur a créé des instituts indépendants au sein des universités (article 33 de la loi de 1984). Par décrets de 1985, certains CPAG des Facultés furent transformés en IPAG des Universités et dotés de l'autonomie budgétaire. Ils sont habilités à délivrer des diplômes d'enseignement supérieur de niveau Licence et Master et certains d'entre eux ont développé des collaborations internationales. Ils comptent au total

près de 5 000 inscrits qui se présentent chaque année aux concours de catégories A+ (en majorité dans les CPAG), de catégorie A (en majorité dans les IPAG) et de catégorie B (la minorité).

Les IPAG-CPAG ont mis en place des formations diplômantes et développent parfois des actions à l'international. Ils sont devenus un acteur privilégié dans la réforme des concours et disposent d'un référencement dans le portail de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (la DGAFP). On comprend donc toute l'importance de la Conférence des IPAG-CPAG au niveau national qui regroupe 28 instituts et centres présents en métropole et outre-mer.

L'étude réalisée à partir d'éléments documentaires, d'entretiens et d'observations a permis de réaliser une triangulation (*Yin, 2003*) des données. L'analyse des matériaux recueillis a permis d'examiner et de mesurer la stratégie de la composante et de voir aussi comment celle-ci s'intègre dans celle de l'université. Elle a également servi à mettre en évidence les principaux facteurs explicatifs des relations entre les niveaux décisionnels.

### *Une stratégie collective empreinte de valeurs publiques*

Une enquête réalisée lors de la réunion annuelle à Valenciennes nous a permis de mettre en évidence la force des valeurs publiques chez les directeurs d'IPAG-CPAG. Elle a permis d'identifier les motivations principales d'intérêt général, de civisme et de poursuite des intérêts du service public qui les immunisent d'un opportunisme qui pourrait exister chez certains doyens.

#### **Tableau 1 : Attachement aux valeurs publiques et abnégation**

On a demandé aux directeurs des IPAG-CPAG d'indiquer leur degré d'accord avec les propositions suivantes (l'échelle est de 1 à 5, 1 pour pas du tout et 5 tout à fait)

	<b>Moyenne</b>	<b>Médiane</b>	<b>Moyenne</b>
<b>Apporter à la société a plus de sens pour moi que me réaliser de façon personnelle</b>	<b>3,8235</b>	<b>4,0000</b>	<b>3,8235</b>
<b>Je suis prêt à faire d'énormes sacrifices pour le bien de la société</b>	<b>3,2941</b>	<b>3,0000</b>	<b>3,2941</b>
<b>Le fonctionnaire doit davantage donner qu'il ne reçoit de la société</b>	<b>3,5882</b>	<b>4,0000</b>	<b>3,5882</b>
<b>Je crois au civisme et à l'idée de devoir civique</b>	<b>4,3750</b>	<b>4,0000</b>	<b>4,3750</b>
<b>Il est essentiel que les fonctionnaires agissent conformément à leur déontologie</b>	<b>4,4706</b>	<b>4,0000</b>	<b>4,4706</b>
<b>Je pense que les fonctionnaires doivent toujours être conscients de la légitimité de leurs activités</b>	<b>4,2353</b>	<b>4,0000</b>	<b>4,2353</b>
<b>Pour moi, servir l'intérêt général est plus important que poursuivre mes intérêts propres.</b>	<b>4,1176</b>	<b>4,0000</b>	<b>4,1176</b>

L'attachement aux valeurs publiques et collectives favorise l'échange de connaissances (la communication). Il diminue les risques d'aléa moral et de sélection adverse. En effet, l'attachement à la déontologie et à la légitimité des actions des fonctionnaires d'une part et le souci de l'intérêt général réduisent le risque de comportement opportuniste (il est à noter que les valeurs moyennes et médianes sont supérieures à 4 alors que le point neutre est de 3). De même l'attachement aux valeurs universitaires et notamment les idées de loyauté, d'intégrité, d'exemplarité réduit le risque d'existence de comportements opportunistes.

**Tableau 2. Attachement aux valeurs universitaires** (l'échelle est de 1 à 5, 1 pour pas du tout d'accord et 5 tout à fait)

Je suis attaché	Moyenne	Médiane	Ecart-type
- en tant qu'universitaire à mon statut	4,5882	5,0000	,61835
- aux honneurs associés à notre fonction d'universitaire	3,4706	4,0000	1,00733
- aux traditions	3,3529	3,0000	,93148
- à l'indépendance de l'universitaire	4,5882	5,0000	,79521
- à la liberté de l'universitaire	4,5882	5,0000	,61835
- à la neutralité et laïcité	4,5294	5,0000	,62426
- à la notion d'exemplarité	4,6471	5,0000	,49259
- à la notion d'intégrité	4,7059	5,0000	,46967
- à l'idée de loyauté vis-à-vis des pairs	4,5882	5,0000	,71229

L'attachement relatif à la hiérarchie et la forte implication organisationnelle, en l'occurrence ici le sentiment de forte appartenance à son université, garantissent contre l'existence de comportements opportunistes vis-à-vis du supérieur soit le président.

**Tableau 3. Attachement à la notion de hiérarchie** (l'échelle est de 1 à 5, 1 pour pas du tout d'accord et 5 tout à fait d'accord)

	Moyenne	Médiane	Ecart-type
La hiérarchie signifie l'inégalité des rôles	4,5882	5,0000	0,61835
Les dirigeants publics doivent prendre la plupart des décisions sans consulter leurs subordonnés	3,4706	4,0000	1,00733
Il est souvent nécessaire pour un dirigeant public d'utiliser son autorité et son pouvoir lorsqu'il s'agit des subordonnés	3,3529	3,0000	0,93148
Les employés ne devraient pas être en désaccord avec les décisions de la direction	4,5882	5,0000	0,79521
Les gestionnaires ne devraient pas déléguer des tâches importantes aux employés	4,5882	5,0000	0,61835

**Tableau 4. Attachement au métier d'universitaire et à son établissement** (l'échelle est de 1 à 5, 1 pour pas du tout d'accord et 5 tout à fait d'accord)

	Moyenne	Médiane	Ecart-type
Mon métier d'universitaire est une part importante de mon identité	4,3529	4,0000	0,49259
Je suis content(e) d'exercer le métier d'universitaire	4,5294	5,0000	0,79982
J'attribue une grande signification	4,4706	5,0000	0,79982

## **Les relations horizontales avec les composantes d'autres universités**

Les composantes des universités sont très souvent en réseau dans des associations regroupant des composantes d'autres universités ou des filières délivrant les mêmes diplômes. C'est le cas des IPAG-CPAG.

Le réseau vise à coordonner les actions de chaque institut et centre pour mettre en place une offre de formation plus performante dans les concours. Il se fixe pour règle de conduite de respecter les diversités pédagogiques tout en poursuivant l'objectif commun de professionnalisation de la formation à l'administration. A ce niveau il se dégage une stratégie collective qui cadre avec l'ancienne Révision Générale des Politiques Publiques (la RGPP). Dès 2007, la Conférence Nationale a ainsi incité l'ensemble des IPAG-CPAG à affiner leurs stratégies d'enseignement en ciblant les objectifs de recrutement en particulier l'approche métier qui se substituait progressivement au recrutement uniquement sur les connaissances théoriques (en particulier sur la culture générale).

Une stratégie d'excellence s'est accompagnée de l'émergence d'une culture de résultats et d'une praxis commune permettant l'élaboration d'indicateurs globaux de performance qui font l'objet d'un rapport annuel lors de l'Assemblée générale <sup>4</sup> de la Conférence nationale des IPAG-CPAG.

L'existence d'une structure associative qui sert de support au réseau prouve que les relations entre IPAG-CPAG sont pour partie formalisées. Les règles d'entrée, de fonctionnement, sont codifiées. Ainsi l'article 5 des statuts de l'association stipule « que sont membres de droit de la Conférence les IPAG et les CPAG des universités et des IEP qui ont leur siège en France. » La fréquence et la forme des rencontres sont codifiées dans les statuts : « *L'Assemblée générale se réunit au moins une fois par an et aussi souvent que l'exige l'intérêt de la Conférence, sur convocation du président ou du bureau ou à la demande de la moitié au moins de ses membres* ». Evidemment, à cette strate de communication et de relation annuelles qui permet aux dirigeants de prendre des positions

---

<sup>4</sup>Ces indicateurs quantitatifs et qualitatifs sont élaborés par les IPAG de Nancy et de Strasbourg et sont remises à la Direction Générale de l'Administration et des fonctions publiques (DGAFP).



communes et de mieux se connaître, s'ajoutent les informations échangées durant l'année par mail groupé.

Cette vision très codifiée du fonctionnement de réseau s'explique en grande partie par la culture juridique des directeurs (vingt-quatre sur vingt-huit sont des juristes) attachés à la définition claire des responsabilités et compétences. Cet attachement aux principes hiérarchiques et bureaucratiques est consubstantiel d'une façon plus générale des valeurs publiques.

Ce réseau est ouvert sur les partenaires extérieurs. Le président de la Conférence souligne dans une page d'accueil dédiée par le Gouvernement aux présentations des préparations aux concours (IPAG et CPAG) que « *Les partenariats avec la Direction générale de la Fonction publique ainsi qu'avec les écoles de la Fonction publique (appelés réseau des Écoles du Service public), en particulier les Instituts régionaux d'Administration, l'École nationale de la Santé publique, l'École nationale supérieure de la Sécurité sociale, les ministères, les préfetures, les conseils de gestion ... ..* ».

### **Le poids de l'horizontalité et de la verticalité dans l'élaboration des stratégies internationales des composantes des universités**

Dans un marché de la préparation aux concours rendu de plus en plus difficile par les discours tenus par les politiques sur les fonctionnaires, l'internationalisation est apparue comme une voie de développement. L'offre internationale de formation des IPAG-CPAG concerne la formation initiale et se réalise par la délocalisation de formations (complètes ou partielles), la délivrance de doubles diplômes, des échanges d'étudiants mais aussi la formation continue de fonctionnaires étrangers.

Pour mettre en place une coordination efficace et être compétitif face aux offres des concurrents étrangers et nationaux, la Conférence a constaté qu'il fallait affiner le réseau des relations internes entre les membres mais aussi élaborer un véritable outil de communication pour rendre les actions collectives d'internationalisation plus lisibles.

Cette politique illustre l'articulation originale entre stratégie individuelle et collective fondée sur les échanges et la capitalisation de connaissances.

L'Assemblée générale de 2004 proposa aux membres de la Conférence nationale la modification de la composition du bureau avec l'élection d'un vice-président responsable des relations internationales. L'Assemblée générale de 2006 va coordonner les actions internationales en précisant que la cible des actions serait les cadres étrangers équivalents aux catégories A et B des fonctions publiques afin de ne pas entrer en concurrence avec les grandes écoles du réseau du service public (en particulier l'ENA).

Dans la perspective de changements importants dans la préparation aux concours, l'objectif de l'internationalisation de la Conférence nationale au service des instituts et des centres était une nouvelle fois au centre des débats. Une convention fut alors signée avec l'université de Nanchang et les instituts Confucius en 2008. L'objectif collectif était de répondre à une demande croissante en management des administrations d'Etat, des collectivités territoriales et hospitalières dans des pays émergents, en Europe et au Proche Orient.

La plupart des actions internationales des IPAG-CPAG s'inscrivent désormais dans une procédure commune. Là aussi l'existence d'un réseau national favorise l'accès aux ressources et notamment à l'aide (qui peut être financière) d'institutions, d'organisations mondiales ou européennes (Banque mondiale, fonds européens...). Le réseau est considéré comme le levier de l'évolution des pratiques de gestion.

Mais d'un autre côté l'université conditionne en grande partie les choix d'implantation des IPAG ; toute décision nécessite l'aval de la présidence de l'université. On rappellera que les CPAG dépendent du directeur de l'IEP.

**Tableau 5 L'intégration de votre stratégie internationale** (l'échelle est de 1 à 5, 1 pour pas du tout d'accord et 5 tout à fait d'accord)

	Moyenne	Médiane	Ecart-type
<b>Notre stratégie internationale est celle de notre université en termes de localisation</b>	<b>4,0000</b>	<b>4,0000</b>	<b>0,86603</b>
<b>Notre stratégie internationale est celle de notre établissement en termes de type de développement (formation continue, initiale)</b>	<b>3,6250</b>	<b>3,5000</b>	<b>1,06066</b>
<b>La direction des relations internationales est à l'initiative de la plupart des projets</b>	<b>3,1429</b>	<b>3,0000</b>	<b>1,06904</b>
<b>La direction des relations internationales porte les projets</b>	<b>3,5000</b>	<b>3,5000</b>	<b>1,19523</b>
<b>Notre stratégie internationale est celle du réseau des IPAG-CPAG</b>	<b>3,0000</b>	<b>3,0000</b>	<b>1,00000</b>
<b>Notre stratégie internationale s'inscrit dans les zones géographiques conseillées par le réseau des IPAG CPAG</b>	<b>3,0000</b>	<b>3,0000</b>	<b>1,00000</b>
<b>Un développement à l'international doit se juger aux bénéfices retirés (à la rentabilité du projet)</b>	<b>3,8571</b>	<b>4,0000</b>	<b>1,06904</b>
<b>Notre stratégie internationale permet de faire bénéficier à nos collaborateurs des missions à l'étranger</b>	<b>3,1429</b>	<b>3,0000</b>	<b>0,89974</b>

On voit à la lecture du tableau ci-dessus que si la dimension horizontale existe dans les choix de stratégie d'internationalisation, la dimension verticale liée à l'appartenance à une université est, elle, dominante. L'université et notamment la direction des relations internationales exerce une forte influence dans la majorité des IPAG-CPAG en termes de choix de localisation et du type de développement.

Une étude des corrélations montre que l'attachement à l'établissement et à la hiérarchie conditionnent le poids de l'établissement dans la détermination de la stratégie de l'IPAG-CPAG en termes de stratégie d'internationalisation. Mais la Conférence a un rôle non négligeable et oriente pour partie les choix (par exemple, l'IPAG de l'université de Poitiers est devenu le centre de formation des fonctionnaires chinois de la province du Jiangxi à la suite de l'assemblée générale en Chine et la signature d'une convention avec le Hanban)<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup>La Conférence nationale des IPAG-CPAG reçoit des offres de formation de fonctionnaires de pays. Citons entre autres, l'Argentine, le Mexique, d'autres provinces chinoises, le Vietnam, le Brésil, le Chili, la Bolivie ... dernièrement le Mali.

## **Conclusion**

Les stratégies des universités reposent sur l'adaptation et sur la contextualisation d'une politique publique définie au niveau central par le ministère. Elles résultent aussi d'une mise en cohérence des stratégies des composantes. Le contrat quadriennal se confond même parfois avec le projet d'établissement.

Cette étude met en évidence une démarche de contractualisation horizontale avec les collectivités territoriales et verticale avec les directeurs de composantes, qui sont élus, comme le président de l'université, par leurs pairs.

A ce niveau d'analyse, nous montrons dans la partie empirique que la part de la stratégie élaborée dans les composantes, échappe pour partie à la logique propre à l'établissement et correspond à une forme de contractualisation horizontale conduite dans le cadre de réseaux avec les composantes de même type d'autres universités. Nous montrons cependant en prenant le cas des stratégies d'internationalisation des IPAG qu'en raison d'un attachement à l'organisation, il y a une prévalence du lien vertical à l'université sur celui horizontal.

## **Bibliographie**

BOGART W. T., "Accountability and Nonprofit Organizations: An Economic Perspective", *Nonprofit Management and Leadership*, vol. 6, n°2, 1995, pp.157-169.

BRODY E., "Agents without Principals: The Economic Convergence of the Nonprofit and For-Profit Organizational Forms", *New York Law Review*, vol. XL, n°3, 1996, pp. 457-536.

CHARREAUX G., "La théorie positive de l'agence : positionnement et apports", *Revue d'économie industrielle*, n°92, 2000, pp. 193-214.

CHARREAUX G., "La théorie positive de l'agence : une synthèse de la littérature", in *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, *Economica*, 1987, pp. 20-55.

COASE R., "The problem of social cost", *Journal of Law and Economics*, vol. 3, 1960.

COLEMAN J.S., "The foundations of social theory", Harvard University Press, 1990.

DONALDSON T., PRESTON L., "The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications", *Academy of Management Review*, vol. 20, n°1, 1995, pp. 65-91.

EISENHARDT K.M., "Agency Theory: An Assessment and Review", *Academy of Management Review*, vol. 14, n°1, 1989, pp. 57-74.

FREEMAN R. E., *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston Pitman, 1984.

FREEMAN R. E., WICKS A. C., PARMAR B., "Stakeholder Theory and The Corporate Objective Revisited», *Organization Science* Vol. 15, n° 3, May-June 2004, pp. 364-369.

FREEMAN R.E., "The Politics of Stakeholder Theory", *Business Ethics Quarterly*, Vol 4, n°4, 1994, pp. 409-422.

FROOMAN J. (1999) "Stakeholder influence strategies". *Academy of Management Review* 24: 191-205

HILL C. W., JONES T. M., "Stakeholder -Agency Theory", *Journal of Management*, Vol 29, n° 2, 1992, pp. 131-154.

JENSEN M.C., "Self-Interest, Altruism, Incentives and Agency Theory", *BankAmerica, Journal of Applied Corporate Finance*, vol. 7, n° 2, summer, 1994, pp. 40-45.

JENSEN M.C., MECKLING W. H., "Theory of the firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics*, Vol. n°3, 10, 1976, pp. 305-360.

JENSEN M.C., MECKLING W.H. "The Nature of Man", in M.C. Jensen, *Foundations of Organizational*

*Journal of Applied Corporate Finance*, Vol 7, n°2,1994, pp. 4-19.

LEROUX E., PUPION P-C. (2012) « *Bilan social et personnel à l'épreuve de la nouvelle gouvernance des universités* » revue Management et Avenir, 2012, avec un coauteur, n° 55, pp. 252-271

MARCOU G., RANGEON F., THIEBAULT J.L., *Les relations contractuelles entre collectivités publiques*, in *Le gouvernement des villes. Territoire et pouvoir*, Ed. Descartes & Cie, 1997, (citation), p 140.

MCGUBBINS M. D., NOLL R.G., WEINGAST B. R., "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", The Journal of Law, Economics, and Organization, vol. 3, n°2, 1987, pp. 243-286.

MITCHELLE R., AGLE B., WOOD D. (1997), Towards a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, Academy of Management Review, volume 22, n°4, p.853-886.

MITROFF I., *Stakeholders of the Organizational Mind*, Jossey-Bass, San Francisco, 1983.

PUPION P-CH, LEROUX E., LATOUILLE J-J, PAUMIER A. et "Vers un nouveau mode de gestion de l'Education Nationale inspiré des enseignements des théories de l'agence et des parties prenantes", Revue Politiques et Management public (n°2) - juin 2006 pp 40-68.

SHARMA A., "Professional as agents: knowledge asymmetry in agency exchange", Academy of Management Review, vol. 22, n°3, 1997, pp. 758- 798.

WILLIAMSON O.E., *Les institutions de l'économie*, Inter-Editions, 1994.

YIN R. K, *Case study research: Design and methods* (3rd ed.) Thousand Oaks, Sage, 2003.



# L'autonomie des Universités Françaises : transition vers une nouvelle forme de tutelle

**Driss AHEDDA**

Enseignant à l'Université Paris 13

**Rachid ZOUHHAD**

Maître de Conférences, Université Paris 13

## **I. Evolution du cadre législatif relatif aux Universités**

Cette contribution a pour objectifs d'exposer les différentes lois et les différents textes ayant marqué l'évolution de la législation universitaire, et d'extraire à la fois les missions, objectifs, principes et organisation pour une mise en oeuvre du fonctionnement de l'Université. Elle se propose aussi de dégager les modèles de gouvernance à travers les différentes prérogatives et le renforcement des pouvoirs des Présidents d'Université.

### **La loi d'orientation de l'enseignement supérieur du 12 novembre 1968 dite loi Edgar Faure**

Il ressort de l'analyse de cette loi les principaux traits suivants relatifs aux MISSIONS-PRINCIPES ET ORGANISATION de l'Université :

#### **A- MISSIONS ET OBJECTIFS**

Cette loi a cherché à redéfinir les missions en y incluant :

- a) Formation des cadres dans tous les domaines ;
- b) Contribuer à l'orientation professionnelle des étudiants ;
- c) Développer la coopération universitaire internationale ;

la Formation continue et l'Education permanente relèvent également de ses missions.



## **B- PRINCIPES**

- Afin de réussir leurs missions et d'atteindre leurs objectifs, le législateur a mis l'accent sur deux principes importants :

### a- AUTONOMIE

Elle se décline sur les plans :

- - pédagogique,
- -financier avec l'octroi d'une subvention globale de fonctionnement et un contrôle financier ne s'exerçant qu'a posteriori.
- Ce principe d'autonomie est toutefois fortement encadré, ce qui restreint l'autonomie statutaire.

### b- PARTICIPATION

Elle est assurée par l'élection de conseils chargés d'administrer les EPSC et les UER n'ayant pas le statut d'EPSC, principalement par le biais de leur composition. La représentation de ces différentes catégories est encadrée et précisée par plusieurs dispositions de la loi.

### c- ORGANISATION

Elle repose sur :

- la création de conseils chargés d'administrer les établissements et composés de chercheurs, étudiants, personnel administratif et personnalités extérieures ;
- la mise en place de nouvelles instances consultatives :
  - \* le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) ;
  - \* les conseils régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche (CRESER). Les dispositions relatives à ces derniers sont cependant restées sans portée pratique.

Cette organisation est pluridisciplinaire avec :

- la disparition des anciennes facultés et leur remplacement par des unités d'enseignement et de recherche (UER) ;
- la création d'une nouvelle catégorie d'établissements publics : les établissements publics à caractère scientifique et culturel (EPSC) ;

- le décloisonnement des anciennes facultés et association des arts et lettres aux sciences et techniques.

A travers l'analyse des missions, objectifs, principes et mode d'organisation, nous pouvons dégager trois types de gouvernance visés par cette loi.

DEMOCRATIQUE ET COLLEGIAL, avec une MULTIPLICITE DE LEGITIMITES INTERNES et un rôle central de l'Etat exercé dans le cadre de la tutelle de l'Administration centrale de l'ESR.

## **II- La loi du 26 janvier 1984, dite loi Savary`**

### **A- MISSIONS ET OBJECTIFS**

Cette loi attribue quatre missions à l'Université:

- la formation initiale et continue,
- la recherche scientifique et technologique ainsi que la valorisation de ses résultats,
- la diffusion de la culture et l'information scientifique et technique,
- la coopération internationale.

Il y a, à travers cette loi, une volonté politique d'unifier le service public de l'enseignement supérieur afin de rapprocher les différents cursus existants et d'accroître le nombre d'étudiants et de supprimer les obstacles à l'accès aux enseignements supérieurs des enfants appartenant aux catégories sociales les moins favorisées dans un souci de démocratisation et de professionnalisation de l'enseignement supérieur.

Ce service public doit être intégré à la planification nationale et régionale, pour lui permettre de concourir à la politique de l'emploi, à l'aménagement du territoire et à la réalisation de l'égalité entre les hommes et les femmes.

### **B- PRINCIPES**

- Maintien des grands principes de la loi Edgar Faure
- regroupement des universités et des grandes écoles dans un même texte.
- plus grande ouverture des universités sur le monde extérieur.

- confirmation du statut d'établissement public appelé désormais établissement public à caractère scientifique culturel et professionnel (EPSCP). Regroupement de diverses composantes : des écoles, des instituts (ex : IUT) des (UFR), des départements et laboratoires, des Centres de recherche.
- Confirmation de l'organisation des études universitaires en trois cycles. Le premier cycle est chargé de donner une formation générale aux étudiants, de les orienter et de favoriser leurs choix professionnels ; il doit en outre permettre à la fois la poursuite des études en second cycle et l'entrée dans la vie active.

Le deuxième cycle regroupe à la fois formation générale et formation professionnelle. A ce niveau, la loi pose l'éventualité de subordonner l'admission dans certaines formations « *au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat* ». Il est par ailleurs rappelé le caractère national des diplômes. Les écoles et instituts extérieurs aux universités, les écoles normales supérieures, les écoles françaises à l'étranger et les grands établissements peuvent relever de cette catégorie (EPSCP).

### **C- ORGANISATION**

Sont institués :

- un conseil d'administration,
- un conseil des études et de la vie universitaire
- un conseil scientifique.

Le Président d'Université est élu par les trois conseils réunis en assemblée à la majorité absolue des membres en exercice. Le grade de Professeur n'est donc pas imposé. Les seules conditions exigées sont d'être enseignant-chercheur en exercice et de nationalité française.

Avec cette loi, nous avons assisté à la modification de l'organisation interne avec passage de deux à trois conseils. La répartition des sièges au sein du conseil d'administration se décompose ainsi :

- 40 à 45 % de représentants des enseignants-chercheurs, des enseignants et des chercheurs ;
- de 20 à 30 % de personnalités extérieures ;
- de 20 à 25 % de représentants d'étudiants ;
- de 10 à 15 % de représentants des personnels administratifs, techniques, ouvriers et de service.

La loi du 26 janvier 1984 accorde d'importants pouvoirs au Président d'Université. En vertu de l'article 25, il dirige l'université, et à ce titre, conclut les accords et conventions, ordonnance les recettes et les dépenses, préside les trois conseils dont il prépare et exécute les délibérations, et a autorité sur l'ensemble des personnels de l'établissement.

- Le type de gouvernance est démocratique et collégial avec de nouvelles attributions octroyées aux présidents d'université.

### **III- La loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (LRU)**

#### **A- MISSIONS ET OBJECTIFS**

Intégration de l'orientation et de l'insertion professionnelles des étudiants dans les missions des établissements d'enseignement supérieur ainsi que la participation à la construction de l'espace européen.

#### **B- ORGNAISATION**

- Renforcement des prérogatives et missions du Président de l'Université (Président-stratège véritable maître d'œuvre du projet d'établissement), élu que par le conseil d'administration à la majorité absolue, son mandat est ramené à 4 ans (5 ans auparavant) et renouvelable une fois.

- Le Conseil d'administration passe de 60 à 30 membres et s'ouvre davantage à des personnalités extérieures (7 ou 8) : au moins un chef d'entreprise ou cadre dirigeant d'entreprise, au moins un autre acteur du monde économique et social, ainsi que deux ou trois représentants des collectivités territoriales (ou de leurs regroupements) dont un du Conseil régional. Il doit approuver le rapport d'activité que lui présente le président. Il a compétence pour créer, après délibération, des unités de formation et de recherche (précédemment du ressort d'un arrêté du ministre de la recherche après avis du conseil scientifique).

- Elargissement des responsabilités et compétences (RCE) en matière budgétaire, gestion de la masse salariale, gestion du patrimoine immobilier et de gestion des ressources humaines.

*L'autonomie des Universités Françaises : transition vers une nouvelle forme de tutelle.*

- Encourage le recours aux financements privés pour l'enseignement supérieur,
- Partenariat Etat-Université renforcé grâce au contrat pluriannuel d'établissement,
- Renforcer l'autonomie et les responsabilités des universités,
- Gouvernance rénovée, pouvoirs du Président accrus,
- Fusion d'établissements ayant pour but une meilleure visibilité à l'international des établissements français (*classement de Shanghai* notamment).

Avec la loi LRU, nous relevons les traits caractéristiques suivants :

- Concentration des pouvoirs.
- Substitution à une direction jusque-là collégiale.
- Risque de dérive autocratique. Pourtant la loi conforte le rôle consultatif du conseil scientifique et du conseil des études et de la vie universitaire, chargé d'une nouvelle mission d'évaluation des enseignements. Leur pouvoir de propositions est cependant ramené à la seule possibilité d'émettre des vœux.
- La loi crée aussi un comité technique paritaire, destiné à devenir le lieu de dialogue social dans l'Université et consulté sur la gestion des ressources humaines de l'établissement.

Elle rend obligatoire la signature d'un contrat quadriennal entre les universités et le ministère, ce contrat devenant de fait un outil de pilotage partagé. C'est dans le cadre de ce contrat qu'est fixé le montant global de la dotation de l'Etat à l'Université.

Le Ministère de l'Enseignement supérieur et de la Recherche continue à définir les grandes orientations de la politique nationale de l'enseignement supérieur et de la recherche, à nommer les recteurs qui exercent un contrôle de légalité sur les actes notamment budgétaires des universités, à fixer les frais d'inscription dans l'enseignement supérieur. Les diplômes conservent leur caractère national. L'Etat accompagne la réforme par la mise en place d'un comité de suivi qui doit identifier les Universités rencontrant des difficultés et prendre les dispositions nécessaires. La création de l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES) par la loi de programme sur la recherche de 2006 s'inscrit dans un contexte marqué par la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques et sur

l'évolution de l'enseignement supérieur et de la recherche en France. Ainsi en dépit des nouveaux pouvoirs dévolus aux Universités, l'Etat continue à exercer ses prérogatives et reste même pour certains plus intrusif que jamais. Cependant, les questions sur l'avenir du service public de l'enseignement supérieur et sur la finalité même de l'université restent posées, notamment pour une partie de la communauté universitaire. Nous assistons de plus en plus à une gestion à l'activité et à la performance.

- Votée six ans après la loi organique relative à la loi de finances (LOLF), la loi LRU en poursuit certains objectifs comme l'obligation de transparence de l'information financière ou la certification des comptes de l'Université par un commissaire aux comptes. Elle inscrit aussi l'obligation de prévoir le montant global de la dotation de l'État (réparti entre dépense de personnel, de fonctionnement et d'investissement) dans le cadre du contrat pluriannuel d'établissement conclu par l'université avec l'État, pour chacune des années du contrat et sous réserve des crédits inscrits en loi de finances.
- De plus, le mode d'allocation des moyens a été revu. Introduit en 1994, le système analytique de répartition des moyens ("SAN REMO") était initialement basé sur une logique d'analyse des coûts et des taux d'encadrement moyens constatés par filière de formation. Depuis 2009, le système de répartition des moyens à la performance ("SYMPA") répartit les moyens fixés par la loi de finances en fonction de l'activité (nombre d'étudiants présents aux examens de licences et de masters, nombre d'enseignants-chercheurs publiant) et de la performance des établissements se fondant notamment sur l'évaluation des formations effectuée par l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (AERES), la réussite en licence et le nombre de diplômés de Master). Enfin, les derniers projets de loi de finances prévoyaient l'attribution de 20% des crédits sur critères de performance et 80% sur critères relatifs à l'activité. Cette nouvelle répartition des dotations introduit une forme de concurrence entre les établissements.

Les PRES (Pôles de Recherche et d'Enseignement supérieur) ont été créés avant la loi de programme pour la recherche en 2006, mais se sont plus particulièrement développés entre 2007 et 2009, soit à partir de la LRU de 2007, dite loi d'Autonomie. Les 15 PRES ainsi créés dans ce laps de temps, se sont inscrits dans le cadre d'un schéma métropolitain, régional ou inter-régional<sup>1</sup> et se sont donc appuyés peu ou prou sur le développement de l'intercommunalité.

#### **IV. Les PRES : première tentative de regroupement des Universités**

Les raisons qui sont à l'origine des PRES varient en fonction des entités qui en sont les promoteurs initiaux. Parfois, ces raisons se cumulent :

- la visibilité à l'international - (ParisTech, Montpellier, Bretagne) ;
- la structuration nécessaire de la recherche - (Clermont-Ferrand, Limousin Poitou-Charentes, UniverSud Paris) ;
- l'opportunité d'approfondir une coopération préexistante, établie sur des services interuniversitaires - (Bordeaux, Toulouse, Aix-Marseille, Nancy/Université de Lorraine, Lyon, Grenoble) ;
- le préalable à un rapprochement des universités d'un site-*par fusion ou fédération* - (Aix-Marseille, Lille-Nord de France, Nancy, Montpellier).

La région parisienne est un cas spécifique au regard des précédents. Son organisation en PRES a été plus difficile et seuls 3 PRES avaient été créés en 2010. Ceux du Sud et de l'Est l'ont été à partir de la volonté de l'Etat et des acteurs locaux, alors que celui de ParisTech, regroupe des grandes-écoles et a été fondé à partir d'une tradition de coopération qui remonte au début des années 90.

Evoquons un instant la forme statutaire la plus fréquemment utilisée pour ces regroupements : l'EPSC (Etablissement public de Coopération scientifique). Cette forme, présentait entre autres

---

<sup>1</sup> « Développement des PRES et reconfiguration des sites universitaires », Rapport IGAENR, mars 2010, p 1

avantages, d'avoir été promue par l'Etat au moyen d'incitations financières initiales, comme c'est devenu le cas ces dernières années lorsque celui-ci souhaite favoriser le déclenchement ou l'accélération d'un processus comme celui-ci.

***Les limites des PRES sous la forme d'EPCS sont vites apparues :***

- incertitudes quant à l'avenir des financements d'amorçage de l'Etat obérant la conduite des actions et la lisibilité de l'emploi des contractuels (à titre d'exemple, certains PRES ont reçu 800 k€ alors que d'autres recevaient près de 14 000 k€ (4 sur les 15)<sup>2</sup>;
- absence de procédure de contractualisation des PRES avec l'Etat alors qu'elle se met en place avec les collectivités territoriales ;
- ambiguïté, non levée par le MESR (ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche), sur la capacité des PRES à délivrer des diplômes ;
- absence totale de référence aux PRES dans tous les textes parus depuis la rentrée 2008. Bien que non évoquée, l'aptitude à porter « le plan campus » a été un moteur déterminant de la création mais plus encore de l'évolution et de la consolidation des PRES.

**Au final, la constitution de PRES s'est souvent fondée :**

- sur la logique de territoire ou d'inter-territoires, principalement régionaux. Celle-ci a pu évoluer au fur et à mesure vers une communauté d'intérêts, telle que la lisibilité internationale ou la fédération de la recherche ;
- en Ile-de-France, plusieurs logiques ont prévalu outre le critère territorial : des raisons historiques, des enjeux stratégiques, ce qui a donné lieu à une appartenance de membres à de multiples PRES, rendant la perception de la logique moins aisée. Cette difficulté s'accroît par l'association de collectivités territoriales (Lille ou Montpellier) ou encore des entités telles que le CROUS (Centre régional des Œuvres universitaires et sociales) ou des CHU<sup>3</sup> (Centres hospitalo-universitaires).

---

<sup>2</sup>Ibidem p.12

<sup>3</sup>Ibidem, p 6



Si l'on en revient aux motivations des membres à se regrouper en PRES, elles obéissent d'ailleurs plus ou moins à la classification initialement proposée par la CPU (Conférence des Présidents d'Universités - structuration de la recherche, visibilité internationale au regard des classements internationaux, valorisation des activités de recherche, structuration du territoire etc.).

Surtout, il y a déjà l'idée de rapprochement des universités dans une démarche de fusion ou de fédération<sup>4</sup> ou, à moindre mesure, d'association. Sur le plan de la gouvernance, ces PRES reproduisent peu ou prou celle, classique, de l'université, à laquelle il est parfois ajouté un conseil d'orientation stratégique, un comité de pilotage de site etc. Pour ce qui est de la présidence, elle est tantôt tournante entre les partenaires, ou confiée à l'ancien président de l'une des universités membres du PRES, ou tout simplement pris à l'extérieur du cercle constitutif du PRES. On observe une grande diversité de modes de gouvernance, avec une formalisation statutaire plus ou moins avancée. Outre la logique à l'origine, ce dernier point peut également s'expliquer par le souci de préserver les possibilités d'évolution, qui n'étaient pas complètement connues alors, i.e. en 2010. Elles ont été précisées par la suite.

En conclusion de cette présentation des PRES, il convient de retenir qu'il était prévu un transfert des compétences<sup>5</sup>, et ce point est fondamental, qui devait aboutir à ce que leurs membres mettent en commun tout ou partie des activités et moyens, notamment en matière de recherche, afin de conduire ensemble un projet commun. Le rapport de l'IGAENR<sup>6</sup> et le référé de la Cour des comptes, ont dressé un bilan mitigé de cette expérience, relevant le peu de compétences mutualisées et des faiblesses dans leur gouvernance et leur gestion et ont appelé à une clarification de la stratégie de l'Etat. Les PRES constituent bien la première tentative de l'Etat de construire des ensembles et de sortir de la structure universitaire telle que nous l'avons connue jusqu'alors.

---

<sup>4</sup>Ibidem, p 6

<sup>5</sup> « Que change la loi ESR pour les PRES ? Partie 1 : les statuts et la gouvernance », AEF, dépêche n° 185542 du 15 juillet 2013, p 2

<sup>6</sup>Ibidem p 1

L'impulsion attendue de l'Etat et nécessaire pour leur réussite n'a manifestement pas été suffisante. On comprend dès lors pourquoi les actions suivantes de l'Etat ont été plus franches et bien plus incitatives.

## **V. L'Impact de l'Autonomie des Universités (LRU 1 de 2007) et de la RCE sur les PRES**

Les modalités de cette autonomie et de la RCE (Responsabilité, Compétences Elargies), notamment la dévolution par l'Etat aux Universités sont:

- des dépenses de personnel (titre 2, ligne 150) ;
- des dépenses de fonctionnement (titre 3 de la même ligne) ;
- au titre de subventions pour charges de services publics.

Cette initiative a eu un effet euphorisant sur certains présidents d'université, ce qui les a amenés, entre autres, à freiner leur engagement dans les PRES. La suite a montré qu'il s'agissait en réalité d'un désengagement de l'Etat à moindre frais. Nous y reviendrons plus tard.

Il en a résulté des difficultés financières dont de nombreuses universités ne sont pas encore sorties à ce jour (jusqu'à 19,5 Millions d'euros de déficit pour Aix-Marseille, en 2013 et près de 11,2 millions d'euros pour une université parisienne en 2011<sup>7</sup>). Plus encore, certaines semblent ne pas pouvoir solutionner ces problèmes sans une aide supplémentaire et substantielle de l'Etat, ce qui offre à celui-ci un pouvoir incitatif indéniable pour conduire ces universités à entrer le plus rapidement possible dans ces PRES, ou en tout cas dans leurs nouvelles configurations dessinées par la Loi FIORASO de 2013 (LRU 2<sup>8</sup>=ESR).

---

<sup>7</sup>Rapport de la commission des finances de l'Assemblée Nationale, Eckert-Mandon, n° 1428, du projet de loi de finance pour 2014, p. 38

<sup>8</sup>LRU est l'acronyme de Liberté et Responsabilité des Universités

Cette pression s'est accentuée au fur et à mesure de sorte que près de 4 à 5 ans après l'accès des universités aux RCE, non seulement les compensations se font de plus en plus attendre, mais, de surcroît, le plafond des emplois gérés par les universités s'est de nouveau réduit de près de 17 % au niveau global et, pour les seuls enseignants-chercheurs, de près de 22 % et de plus de 26 % pour les personnels d'encadrement (entre 2013-2014).

Je n'évoque même pas le transfert du patrimoine immobilier aux universités, initialement prévu, mais remis en question par les difficultés financières dont celles-ci ne semblent déjà pas pouvoir se sortir pour s'engager dans cette phase, qui s'avère porteuse d'engagements financiers encore plus lourds.

## **VI. Des PRES aux COMUE**

Le processus de regroupement des universités sous forme de COMUE (Communautés d'Universités et d'Établissements - fusion ou association) a été engagé bien avant la promulgation de la Loi FIORASO. Notre Collègue le Président CHARLET rappelait hier l'habileté déployée par les initiateurs des PRES, il y a déjà près de 8 ans, dans la mise en œuvre des PRES avec l'idée d'en faire un passage vers ce qui semblait être l'objectif réel, en l'occurrence le regroupement des Universités. Tout semble indiquer que tel était le cas.

D'ailleurs, il a été rappelé précédemment que deux au moins des 15 premiers PRES s'étaient constitués dès l'origine avec l'objectif d'aboutir à une fusion (Aix-Marseille-Universités et les universités de l'Est de la France).

Plus que les aspects techniques, qui sont en l'espèce particulièrement complexes et encore incertains pour une bonne partie, il convient de relever le caractère extrêmement contraignant du processus imposé par l'Etat.

- Tout d'abord, le calendrier a imposé le vote des statuts du regroupement avant le mois de juillet 2014, alors que la Loi FIORASO date de juillet 2013. L'entrée effective dans les

regroupements est prévue pour l'essentiel fin 2015, début 2016 au plus. Ce qui ne peut manquer de surprendre, compte tenu du bouleversement sans précédent que cela entraînera ;

- Il existe une pression tout aussi forte dans le sens du choix de la fusion ou à tout le moins de celui des COMUE, qui suppose la fédération ou la confédération. Le statut qui engage le moins, en l'occurrence l'association, a donné lieu à plusieurs interpellations du ministère pour qu'il apporte des précisions relatives aux termes de la Loi. Les réponses de celui-ci ont été pour le moins étonnantes car elles tendaient à assimiler voire confondre l'un des statuts à l'autre : fusion ou COMUE.

Au-delà de la forme, cette évolution nous interpelle à plusieurs égards.

- Tout d'abord, il semble que ce processus réponde moins à la volonté de l'Etat qu'à celle de l'Europe. Ce faisant, on semble bien s'inscrire dans un schéma plus européen que national. D'ailleurs, on a constaté dans le même temps la multiplication des programmes européens de financement fondés sur des appels à projet, des collaborations entre entités appartenant à différents pays de l'Europe etc.

Cela confirme le désengagement des Etats-Nations pour une gestion qui mettrait en jeu l'entité constituée par le regroupement des universités, (la ou...) les collectivités territoriales ou interterritoriales locales et l'Europe.

- Enfin, on ne peut manquer de s'interroger sur l'évolution des statuts actuels des personnels des universités. Une grande partie possède encore le statut de fonctionnaires d'Etat, mais tout semble concourir à un plus grand recours à la contractualisation, tant des personnels Biatss<sup>9</sup> qu'enseignants (bien que le protocole Tron-Sauvadet ait perturbé cela jusqu'à présent).

Au fond, et si l'on s'interroge sur la configuration vers laquelle on s'achemine ainsi, on ne peut manquer de rapprocher le schéma qui se dessine de ceux qui sont en vigueur en Allemagne et dans les pays anglo-saxons :

---

<sup>9</sup> Personnels des Bibliothèques, Ingénieurs, Agents Techniques et Administratifs

- L'Allemagne, pour le lien prééminent des universités ou regroupements avec les collectivités territoriales, en l'occurrence les « Länder ». Ce qui signifie que les règles appliquées relèvent plus des textes votés au niveau local par ces Länder mais aussi par les conventions collectives qui constituent une forme de contractualisation entre partenaires. Seuls les enseignants-chercheurs restent des fonctionnaires d'Etat, les autres catégories de personnel relevant dès lors de statuts locaux ou issus de ces conventions collectives ;
- des établissements anglo-saxons, car, il ne faut pas l'oublier, le recrutement d'un enseignant-chercheur n'obéit plus à une validation nationale mais suit un processus différent, celui de la « Tenure », qui est une période contractuelle et probatoire plus longue que ce que nous connaissons actuellement en France, avec des avantages mais aussi des inconvénients non négligeables ;
- Enfin, et à ce jour, les modes concrets de gouvernance ne sont pas complètement arrêtés. Plusieurs possibilités sont proposées en fonction de la forme adoptée : association, COMUE ou fusion des Universités.

## **CONCLUSION**

Convergence européenne manifeste, est-ce l'objectif recherché et quelle en est la pertinence ? Modification des modes de gouvernance, de leurs dynamiques à venir. Quand on parle d'Université, de quoi parle-t-on maintenant et de quoi parlerons-nous à l'avenir ?

D'un « schéma » d'évolution semblable à celui qu'a connu la poste ou les hôpitaux vers celui d'entreprises dans un cadre mondialisé et très fortement concurrentiel ? Si tel est le cas, cela devrait conduire à une mutation profonde pour ne pas dire à un bouleversement de la société française.

# Les libertés académiques comme vecteurs de l'enseignement supérieur et de la paix

**Oleg CURBATOV**

Maître de Conférences habilité à diriger des recherches (HDR)  
à l'Université Paris 13 CEPN, IAUPL

La présentation des libertés universitaires est riche d'intérêt car ces libertés sont consubstantielles de l'Université et du métier d'universitaire. Les libertés universitaires sont les principes-clés de la gouvernance de l'Université, elles permettent de définir en quoi consiste le métier d'universitaire et les compétences des universités. Les libertés universitaires sont alors à relier au concept d'indépendance des enseignants-chercheurs :

*« Les libertés universitaires sont un curieux mélange de textes et de tradition, de principes et d'usages ».*

La clarification conceptuelle de la liberté universitaire consiste à signaler la différence entre les libertés des universitaires et l'autonomie des universités. Si ces deux notions se chevauchent, elles restent néanmoins distinctes. L'autonomie des universités signifie l'indépendance administrative et financière des universités, mais elle doit aussi inclure l'indépendance des universitaires.

D'autre part, les débats sur le fait que l'autonomie des universités n'implique pas nécessairement les libertés des universitaires amènent à rediscuter ces deux notions, mais, même si ce thème est particulièrement intéressant et passionnant. Notre contribution concerne la notion de « libertés académiques des universitaires » qui constitue le cœur des préoccupations de l'IAUPL à l'égard de la gouvernance. Nous voudrions donc présenter le concept des libertés universitaires de manière synthétique autant qu'il se peut, étant entendu qu'on comprend les libertés universitaires comme l'ensemble des droits et des devoirs des universitaires quant à leur mission spécifique : *enseigner, rechercher/ diffuser la connaissance et s'exprimer.*

Nous montrerons comment et pourquoi les libertés universitaires ont été conçues et admises à niveau international via leur expression et appartenance à des valeurs universelles (autonomie, curiosité, bienveillance, paix ...), de quelles façons elles contribuent à la qualité de l'enseignement supérieur, enfin, comment elles rentrent en contradiction avec les événements (guerres, régimes, conflits, réformes, etc...) et comment notre association contribue à leur promotion et à leur défense au niveau international (cf. les encadrés).

Cet article s'est inspiré des travaux de Guillaume Drago « *Les libertés universitaires* », publiés dans « *La Liberté dans tous ses états : regards croisés sur la conception occidentale de la liberté* » en 1999, et d'Olivier Beaud « *les libertés universitaires (I)* », 2010. Nous nous appuyons également sur une enquête réalisée en 2014 par la section française de l'IAUPL sur les libertés universitaires.

Selon l'interprétation française, les libertés universitaires expriment juridiquement un droit des libertés universitaires et un principe d'indépendance des professeurs des universités, élargie aux maîtres de conférences. Cette conception est en lien avec l'indépendance individuelle et intellectuelle des professeurs des universités.

#### **Encadré 1**

##### **Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur** (UNESCO, du 11 novembre 1997)

« *L'exercice des libertés académiques doit être garanti aux enseignants de l'enseignement supérieur, ce qui englobe :*

- *la liberté d'enseignement et de discussion en dehors de toute contrainte doctrinale,*
- *la liberté d'effectuer des recherches et d'en diffuser et publier les résultats,*
- *le droit d'exprimer librement leur opinion sur l'établissement ou le système au sein duquel ils travaillent,*
- *le droit de ne pas être soumis à la censure institutionnelle et celui de participer librement aux activités d'organisations professionnelles ou d'organisations académiques représentatives ».*

Ce principe est défini par la Loi du 12 Juillet 1875 et consacré par la loi du 31 Mars 1945. C'est surtout la mise en perspective des libertés universitaires fondamentales qui est présentée dans le Code de

l'Education (art 57.) et dans une recommandation de l'UNESCO (cf. l'encadré plus haut).

En outre, l'article 952-2 du Code de l'Education stipule :

*« Les enseignants-chercheurs, les enseignants et les chercheurs jouissent d'une pleine indépendance et d'une entière liberté d'expression dans l'exercice de leurs fonctions d'enseignement et dans leurs activités de recherche, sous les réserves que leur imposent, conformément aux traditions universitaires et aux dispositions de la présente loi, les principes de tolérance et d'objectivité ».*

Encore et plus concrètement, la liberté académique des universitaires se décline selon trois principales modalités :

1. liberté de recherche et de publication avec un choix libre des thématiques et axes de recherches ;
2. liberté d'enseignement dans la conception et la transmission des savoirs ;
3. liberté d'expression.

La liberté académique trouve son origine dans les traditions universitaires. Le constitutionnaliste Georges VEDEL la définissait comme « celle d'un homme libre à qui sont confiés d'autres hommes libres ».

## **I. La liberté d'expression**

L'indépendance du chercheur, la nécessaire neutralité de comportement et l'objectivité du savoir, sont les conditions qui permettent l'exercice même de l'activité de l'universitaire. Néanmoins le dispositif juridique reste assez flou pour certains points. La liberté d'expression va de soi à partir de la Déclaration des Droits de l'Homme. Or, la liberté d'expression des universitaires est souvent associée avec la liberté donnée à l'homme dès la naissance. Il convient d'attribuer aux universitaires, d'une part la liberté d'expression au sein et en dehors des murs de l'université et, d'autre part, la liberté d'expression à l'intérieur et en dehors de leurs champs disciplinaires.

La liberté académique est accordée à un universitaire parce qu'il est un diffuseur libre mais aussi le concepteur de connaissances. La création



de connaissances est ‘sans limites’ et exponentiellement grandissante dans la Société de la Connaissance. Un universitaire a la liberté d’apporter un regard critique sur la création de nouvelles connaissances par les autres universitaires et de pouvoir exprimer librement ces critiques devant la société. Les universitaires peuvent aussi apporter une expertise (par une méthodologie librement choisie) dans la société civile. Cette expertise délivrée à la société ne doit pas être influencée par les raisons politiques ou économiques, elle doit correspondre aux valeurs véhiculées par l’universitaire.

A ceci se rajoute une contrainte posée par la société mondialisée et globalisée qui transforme l’Université en un lieu de compétition mondiale avec les classements internationaux. Ceux-ci instrumentalisent l’Université et les universitaires au profit des Etats qui veulent profiter des bons classements de leurs universités pour asseoir leurs dominations politique et économique. C’est contre cette menace globale de domination mondiale, opérée par le biais du changement de la mission de l’Université, que les libertés académiques peuvent protéger les universitaires. Mais celles-ci doivent aussi être protégées. Les libertés académiques sont liées aux valeurs de paix, de bienveillance, de tradition, d’autonomie, de stimulation, de création de connaissances (cf. encadré 2). Une grande partie de ces valeurs appartient au monde des universitaires.

### **Encadré 2**

#### **Les valeurs universelles**

Cette théorie traite des valeurs de base que les individus reconnaissent comme telles dans toutes les cultures. **Elle identifie dix valeurs de base**, différentes en termes de motivations, et décrit la dynamique des oppositions et des compatibilités entre elles. La « structure » des valeurs rend compte de ces relations d’opposition et de compatibilité entre valeurs, et non pas de leur importance relative. Si la structure des valeurs est similaire dans des groupes appartenant à des cultures différentes à l’international, même si ces types de motivation humaine, **dont les valeurs sont ‘l’expression libre’**, ainsi que la structure des relations qu’elles entretiennent les unes avec les autres sont universels, elles appartiennent à un esprit universitaire : ouverture aux changements (autonomie, stimulation), dépassement, affirmation de soi et continuité (universalisme, bienveillance, réussite et tradition) qui sont, au contraire, opposés à certaines autres valeurs comme le pouvoir, la conformité...

**Autonomie** : il s'agit en premier lieu de l'indépendance de la pensée et de l'action – choisir, créer, explorer. L'autonomie comme valeur est ancrée dans les besoins vitaux de contrôle et de maîtrise et les exigences d'interactions nécessaires à l'autonomie et à l'indépendance. (Les items utilisés pour approcher cette valeur de base sont : la *créativité*, la *liberté*, le *choix de ses propres buts*, la *curiosité*, l'*indépendance* ainsi que l'*amour propre*, l'*intelligence*, le *droit à une vie privée*.)

**Stimulation** : il s'agit de l'enthousiasme, nouveauté et défis à relever dans la vie. Les valeurs de stimulation découlent de la variété et de la stimulation ; elles permettent de maintenir un niveau d'activité optimal et positif tout en écartant la menace qu'amènerait un niveau trop élevé de stimulation. Ce besoin vital est probablement en relation avec ceux qui sous-tendent les valeurs d'autonomie. Items associés : *une vie variée*, *une vie passionnante*.

**Réussite** : c'est le succès personnel obtenu grâce à la manifestation de compétences socialement reconnues. Être performant dans la création ou l'accès à des ressources est une nécessité pour la survie des individus ; c'est également indispensable pour que les groupes ou les institutions puissent atteindre leurs objectifs. Telles qu'on les définit ici, ces valeurs de réussite concernent principalement le fait d'être performant au regard des normes culturelles dominantes, et d'obtenir ainsi l'approbation sociale. Items associés : *ambitieux*, *ayant du succès*, *capable*, *ayant de l'influence* ainsi que : *intelligent*, *amour-propre*, *reconnaissance sociale*.

**Tradition** : Les valeurs de tradition et de conformité sont particulièrement proches en termes de motivation ; toutes deux ont pour objectif la subordination du sujet aux attentes imposées par les autres. Cependant la nature de cette subordination diffère d'un type à l'autre : la conformité du sujet aux personnes avec lesquelles il est fréquemment en interaction : parents, professeurs, collègues...

**Bienveillance** : la préservation et l'amélioration du bien-être des personnes avec lesquelles on se trouve fréquemment en contact. Les valeurs de bienveillance proviennent de la nécessité pour le groupe de fonctionner de manière harmonieuse et du besoin d'affiliation de l'individu en tant qu'organisme.

**Universalisme** : Il s'agit de la compréhension, estime, tolérance et protection du bien-être de tous et de la nature. Les valeurs d'universalisme proviennent du besoin de survie des individus et des groupes. Items associés : *ouverture d'esprit*, *justice sociale*, *égalité* ; *un monde en paix*, *un monde de beauté*, *unité avec la nature*, *sagesse*, *une vie spirituelle*.

## II. L'indépendance de recherche et la liberté de publication.

Elle nécessite le choix libre d'un thème de recherche et d'un positionnement disciplinaire en lien avec les activités d'enseignement universitaire. Pour comprendre la mission d'enseignement des universitaires et la portée de la liberté académique, il faut rompre avec un ancien dogme : celui 'd'enseigner la vérité toute faite'. Dans le cadre de l'Université ancienne, l'enseignant lors de la transmission des connaissances n'a pas droit à l'erreur au titre de la transmission des « connaissances qui existent ». L'Universitaire doit rechercher la vérité en dehors des dogmes politiques et économiques que ce soit pour un travail fondamental ou appliqué, soutenu par les politiques des établissements. Une telle conception aboutit à redéfinir autrement la liberté académique qui implique le 'droit à se tromper' et ainsi de chercher à nouveau, par le biais des méthodes scientifiques et par l'acceptation des critiques des pairs universitaires appartenant à un champ disciplinaire. C'est ici que la recherche couplée avec l'enseignement fait avancer l'Université et les universitaires vers la qualité.

La liberté de recherche et de publication qui est mise au premier plan, est donc consubstantielle de l'enseignement. Elle est le vecteur de la qualité de l'enseignement supérieur. Néanmoins on ne doit pas créer un déséquilibre productiviste en retenant le seul critère de la bibliométrie dans l'appréciation des enseignants-chercheurs lors du recrutement. *« Aujourd'hui je n'obtiendrais pas un poste universitaire. C'est simple : je ne pense pas que je serais considéré comme assez productif »*, avoue dans une interview le Professeur Peter Higgs, Lauréat du prix Nobel de physique 2013. En effet, ce sont ses recherches de 1964 qui ont lui valu sa carrière universitaire et qui lui ont donné une reconnaissance mondiale en 2013 sans avoir jamais eu le nombre de publications actuellement exigé par les établissements universitaires en situation de concurrence et par les critères bibliométriques, que ce prix Nobel critique âprement.

Un autre aspect de la liberté académique concerne le choix des thématiques et du positionnement disciplinaire de l'universitaire, la liberté d'appartenance à une équipe de recherche, à une discipline

académique et au choix d'une méthode de production des connaissances. Certaines expériences récentes dans la recherche russe d'une part intègrent les Sciences Humaines et Sociales dans les Sciences Exactes dans un contexte de Convergence NBICS, et d'autre part amènent à supprimer le champ transdisciplinaire au profit de celui « supra-disciplinaire ».

En France, certaines universités suppriment récemment les nominations disciplinaires des HDR (Habilitation à Diriger des Recherches) au profit d'une HDR 'générique' sans faire appel à une discipline. La liberté académique de l'universitaire de ce point de vue consiste à choisir librement son positionnement et son champ disciplinaire.

### **III. La liberté d'enseignement**

C'est une composante essentielle de la liberté des universitaires. Celle-ci est indispensable à la qualité de l'enseignement supérieur en prenant en compte des savoirs en création à l'opposé des savoirs 'constitutifs' qui sont souvent transmis dans les établissements « non universitaires ». C'est pourquoi les enseignants-chercheurs n'enseignent pas un programme imposé, ne transmettent pas la pensée établie par des forces extérieurs, mais enseignent leur propre pensée, produite à partir des expériences de recherche et en s'inscrivant dans un dialogue avec les collègues et avec le monde extérieur.

Une telle liberté d'enseigner, d'inventer de nouvelles pratiques d'enseignement n'a de sens qu'en libre dialogue avec des propositions des innovations pédagogiques universitaires (cf. l'encadré 4). Elle conditionne un travail avec les collègues de façon collégiale, avec le monde extérieur, notamment avec les acteurs des entreprises pour une professionnalisation des étudiants, et avec les institutions publiques pour les Sciences Sociales, et finalement, avec les acteurs de l'Etat qui devrait être le garant institutionnel des libertés académiques.

### Encadré 3

#### **L'innovation pédagogique et la professionnalisation de la formation : pour une liberté académique (recherche et formation)**

La compétition internationale a accéléré le processus d'échanges de savoirs entre les institutions et contribué à développer de nouveaux liens entre les universités et le monde professionnel : vers l'enseignement de la « Connaissance d'entreprise ». Cette innovation pédagogique, créée à l'Université Paris 13, vise une implication professionnelle des étudiants en formation initiale et revête ainsi une importance majeure pour le développement, tant des savoirs enseignés que de l'innovation industrielle accélérée.

La CPU (Conférence des Présidents d'Universités, France) s'est prononcée avec 14 propositions, lors du Colloque « **Les universités et l'innovation : agir pour l'économie et la société** », qui s'est tenu le 21-23 mai 2014 à Lyon, pour '*renforcer les modules de formation à la culture entrepreneuriale*' : *« Les universités doivent inventer un modèle de formation naturellement tourné vers la connaissance de l'entreprise, la créativité, l'initiative et le travail en groupe. Il est nécessaire de repenser les méthodes pédagogiques universitaires pour développer la capacité de créativité, la curiosité et l'esprit d'entreprendre des futurs diplômés dès la première année, en promouvant notamment le décloisonnement par des formations pluridisciplinaires et en suscitant les visions et les analyses systémiques au moyen de démarches projets. »*

Dans le cadre d'une innovation grandissante dans les universités et dans les entreprises, la professionnalisation s'inscrit comme une composante du métier d'enseignant afin d'assurer aux étudiants une meilleure insertion et leur permettre de progresser dans leur vie professionnelle. Mais c'est la liberté académique des Professeurs qui va permettre d'offrir aux étudiants un enseignement professionnalisé de qualité. Les équipes pédagogiques universitaires ont été invitées par la CPU à prendre en compte la professionnalisation des étudiants dont ils ont la responsabilité, mais le libre choix de la professionnalisation et, d'autre part, l'innovation pédagogique, reposent sur le choix pédagogique des enseignants et leur liberté académique entre la formation et la recherche.

Le temps d'un universitaire se réduit de plus en plus avec la multiplication des charges et des fonctions : secrétariat administratif,

management d'équipe, surcharges de gestion numérique (mails, plateformes de gestion, etc.), enseignement et visites d'entreprises, recherches à partir desquelles il est évalué. La réduction du temps, caractéristique des métiers intellectuels, devient une menace forte aux libertés académiques et à la recherche (cf. l'encadré 5). Le temps de réflexion consacré à la recherche, aux rencontres avec les collègues en France et à l'étranger, que l'institution devrait offrir à l'universitaire, est de plus en plus réduit et sacrifié à des tâches multiples. La liberté devient simplement formelle.

#### **Encadré 4**

##### **Enquête auprès des enseignants-chercheurs français sur leur perception du respect des libertés académiques**

L'enquête qui a été menée par la section française de l'IAUPL auprès de 1932 enseignants-chercheurs français poursuivait les objectifs suivants :

1. Déterminer la sensibilité des enseignants-chercheurs au respect du principe des trois libertés, de recherche, d'enseignement et d'expression, dans l'exercice de leur profession au sein de l'Université française.
2. Identifier l'écart qui peut exister entre le principe de la liberté d'enseignement et son application concrète dans l'exercice du métier d'enseignant-chercheur au quotidien.

**Méthodologie de l'enquête :** La collecte de données s'est effectuée en ligne auprès des professeurs et maîtres de conférences français. 1932 enseignants-chercheurs ont répondu aux questions. Pour permettre une expression la plus large possible, les personnes invitées à répondre avaient en outre la possibilité d'inviter via un lien de parrainage d'autres de leurs collègues à répondre à l'étude. L'échantillon peut donc ici être qualifié d'empirique avec des questionnaires. 1933 verbatims ont été recueillis, en laissant la possibilité de s'exprimer librement. La collecte s'est effectuée du 24/05 au 17/06/2013. L'échantillon des personnes interrogées est en structure hétérogène et proche du profil moyen de la population étudiée. Les répondants sont majoritairement des hommes (68%), des Maîtres de Conférences (66%). Leur ancienneté moyenne dans l'exercice du métier d'enseignant-chercheur est de 16 ans. Les filières scientifiques sont majoritaires (51%) devant les Lettres et Sciences humaines (29%) et le Droit, Economie et Gestion (20%).

##### **Principaux résultats de l'enquête**

Un des premiers enseignements de l'enquête est de révéler que les enseignants-chercheurs ont une connaissance perfectible du cadre juridique

qui régit les libertés fondamentales de la profession : liberté d'enseignement, de recherche et d'expression.

Près de 4 enseignants-chercheurs sur 10 n'ont jamais entendu parler ou vaguement entendu parler des 3 libertés fondamentales dans le cadre de l'exercice de leur métier. Ce résultat est plus faible dans les filières scientifiques que les Lettres, les Sciences humaines, les Sciences politiques, le Droit et la Gestion. Une proportion significative des enseignants-chercheurs, quelle que soit d'ailleurs leur ancienneté dans la profession, ignore à peu près tout des conditions mêmes d'exercice de leur métier. Ceci pose bien évidemment la question des carences en matière de transmission des informations relatives à ces libertés.

**Autre résultat important près de 4 enseignants-chercheurs sur 10 estiment que *leur liberté* est peu respectée dans l'exercice de leur métier et les réformes récentes ne font que noircir le bilan.** Des trois formes de liberté, ce sont celles liées à la pratique même du métier (liberté d'enseigner et de recherche) et non la liberté d'expression qui sont perçues comme les moins bien respectées. 64% des enseignants-chercheurs considèrent que les réformes récentes ont porté atteinte aux libertés fondamentales de la profession.

Lorsque l'on demande aux enseignants-chercheurs ce qui rend difficile la mise en œuvre de ces libertés, ils mettent en avant les contraintes liées aux charges administratives et les contraintes financières. Non seulement le poids de ces contraintes rend difficile l'exercice du métier mais il remet en question les conditions mêmes de cet exercice : « *une liberté sous contraintes notamment des contraintes administratives qui pèsent toujours plus* », « *car les tâches administratives sont tellement lourdes que je suis obligé de renoncer à mon activité de recherche* ».

Le principe d'indépendance est estimé globalement respecté mais avec des nuances :

si une majorité d'Enseignants-chercheurs (68%) estiment que leur indépendance est tout à fait ou plutôt respectée, ils ne sont pourtant que 16% à estimer que cette indépendance est totalement respectée. Les Maîtres de Conférences sont ici encore plus critiques que les Professeurs « *malgré les difficultés survenues avec les dernières années le statut de fonctionnaire laisse une certaine indépendance aux enseignants du supérieur contrairement à l'enseignement du secondaire* ».

Plus de 30% des enseignants-chercheurs interrogés estiment que leur indépendance n'est pas respectée. Le renforcement des processus administratifs est mis en avant pour expliquer cette perte d'indépendance. Les contraintes administratives toujours plus pesantes font douter beaucoup d'enseignants-chercheurs de l'effectivité même de ce principe d'indépendance.

En effet, cette liberté se heurte aux conditions matérielles et organisationnelles de sa mise en œuvre. Ceux qui se déclarent libres ou plutôt libres dans le choix de leur thématique de recherche ou dans les matières enseignées soulignent toutefois que cette liberté théorique se heurte en pratique aux contraintes liées au moindre financement de la recherche et au poids écrasant des tâches et responsabilités administratives : *« on ne me force pas encore à faire ce que je ne voudrais pas faire mais j'ai de plus en plus de difficultés à faire mes recherches en raison des contraintes budgétaires ».*

Dans la conception actuelle de l'Université, l'enseignement et la recherche sont indissociables, ceux-ci constituent un élément indispensable de la qualité de l'enseignement supérieur. Il y a dans la fonction d'enseignant une nécessaire relation entre la création et la transmission des connaissances, parfois inconsciente et tacite. Et ce caractère consubstantiel à tout enseignement nourrit la recherche. Les missions dont doit s'acquitter un enseignant-chercheur au cours de sa carrière sont multiples mais toujours liées aux libertés académiques :

- enseigner et initier les étudiants à la recherche ;
- s'adonner lui-même à la recherche, à titre personnel ou en équipe, créer des connaissances nouvelles par recherches ;
- diffuser le savoir auprès du public universitaire, non universitaire et à l'international ;
- porter la science dans les pays étrangers et participer aux rencontres scientifiques ; enfin,
- prendre pour un temps une part effective à la gestion de l'unité administrative à laquelle il appartient.

Les libertés universitaires sont liées à un système de valeurs universelles : Autonomie, Bienveillance, Tradition, Paix, etc. qui est en lien avec tous les acteurs de l'université.



#### **IV. L'expérience de l'IAUPL et sa vision pour la paix et les libertés universitaires**

L'Association Internationale des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités (IAUPL) a été créée en 1944, dans la grande tourmente de la seconde guerre mondiale, par les universitaires européens réfugiés en Angleterre. Aujourd'hui comme hier, notre objectif est de promouvoir et de défendre la liberté et la fraternité académique et de permettre un échange entre universitaires.

Notre ambition est nourrie par la volonté d'offrir aux universitaires des pays membres de l'IAUPL l'occasion de marquer un temps de réflexion pour évaluer les différents modes de fonctionnement de l'université pratiqués dans leurs pays respectifs, de mettre le doigt sur les difficultés rencontrées, de méditer sur les conflits en cours et d'analyser les attentes des différents acteurs, composantes et intervenants, à tous les niveaux concernés par ce secteur vital pour le progrès de tout pays.

Aujourd'hui nous ne pouvons que reconnaître que de forts vents de changement soufflent dans le monde entier. L'Université, acteur principal du développement humain (au sens le plus large et harmonieux : scientifique, éducatif, social, économique et culturel) et donc de la Paix, ne peut ignorer la nécessité de l'élaboration d'un nouveau modèle de fonctionnement capable d'accompagner, d'une manière convergente, l'émergence des développements spectaculaires qui reflètent les nouvelles aspirations de toutes les composantes de nos métiers : de l'éducation, la recherche scientifique et l'auto-formation tout au long de la vie. Un suivi anticipatif, un accompagnement collaboratif avec la conception traditionnelle du « Primus inter pares », l'élaboration d'un système de fonctionnement dynamique fondé sur l'écoute, la transparence, la participation et l'implication active de toutes les forces qui composent le tissu universitaire à tous les niveaux - universitaires-mêmes, étudiants, syndicats et partenaires socio-économiques -, tout cela permettra, sans aucun doute, de dépasser le malaise et la disharmonie actuels.

La Paix ne peut se faire que dans le ferme attachement à un certain nombre de valeurs dont les deux principales sont : la liberté académique dans son sens le plus large et l'excellence scientifique. L'Université n'existe qu'à travers ses personnels universitaires et par les libertés

académiques dont ils disposent. Au moment où les évolutions des établissements universitaires dans de nombreux pays transforment les conditions d'exercice de nos métiers et remettent en cause l'existence même de nos libertés académiques, il est plus que jamais nécessaire de défendre l'idée d'une Université indissociable du concept de Paix et celui de Liberté de ses membres.

L'implication et la participation du personnel des Universités pour la qualité de l'enseignement et de la recherche constituent des éléments essentiels pour assurer l'harmonie et garantir la vie et la pérennité de l'Université comme organisation censée être dans la recherche permanente de nouveaux concepts, en matière de nouvelles connaissances, compétences pour la Paix à acquérir et à mettre en place, pour mieux remplir son rôle vis-à-vis des personnes, des sociétés et, par conséquent, préserver la Paix dans le Monde.

Lors de son intervention à la Table Ronde sur la « Pax Academica », organisée en 1988 par l'Unesco, Louis Philippe LAPREVOTE, ancien Secrétaire Général de l'IAUPL a déclaré :

*«... pourquoi ne pas mettre plus souvent à contribution les universitaires lorsqu'entre différents pays ou à l'intérieur d'un même pays, la paix est menacée. La communauté internationale a eu suffisamment d'imagination pour inventer les casques bleus lorsqu'il s'agissait de contribuer au rétablissement ou au renforcement de la paix dans certaines régions du monde... Pourquoi n'a-t-on jamais songé à créer un véritable corps de 'toges bleues' pour assister les universitaires des pays en guerre et ceci, bien que l'acte constitutif de l'UNESCO rappelle que c'est dans l'esprit des hommes que la guerre trouve ses racines ? Est-il irréaliste d'imaginer que des universitaires extérieurs au conflit pourraient, dans le cadre d'une mission internationale, contribuer à rapprocher les enseignants et les étudiants des parties concernées, c'est-à-dire apporter une pierre modeste à la Paix ? La Pax Academica n'apparaîtrait alors plus seulement comme l'état de paix dans lequel se trouveraient les universités, mais comme une contribution des universitaires à la Paix dans le monde ».*

A cette intervention, les membres de l'IAUPL ajoutent à ce jour :

*« Les universitaires porteraient avec honneur les 'TOGES BLEUES' et défendraient la Paix avec leur Libertés Universitaires préservées » !*



# Université et Recherche : quels diagnostics et quels traitements à adopter ?

Contribution de la Section Italienne de l'IAUPL

L'Université italienne est inquiète depuis longtemps et n'a pas encore trouvé le bon traitement pour dépasser cet état d'inquiétude. Il semble vraiment que se vérifie pour elle ce que disait John Kenneth Galbraith, grand critique du néolibéralisme américain, lorsqu'il parlait des économistes, qui ne sont jamais à même de prévoir une crise, et quand celle-ci s'est vérifiée, ont toujours fourni des diagnostics et des remèdes défectueux pour la traiter.

Le professeur universitaire a une vision tout-à-fait sectorielle de l'Université. Il connaît bien les problèmes du secteur scientifique d'appartenance mais reste insensible à ce qui arrive dans les autres secteurs didactiques et scientifiques, et donc il ne faut pas s'étonner si les analyses qui sont faites à côté des propositions pour donner une solution aux problèmes sont divergentes et par suite inconciliables. On a dit que dépenser plus de fonds pour l'Université c'est comme les gaspiller, mais l'OCDE a précisé que l'Italie est à la trentième place pour les dépenses dans l'éducation supérieure par rapport au PIB. C'est un fait que le Fond de Financement Courant a diminué de 20% en seulement quatre ans.

D'autres ont remarqué qu'à l'Université il y a trop de professeurs, mais l'OCDE a mis en évidence que l'Italie est 21<sup>ème</sup> en ce qui concerne le ratio enseignants et étudiants. Il est vrai en tout cas que depuis 2009 le nombre de professeurs et chercheurs a diminué de 13%.

Récemment a été lancée pour l'Université la réforme Gelmini. Pour beaucoup elle représente un remarquable pas en avant : réduction des cours de licence, assouplissement des universités, nouvelles règles pour le recrutement des enseignants et pour le parcours de leur formation.

Pour d'autres, et ils sont nombreux, cette réforme doit être revue dans ses fondements, car le pourcentage des licenciés s'est réduit, les nouveaux inscrits ont diminués par rapport à il y a dix ans, et au cours des dix dernières années on a fermé plus de 20% des cours dispensés.

Et que dire de la recherche ? Il y a ceux qui soutiennent sa maigre attractivité et mettent en évidence qu'en conséquence beaucoup de « cerveaux » se dirigent vers le panorama de la recherche mondiale. D'autres remarquent que les « cerveaux » ne naissent pas sous les choux ni ne nous sont livrés par la cigogne, mais proviennent des universités et des centres de recherche publics, preuve qu'il y a des professeurs et des chercheurs armés de passion et dévouement, qui ont formé et forment des générations de bons jeunes gens, dont quelques-uns pensent (certains précisent qu'ils y sont contraints) devoir émigrer ailleurs. Cette liste de propositions et de remarques critiques correspondantes pourrait continuer, mais nous estimons devoir l'interrompre, parce qu'elle est de longueur suffisante pour mettre en évidence la situation pour ainsi dire l'impasse où se trouve notre système universitaire.

Il faut ajouter que l'Université et la Recherche, en Italie comme ailleurs, ne sont pas immunisées contre les maux qui affligent tous les secteurs de notre société : conflits d'intérêt, favoritisme, et aussi népotisme immoral. Le système doit donc être convenablement corrigé, mais non pas étranglé, avec le but de chercher à rester alignés sans délais avec les autres pays.

Les réductions aveugles des financements aux universités, qui ont caractérisé les interventions réalisées par le Gouvernement pendant les dernières années, ont lourdement pénalisé tout le système universitaire et doivent en conséquence être supprimées.

Pour encourager le redressement du système universitaire, il faut de la participation, des processus de décision possiblement partagés, des mécanismes d'évaluation scientifiquement valides et une programmation sérieuse et bien organisée. Malheureusement les traitements administrés jusqu'à présent n'ont pas guéri le malade. Le système quantitatif et automatique adopté par Anvur pour évaluer la recherche et les chercheurs, basé sur des indicateurs bibliométriques, a besoin de correctifs valides, à adopter sans délai.



International Association of  
University Professors and Lecturers



الجمعية الوطنية المستقلة للتعليم العالي

Syndicat National Autonome de  
l'Enseignement Supérieur



Mohamed MAHASSINE



Pierre GREGORY



Michel GAY

*Table ronde*

**« Quelle gouvernance pour les universités?  
Entre liberté académique et rationalité manageriale »**



Gilles GUYOT



Jean-loui CHARLET

FACULTÉ DE MEDECINE ET DE PHARMACIE - MARRAKECH (MAROC)



Jean-Dominique LAFAY



Rachid ZOUHHAD



Université Cadi Ayyad



Laboratoire de recherches en Communication, Commerce & Gestion d'Entreprises



Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture



ENCC  
MARRAKECH  
Ecole Nationale de Commerce et de Gestion





## Table Ronde

# Quelle gouvernance pour les Universités ? Entre liberté académique et rationalité managériale

Intervention introductive du Professeur **Pierre GREGORY,**  
**Président de la Table Ronde**

Chers amis,

Il me semble utile que soit assigné un objectif précis à cette table ronde afin que chacun puisse quitter cette conférence avec des idées claires sur le sujet qui nous réunit. Que faut-il faire pour permettre une gouvernance plus dynamique des universités au 21<sup>ème</sup> siècle ? Je vous propose ainsi de passer de l'échange d'expériences qui a été de mise pendant ces deux jours à quelques suggestions que nous allons appeler les recommandations de Marrakech pour une gouvernance dynamique des universités au 21<sup>ème</sup> siècle.

Pour essayer de structurer nos recommandations, et c'est bien l'objectif du propos introductif que de cadrer les interventions des participants à une table ronde, je vais donc vous livrer, avec un léger goût pour la provocation, cinq principes généraux et quatre chapitres de recommandations opérationnelles.

Les principes généraux sont les suivants :

- une université moins monopolistique
- une université moins assistée
- une université mieux évaluée
- une université résolument numérique
- une université mieux protégée.



Une université moins monopolistique parce que je crois que, même si le monopole de la collation des grades est maintenu là où il existe, les universités connaîtront inéluctablement une concurrence endogène et exogène accrue. Nous sommes dans un monde décloisonné ; j'entends par concurrence endogène la concurrence des établissements d'enseignement supérieur privés- vous voyez que j'essaie d'embrasser les choses qui ont été dites précédemment -, la concurrence des grandes écoles par exemple, et la concurrence exogène, c'est la concurrence des pays entre eux. Les jeunes ne restent pas dans un pays, ne sont pas prisonniers et ils peuvent, si l'université de leur pays ne leur convient pas, aller dans les universités d'autres pays. Donc l'université sera inéluctablement dans ce monde de plus en plus décloisonné une université moins monopolistique. Certes il peut y avoir des barrières, j'ai bien entendu qu'au Maroc la barrière de la langue peut être un barbelé redoutable, et je crois que l'obstacle de la langue peut sacrifier des générations en les privant des langues qui permettent l'accès au savoir, qui sont pour l'essentiel la langue française et la langue anglaise, langues d'accès au savoir scientifique. On peut imposer pour des raisons idéologiques des barbelés, c'est vrai ; on peut sacrifier des générations, mais j'ai la faiblesse de croire que le bon sens finit toujours par triompher et qu'inéluctablement l'université au 21ème siècle sera une université moins monopolistique.

Une université moins assistée : là aussi je ne vais pas parler la langue de bois, et je vais dire les choses de façon peut-être un peu sévère, mais je crois que les universités seront obligées de se procurer des ressources externes et qu'elles dépendront moins de l'Etat. Je n'ai pas pleinement adhéré à ce qui a été dit sur l'autonomie des universités, sur l'indépendance vis-à-vis du pouvoir central. Qu'est-ce que c'est l'autonomie des universités quand l'université dépend à 90% de son financement du ministère ? Et bien évidemment, le ministère continue à exercer une tutelle et il a bien raison. Et il a raison parce que les citoyens paient des impôts et l'Etat doit contrôler l'affectation de ses dépenses. Ce qui a été dit sur la formation continue, sur la formation en alternance, est extrêmement intéressant parce que les ressources ainsi dégagées laissent aux établissements des ressources propres et donc un degré de liberté plus grand, une autonomie plus marquée.

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

Troisièmement, une université mieux évaluée : et là aussi des choses importantes ont été dites qu'il faut synthétiser dans cette table ronde sur le contrôle de la gouvernance des universités, sur le contrôle des performances des laboratoires, sur le contrôle et la qualité des enseignements et sur ce que les étudiants sont en droit d'attendre comme prestations des enseignants.

Quatrièmement, une université résolument numérique et adaptée à la réalité des réseaux et des médias. Bien des choses épatantes ont été évoquées, y compris dans le propos introductif du président de cette université sur ce que sera forcément, inévitablement, l'université des années à venir. Ce qui m'a beaucoup frappé, c'est combien les sociétés modernes ont été affectées par ce maillage en réseau. Je pense peut-être à ce qui s'est passé en Tunisie, à ce qui s'est passé en Iran d'abord et à ce qui s'est passé ensuite en Egypte. Nous vivons dans un monde de réseaux, dans un monde de médias, avec une évolution que l'on peut regretter puisque les idoles s'appellent aujourd'hui en France Cyril Hanouna - qui est un pitre des médias - ou bien Frank Ribéry ; ce n'est plus Victor Hugo, ce n'est plus Paul Valéry, ce ne sont plus les grands noms de la science et de la littérature qui tiennent le haut du pavé, ce sont les animateurs des télévisions et les joueurs de football. Donc il faut s'adapter à un monde qui est un monde de médias, qui est un monde de réseaux, et nos étudiants se connectent en réseaux avec une facilité qui force parfois l'admiration, que l'on peut à d'autres moments regretter, mais qui modèle la réalité de nos sociétés.

Cinquièmement, l'université sera mieux protégée. Mon propos est ici assez normatif. Voici un sujet sensible car il touche à l'idéologie dominante du monde universitaire aujourd'hui. Les universitaires qui se rassemblent dans la belle association réunie aujourd'hui à Marrakech appartiennent à des syndicats qui sont très attachés aux libertés universitaires - cela a été dit et rappelé avec force -, qui sont très attachés à l'excellence de la recherche scientifique, à cette volonté de toujours progresser dans les savoirs dans le respect de l'initiative et de la responsabilité. Comme cette approche n'est pas à l'évidence l'idéologie dominante dans les universités actuelles, si nous voulons construire et faire vivre une Université qui soit une Université de la

liberté, de l'excellence, de l'initiative, de la responsabilité, il y aura des réactions très fortes des rentiers actuels des universités. L'Université que nous appelons de nos vœux ne peut exister que si elle est protégée contre ceux qui veulent se l'approprier et surtout la soumettre pour des raisons purement idéologiques.

Quels sont maintenant les quatre chapitres de recommandations opérationnelles que je vous propose ?

1 - Les instances de gestion. Je rappelle ce qui a été dit à cette tribune, il y a dans les instances gouvernantes de chaque université un conseil d'administration et un sénat académique, composés différemment bien entendu. Ces deux instances qui existent sont-elles compatibles ? Comment peuvent-elles agir et qui doit-être dans l'une et dans l'autre de ces deux instances ?

2 - Les modalités de recrutement des enseignants-chercheurs. Celles-ci ont déjà été évoquées et c'est un point à l'évidence essentiel. Faut-il préférer une qualification nationale (corollaire des diplômes nationaux ?) et ensuite d'affectation dans les établissements d'enseignants qui ont été qualifiés ou faut-il laisser la liberté aux établissements de recruter les enseignants sans le label national ?

3 - Les modalités de scrutin. Il convient sur ce sujet également d'être précis. Comment recrute-t-on les représentants des enseignants-chercheurs appelés à siéger dans les instances de gouvernance que sont le conseil d'administration ou le sénat académique ? Faut-il privilégier un scrutin de liste ou un scrutin uninominal, uninominal majoritaire à un tour, deux tours, de liste, à la proportionnelle ? ...

4 - Le pouvoir des composantes de l'université. C'est un sujet qui a été plus que tutoyé, qui a été évoqué à deux reprises. Quelle est la part de pouvoir qui est entre les mains des composantes ou bien entre les mains de l'université, taille optimale, relations entre composantes et université ? J'entends par composantes ce qui a été dit des facultés, par exemple.

Voici donc ce que je voulais fixer comme cadre à nos échanges. Je répète que ce cadre est souple, parfaitement amendable et modifiable. J'ouvre maintenant le débat en m'effaçant pour vous laisser la parole.

**Michel Gay:** En tant que syndicaliste, j'ai peut-être une opinion différente sur certains points ou qui peut compléter utilement ce qui a été dit jusqu'à présent. Il y a en effet un élément essentiel qui doit apparaître de manière sous-jacente dans les différents chapitres, ce sont les personnels. Lorsque l'on parle de l'autonomie et des réformes de l'Université, on aborde assez peu le problème des personnels. Les réformes sur l'autonomie des universités et sur la gouvernance ont pris en considération les seuls points de la prise de décision et du pilotage des établissements sans jamais aborder le problème des conséquences sur les personnels. Or ce point est très important. Les établissements, ce sont avant tout des hommes, qui ressentent les choses d'une certaine façon, qui donnent leur adhésion ou ne la donnent pas, et en fonction de cela les choses avancent ou n'avancent pas. Il est donc très important d'obtenir l'adhésion des hommes et cela d'autant plus que – j'ai déjà eu l'occasion de le dire – l'Université n'est pas une entreprise et on ne peut pas la faire fonctionner comme telle. On pourrait la faire fonctionner comme une entreprise, mais avec quels résultats ? Il est bien évident que, à partir du moment où ce sont les hommes qui sont la richesse des universités, et aussi les libertés dont ils disposent, parce que c'est à partir de ces libertés qu'ils pourront fonder leur action, ça change la nature des choses : il faut avant tout prendre en considération ces personnels. Or qu'est-ce que l'on voit ? Une multiplication des litiges dans les universités, notamment liés à la ligne hiérarchique, soit entre le président et les personnels, soit aussi, et c'est la conséquence de la mise en place des réformes, avec les niveaux intermédiaires, ceux qu'on appellerait de manière triviale les « petits chefs ». L'attitude de ces derniers a des conséquences importantes sur la manière dont les personnels vont percevoir les réformes et la manière dont ils vont les vivre dans les établissements. Tout à l'heure nous avons parlé des ducs et des barons, et effectivement c'est à la fois un problème de duc et un problème de baron. Et l'un et l'autre posent problème. On s'aperçoit – et c'est une proposition – qu'il n'y a pas d'instance de régulation pour contrôler l'activité autocratique de ces chefs lorsqu'elle existe. Elle n'existe pas toujours, mais ça c'est tout le problème d'une réforme et de son application. Parfois ça peut bien se passer, parfois ça se passe mal. C'est le comportement humain. Lorsque ça se passe

bien, ça ne pose pas de problème. Lorsque ça se passe mal, les personnels se retrouvent seuls, isolés dans leur université parce qu'il n'existe pas comme dans les entreprises privées un certain nombre de procédures et d'instances qui ont été prévues pour les protéger. Il n'y a pas de Prud'hommes, il n'y a pas les procédures du droit du travail qui ont été prévues pour protéger les personnels. Dans l'Université ça n'existe pas puisque le problème ne s'est jamais posé. Or il semble que dans l'avenir, ça va se poser. Et donc, à partir de là, si on veut que les abus de pouvoir soient évités, il faut prévoir ces instances. Je reprendrai la phrase de Montesquieu dans l'esprit des lois : « Pour éviter les abus de pouvoir, il faut que par la force des choses le pouvoir arrête le pouvoir ». Donc, notre organisation française a toujours proposé effectivement qu'à côté de la gouvernance des universités représentées par le président et les échelons intermédiaires, il y ait aussi des organes indépendants qui puissent traiter les litiges et traiter de bonne façon, c'est-à-dire que ça ne soit pas en fonction de la politique du président. Aujourd'hui vous avez un président omnipotent qui dirige ou influence pratiquement toute l'université. En cas de litige entre la direction d'une université et un agent, c'est un cercle vicieux car lorsque la personne est traduite devant la section disciplinaire cette dernière est plus ou moins influencée par le président puisqu'il la saisit et a un poids très fort sur sa composition. Il a des moyens d'ester en justice que n'a pas un simple individu. Donc, c'est vraiment, pour reprendre l'expression traditionnelle, la lutte du pot de fer contre le pot de terre. Ce qui est très important, ce sont les organes de régulation.

Un autre point qui est important également, c'est l'information. On demande la participation des personnels et souvent ils ne sont pas informés. On voit très bien que lors des élections - je parle pour le cas français mais je suppose que ça ne doit pas être très différent dans les autres pays- les personnels ne sont prévenus des élections qu'avec retard ou de manière partielle au dernier moment. Cela permet à un petit groupe de personnes de se maintenir au pouvoir et de conserver la direction des instances universitaires. Il y a une perte de légitimité et une grande partie des universitaires s'éloignent des instances de décisions en pratiquant le repli sur soi. Je crois qu'il est essentiel si l'on veut que les réformes s'appliquent - à condition que ce soient de

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

bonnes réformes – qu'on informe les personnels pour obtenir leur adhésion. Cette nécessité d'information est fondamentale, et elle n'existe aujourd'hui que de manière trop partielle dans la plupart des établissements quel que soit le pays considéré. Je terminerai mon intervention par une remarque concernant le principe d'une Université moins monopolistique et plus ouverte sur le privé et les financements privés. Aujourd'hui les financements privés pour l'Université française ne représentent pas plus d'un pour cent du budget global. Cela ne correspond pas à la culture de l'Université Française. Par ailleurs, la collaboration du Public et du Privé est comme un mariage : pour qu'on obtienne les financements, il faut qu'on ait l'accord des entreprises et du privé. Or on s'aperçoit que, même lorsqu'il y a des gens à l'Université qui sont motivés - et depuis longtemps, notamment dans les formations professionnelles, il y a des contacts qui ont été établis - on est face à des entreprises qui n'ont jamais réfléchi à ce qu'elles veulent obtenir de l'Université. Elles n'ont pas réfléchi non plus sur leurs objectifs parce qu'elles sont dans le quotidien. Elles voient de l'enseignement supérieur plutôt d'autres branches telles que les grandes écoles ou les formations privées, par habitude et parce ses représentants ont été, instruits et formés dans ce cadre. L'Université les intéresse moins parce qu'elles la connaissent moins.

**Président de la table ronde :** Merci beaucoup Michel. Le professeur Mahassine a demandé la parole.

**Mohamed Mahassine :** Merci professeur et président. Que puis-je dire ? Je dirai tout simplement que tout ce que vous venez de dire et de citer comme recommandations, que nous avons l'honneur d'accueillir en tant que recommandations de Marrakech pour l'IAUPL, nous ne pouvons qu'y adhérer dans les grandes lignes bien sûr. Les cinq fondements constituent en réalité une base favorisant la réflexion et orientant l'action pour pouvoir aboutir à un objectif. Un objectif, on y aboutit, comme tous mes collègues le savent, pas à pas et non d'un seul coup. Ça nécessite de gravir des échelons et de franchir des étapes sans perdre l'objectif de vue. Autant avoir des

objectifs qui sont clairs, qui vont vraiment nous orienter vers cette lumière que nous considérons comme importante pour concrétiser ou légitimer notre action. Cependant, j'aimerais attirer l'attention sur le fait qu'atteindre ces objectifs qui constituent des principes et qui sont en accord avec nos valeurs, des valeurs que nous partageons tous ici, nécessite un énorme travail d'encadrement et de recadrage afin d'éviter toute dérive, tout simplement parce que nous sommes guettés. Et les personnes que vous avez appelées, monsieur le président, comme ceux qui cherchent à prendre possession de l'Université pour leurs propres fins sont en quête de telles idées pour pouvoir les utiliser autrement, pour attenter à l'autonomie de l'Université et porter atteinte à la liberté des universitaires. J'aborde le premier volet et, vous avez bien fait de le souligner monsieur le président, les barrières de la langue. En effet, pour donner un exemple concret, au Maroc à une époque il y avait une lutte acharnée des partis politiques pour virer vers l'arabisation du système universitaire. L'arabisation avait fonctionné d'une manière ou d'une autre mais sous la contrainte au niveau de l'enseignement primaire et secondaire. Puis à l'Université, nos étudiants et, je dirais même nos enseignants, sont devenus les victimes de cette politique tout simplement. Et là je n'ai pas de honte et j'irai directement, et je le dis à mes étudiants. Nous sommes attachés à la langue arabe et moi-même je suis enseignant de langue arabe, nous sommes attachés à notre langue mais nous savons très bien que notre langue n'est plus productive de concepts. Malheureusement, nous sommes devenus des consommateurs de concepts. Si nous voulons arabiser, nous devons commencer par atteindre le niveau que nous avons déjà à une certaine époque de l'apogée de la civilisation arabe pour nous transformer. Moi je ne demande pas beaucoup : être au niveau d'abord pour pouvoir être producteur et égaliser. Ainsi nous pourrions installer l'arabisation. C'était une fausse politique et un mauvais pas qui a permis la rétrogradation de l'Université. Je dis ça avec amertume en constatant que nos politiciens qui ont poussé vers cette orientation continuent à inscrire leurs enfants dans des missions étrangères. C'est dire qu'il y a dans la politique deux poids deux mesures, tout simplement. Nous formons pour les gens qui exercent le pouvoir une élite, et le peuple on dirait qu'il n'a pas le droit de participer au pouvoir, et là je ne mâche pas mes mots parce que c'est la dure réalité que j'exprime ici et j'en assume la pleine responsabilité.

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

Les ressources extérieures : je reviens à la loi 001, dans l'article 7 pour l'Université, elle a donné toute la liberté de créer des entreprises, d'innover, de donner des brevets, de constituer des centres de recherche, et de tirer profit. Malheureusement, au niveau de l'application nous nous sommes rendus compte immédiatement après de l'incapacité de l'Université et de l'incapacité des éléments moteurs que sont les universitaires de s'adapter à cette vision et d'apporter à l'Université cette autonomie financière qui va lui permettre, comme l'a dit Monsieur le président à juste titre, de se défaire de la tutelle de l'Etat et du ministère. Tant que nous n'aurons pas cette capacité nous ne pourrons prétendre pouvoir arriver à l'autonomie de l'Université au niveau financier. Et moi je dis tout simplement : si nous ne pouvons avoir l'autonomie financière, nous ne pouvons pas avoir l'autonomie ni l'indépendance intellectuelle et scientifique. Ça s'est bien manifesté au niveau des recrutements. C'est mon ami Michel qui l'a souligné tout à l'heure au niveau des enseignants, on les dirige vers des laboratoires et on les oriente et oblige presque à travailler sur certaines thématiques. En ce qui nous concerne, ça commence dès le recrutement des doctorants et après des enseignants et vous avez un excellent exemple au niveau de la stratégie de l'UCA qui a privilégié trois ou quatre axes, ce qui oblige les enseignants à suivre la vague, et parfois à donner des appellations qui sont erronées pour les adapter aux nouvelles orientations qui ne sont finalement que de l'air, que du vide. Comment pouvons-nous aspirer à l'excellence qui nous est chère ? Plus nous parlons de l'excellence, plus nous nous rendons compte que nous manquons d'excellence, que nous sommes loin de l'excellence, mais ayons au moins le courage de nous présenter cette réalité. Pour pouvoir aller vers l'objectif, pour que ce soit un moteur, mon discours je le veux motivant, et les éléments qui sont motivés, qui ont ces capacités le comprennent bien, je ne parle pas des médiocres parce que je suis contre la médiocrité. Malheureusement notre système encourage la médiocrité, et c'est l'une des raisons pour lesquelles mon syndicat lutte et pour lesquelles on cherche à l'ignorer. Mais nous existons.

Je passe maintenant au contrôle de l'évaluation. Personnellement, je suis pour. Par qui et comment, telles sont les questions que je me pose. Ainsi nous devons nous pencher sur une véritable vision,



l'élaboration d'une vision qui éclaire, qui rend justice à l'enseignant, qui rend justice à l'étudiant et qui rend justice à l'excellence et à la liberté. Nous avons à travailler sur ce chantier là parce qu'il est important que nous puissions avancer. Donc je suis pour l'évaluation, je suis pour le contrôle réfléchi, mais par qui et comment ? Sinon il y a le risque, et en tant que syndicaliste j'y insiste, le risque de l'encouragement de l'abus de pouvoir dont a parlé justement – sans que je puisse reprendre ses paroles - mon ami Michel.

Je passe sur la réalité des réseaux médias parce que c'est une évidence qui est très pertinente. L'attachement à la liberté à travers le respect des syndicats - tout système de gouvernance a besoin d'avis différents, il ne s'agit pas d'opposants parce que nous ne sommes pas des opposants, d'ailleurs nous sommes trop libérés de cet esprit d'opposition pour pouvoir nous considérer comme des opposants. Nous nous considérons comme des partenaires objectifs qui ont un regard scientifique, autonome et indépendant de toute influence politique ou politicienne, mais comme nous savons que la politique s'intéresse à nous, nous ne pouvons l'ignorer. Ainsi, nous nous intéressons à la politique de près, c'est ce qui nous permet d'être vigilants. Et nous dérangeons parce que nous disons haut les quatre vérités de notre système ; c'est ce que l'on nous reproche. Peu importe, nous continuons d'exister.

Je voulais juste, Monsieur le président, aborder un point que vous avez soulevé et qui nous tient vraiment à cœur, et je profite de cette occasion pour en parler, il s'agit des modalités de recrutement. Nos modalités de recrutement, comme je l'ai déjà dit à mon ami Jean-Louis Charlet justement, sont ahurissantes. Nous avons un système de recrutement qui se base sur l'appel d'offre, l'appel à candidature, chose normale, mais c'est le chef de l'établissement qui détermine et qui nomme la commission de l'examen des dossiers. C'est ce qui se passe d'ailleurs même pour la nomination pour le choix des chefs des établissements, doyens et directeurs, et de la même manière pour le choix des présidents. Nous avons les habits d'une démocratie. A en juger par les textes, on croit que nous avons une démocratie. Dans la réalité, tous les pouvoirs à tous les niveaux, et c'est la logique de ce système - sont situés dans les petits sommets de chaque niveau. Ainsi

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

la base à chaque niveau est totalement mise à l'écart. Ça donne lieu à des aberrations, ça donne lieu au clientélisme, ça donne lieu au recrutement de personnels enseignants loin d'être chercheurs. Et ça, c'est une catastrophe.

Un autre point dans ce volet là et je vais terminer, c'est que nous avons une carence terrible au niveau de la formation des chercheurs. Premièrement, nous manquons de moyens. Les moyens, nous ne les trouvons que sur papier dans les discours. Les laboratoires sont désertés. Impossible de faire de la recherche. La mobilité est loin d'être encouragée. Certains mandarins au lieu d'offrir la mobilité pour les doctorants se la prennent pour eux et je me demande ce qu'ils vont faire là-bas. Les vice-présidents sont plus mobiles que les enseignants-chercheurs. Les doyens et directeurs le sont aussi. Je me demande à qui cette mobilité profite et pour quelle raison et pour quel objectif. Alors on a la mobilité mais on n'a pas les avantages. Deuxièmement, les barrières pour accéder aux études doctorales : elles sont énormes avec l'exclusion stratégique et voulue des nouvelles compétences qui sont capables d'apporter un sang nouveau au niveau de la vision, au niveau des méthodes de recherche et au niveau des objectifs. Tout simplement parce qu'il y a un ensemble de personnes, de mandarins qui se considèrent comme des tuteurs, des fondateurs de l'Université qui ne veulent pas céder leur place. Ainsi, ce sont eux qui régulent le flux, à leur manière, ce qui porte atteinte à la liberté, ce qui porte atteinte à l'autonomie. Je laisse maintenant la parole à mes collègues, tout en remerciant monsieur le président pour sa patience. Merci beaucoup.

**Président :** Merci bien, cher et éminent collègue, de ces suggestions. Je passe maintenant la parole au professeur Jean-Louis Charlet.

**Jean-Louis Charlet :** Cher président, vous nous proposez en 45 minutes de refaire toute la loi de l'Université, tous les statuts des universitaires mais votre démarche a un grand mérite à mes yeux, c'est celui de déboucher sur du concret. Je dois dire que j'avais prévu une petite intervention de principe de deux ou trois minutes, qu'un

moment j'avais pensé la proposer en préambule comme il y a un préambule de la Constitution mais je me suis rendu compte que cette intervention de principe trouverait tout à fait sa place dans le cinquième principe que vous avez proposé. Donc, je reprendrai très rapidement votre programme et je donnerai quelques éléments.

Pour ce qui est des principes : une université moins monopolistique. Ce sont les autres qui vont le faire. Ce n'est pas l'université qui va devenir moins monopolistique. De fait, nous allons avoir une concurrence. Je pense que nous pouvons l'accepter comme un stimulant, comme un encouragement pour nous remettre en cause et pour nous faire progresser. Il faut donc l'accepter. De toute façon, cela nous sera imposé. Mais je suis assez stoïcien : si le destin m'est imposé, ma liberté c'est d'aller au-devant de lui. Donc, sur le premier point, ce peut être pour nous une occasion de progresser.

Une université moins assistée : je serai rapide aussi sur ce point parce que, je rejoins ce qu'a dit Michel Gay. Effectivement l'université sera plus autonome si elle diversifie ses sources de financement. Quelqu'un a fait remarquer qu'une université autonome recevant 80 à 90% de son financement, c'est ridicule. Je m'appuierai sur le précédent qui à mon avis a fondé la Renaissance qui pour moi commence en 1397 à Florence, quand l'Europe a récupéré directement l'héritage grec, a eu accès aux textes grecs, ce qui a été un progrès pour la philosophie, pour les sciences, les arts... Pourquoi cette date précise ? C'est l'année où le chancelier de la ville, de la République de Florence, Coluccio Salutati, a créé une chaire de Grec financée pour partie par les fonds de la République de Florence et pour partie par le mécénat d'un banquier, d'un des grands banquiers de Florence, Palla Strozzi. Donc, pour moi, le début de la Renaissance c'est quand le plus grand professeur de grec de Constantinople est venu à Florence, puis est passé à Pavie, dans le Nord de l'Italie, et quand ensuite de jeunes italiens sont allés suivre son enseignement à Constantinople. Je suis donc tout à fait d'accord pour la diversification du financement.

Troisièmement, une université mieux évaluée : là, il faudrait beaucoup de temps pour entrer dans le détail. Je donnerai simplement un ou

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

deux principes. Il faut éviter une évaluation technocratique et administrative. Or, actuellement les évaluations que nous subissons sont technocratiques et administratives. Ça suppose de réfléchir sur la personnalité des évaluateurs. Il faudrait une réflexion beaucoup plus approfondie pour aller plus loin.

Le numérique : le numérique, c'est un petit peu comme l'université moins monopolistique : nous vivons dans un monde informatique, nous ne pouvons rien faire contre. Et l'informatique c'est comme la langue d'Esopé, la meilleure ou la pire des choses. A nous d'en faire la meilleure. Le numérique donne des possibilités considérables pour la recherche. Je rêve d'un jour où toutes les éditions anciennes seraient accessibles directement sur le net. Quelles possibilités pour la recherche ! Donc, tout à fait d'accord, mais une remarque qui ne vous surprendra pas : le numérique doit être utilisé dans la pédagogie à condition de ne jamais oublier la dimension humaine parce que dans la relation pédagogique il y a toujours de l'humain. La machine peut être un instrument extraordinaire mais elle ne doit pas remplacer l'homme.

En disant « la machine », j'arrive au cinquième point, à ce que je voulais être ma déclaration liminaire, puisque le cinquième point, le cinquième principe, c'est l'université mieux protégée contre ceux qui veulent mettre la main sur elle. C'est le problème de la gouvernance. La question fondamentale, c'est de savoir si la gouvernance est conçue comme un moyen mis en œuvre pour permettre à l'université de conduire sa mission ou si elle est considérée comme une fin en soi. On a l'impression que pour certains la gouvernance devient une espèce de Moloch administratif ou, puisqu'on parlait d'informatique, une espèce de machine qu'on veut faire marcher pour elle-même. Mais alors, nous, universitaires, nous ne sommes plus que des rouages de cette machine. Mais que signifie faire marcher cette machine pour elle-même ? Je suis pour une conception humaniste : la politique est là pour organiser la société afin de permettre le développement de tous les êtres humains. La politique universitaire doit viser à permettre aux universitaires de remplir leur mission et à l'université de tendre vers l'idéal que nous avons plusieurs fois défini.

Je passe maintenant aux quatre chapitres. Premièrement les instances de l'université, le conseil d'administration. Je connais très bien le domaine français, mais je n'ai pas la prétention de donner des leçons. Je crois que l'intérêt de confrontations comme les nôtres, c'est d'échanger nos expériences et de nous enrichir mutuellement en confrontant nos expériences. Je répète ici ce que nous avons dit au sénateur Jean-Léonce Dupont, surtout dans le cadre d'une université de plus en plus grosse puisque le mouvement est à la concentration des universités : limiter à vingt personnes le conseil d'administration d'universités qui ont pour l'instant (la mienne) soixante-quinze mille étudiants, sept mille cinq cent personnels, alors que certains PRES parisiens sont encore plus importants (plus de cent mille étudiants), qu'est-ce que cela veut dire ? On a objecté que le président devait maîtriser son conseil. Mais il y a des conseils municipaux à cent, cent vingt membres. Sans aller jusque-là, j'ai connu des conseils d'université à quatre-vingts membres. Si le président a de la personnalité, il tient son conseil. Il faudrait plus de 20 ou 40 membres pour deux raisons. D'abord, une représentation plus importante, et donc plus diversifiée des universitaires, mais aussi une représentation plus forte des étudiants, à condition de répartir les étudiants par collèges. L'important, c'est d'avoir dans le conseil d'administration des interlocuteurs qui aient l'expérience des différents cycles, et donc une représentation du premier cycle, du deuxième cycle, et du doctorat, étant entendu que les doctorants, qui ont une expérience plus générale devraient être bien représentés.

Pour le sénat académique, qui devrait avoir des pouvoirs réels - c'est le contrepouvoir au président et au CA, notamment dans le domaine de la recherche et de la pédagogie -, l'élection devrait se faire par discipline. En effet, c'est là que les disciplines doivent être représentées. Au CA, elles peuvent être écrasées, selon le type de scrutin. Pour le type de scrutin, le scrutin uni- ou plurinominal n'est possible que dans de petites universités, dans des collèges où les électeurs se connaissent, et non dans les grandes universités. Entre un scrutin totalement ou partiellement proportionnel, il faut regarder les choses de près, avec pour le sénat académique des élections par discipline et bien sûr par collège.

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

Pour le recrutement, je parle pour la France en reprenant ce que j'ai dit hier, je suis pour recruter des gens compétents qui ne peuvent être recrutés que par des spécialistes de la discipline. Je reviens à ce qu'avait fait passer la commission Quenet, quand F. Fillon était ministre de l'enseignement supérieur, c'est-à-dire de vraies commissions de spécialistes, par section du CNU avec de droit tous les professeurs, sans exclusion, et un nombre égal de maîtres de conférences. J'ajouterais un élément nouveau, fruit de l'expérience : il faut des personnalités extérieures pour avoir un regard extérieur, mais de vrais extérieurs. Actuellement en France, certains disent que les commissions sont parfaites puisqu'il y a 50% d'extérieurs, autant d'extérieurs que de locaux. Mais les extérieurs sont désignés... par le président ! Je voudrais de vrais extérieurs en combinant l'autonomie et le pouvoir du CNU : je suis pour l'établissement par le CNU d'une liste de gens capables, reconnus dans leurs disciplines ; les universités choisiraient les membres extérieurs dans cette liste établie par le CNU. J'arrive au dernier point.

Le pouvoir des composantes : je suis très attaché au pouvoir des facultés, instituts, IUT, etc. Si l'on veut de l'efficacité (je pense à ce qu'avait dit Michel hier en comparant avec la gestion d'appel), de la réactivité, on l'obtiendra plus au niveau des facultés et des instituts qu'au niveau des universités. Je suis donc pour un pouvoir donné aux composantes. Quel type de pouvoir, quel type d'autonomie ? L'autonomie des anciennes UFR dérogatoires par exemple en médecine, l'autonomie ancienne des IUT, celle des IEP. C'est une autre manière de voir les choses et on ne peut pas en quelques minutes trancher sur un point comme celui-là. J'affirmerai simplement la nécessité de donner une autonomie aux composantes. Le contenu juridique précis de cette autonomie sera à définir plus tard.

**Président :** Merci beaucoup cher collègue. Il revient maintenant au professeur Gilles Guyot d'intervenir.

**Gilles Guyot :** Merci Monsieur le président, je vais me contenter de choses concrètes et pratiques. Je pense d'abord que, comme on l'a dit, l'autonomie suppose, bien entendu, des financements propres, elle

implique aussi une capacité à s'évader du territoire de la juridiction de l'Etat. Donc, ma première remarque sera d'affirmer, parce que je l'ai vécu que la seule manière, pour l'université, de devenir libre c'est de se mondialiser. D'abord, il faut s'internationaliser, c'est la première étape, mais même rapidement, cela nous a pris 15 à 20 ans. Dès que possible, il faut passer à l'échelle supérieure, c'est-à-dire être présent dans toutes les régions du monde. C'est très important, et cela repose sur des réseaux qui ne sont pas forcément numériques mais qui peuvent être des réseaux disciplinaires par exemple, mais aussi des réseaux régionaux. Cela veut dire que, pour l'université, la mondialisation ne se fait pas de manière globale, elle se fait par région. Mais les régions ne correspondent pas forcément aux partages politiques, ce sont plutôt des zones qui ont une cohérence culturelle, dans lesquelles la manière de travailler avec les gens est la même. Cela veut dire que vous pouvez faire une zone avec tous les pays anglophones du monde entier, hors Europe. En effet, il faut garder l'Europe à part parce qu'il y a toute la politique européenne qui bien entendu structure avec des formatages, avec Erasmus, avec tous les autres programmes, ce qui rend la gestion beaucoup plus facile et la rend, pour ainsi dire, plus locale qu'internationale. En revanche, vous pouvez mettre ensemble tous les pays anglophones du monde, hors Europe, parce qu'ils fonctionnent tous pratiquement de la même manière. Il y a l'unité de la langue et les vies et mœurs analogues qui uniformisent les problèmes et permettent de travailler efficacement dans cette région.

Et, de la même manière, vous pouvez faire une région indienne, une région Amérique latine, etc. Et on peut démarrer, grosso modo, avec trois ou quatre régions, hors Europe, et puis grossir jusqu'à avoir une couverture intégrale, mais pas avec tous les pays bien sûr. Nous avons dû nous arrêter autour de 77 ou 78 pays, c'est-à-dire 14 régions. Voilà un point.

Et naturellement l'internationalisation, cela consiste d'abord à faire venir des étudiants de partout. Mais il faut aussi aller là où il y a des gens qui sont en demande de formations diplômantes et n'ont pas les moyens d'étudier à l'étranger, ce qui implique d'avoir des programmes délocalisés. Et bien sûr, il y a la méthode des universités riches et celle des universités «pauvres», et la méthode des gens pauvres, pour

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

assurer la pérennité des diplômes délocalisés, c'est d'avoir des programmes qui ont des coûts fixes, aussi bas que possible. La méthode est simple : le programme est hébergé par un partenaire, celui-ci prend en charge l'administration, il facture les droits d'inscription aux étudiants, paye ses professeurs et reverse, si possible, un forfait par étudiant. Quant à vous, vous vous contentez d'envoyer vos professeurs et de piloter les jurys de sélection et de délivrance des diplômes. Le système fonctionnera tel quel, aussi longtemps qu'il aura un nombre suffisant de candidatures. Mais quel est l'intérêt ? C'est que, dans la foulée, vous allez pouvoir recruter au niveau doctorat ou au niveau post-doctorat des étudiants dans le monde entier. Et vous pourrez vous assurer, effectivement, un vivier d'enseignants, et cela constituera ensuite un facteur de progrès pour l'internationalisation future car ces gens vont essaimer dans le monde entier quand ils deviendront professeurs et pourront constituer un réseau pérenne pour votre université. Je n'en dirai pas davantage car j'ai écrit un livre sur le sujet et je ne peux le résumer en quelques minutes.

Bien ! J'en arrive au problème des financements, qui est lié à ce développement international.

Pour prendre le cas français, le problème à résoudre est qu'il faut des financements, pour faire fonctionner l'international. On n'a pas forcément besoin d'argent, il suffit qu'on fasse payer les étudiants qui viennent préparer nos diplômes, qu'on les fasse payer le prix de marché du diplôme, mais pas, bien sûr, sur notre marché à nous, sur leur marché à eux. C'est pour ça qu'il faut le faire là-bas, parce que si vous les faites payer au prix du marché chez eux et vous les faites venir chez vous, vous n'allez pas vous en sortir, il va y avoir un problème. Mais si vous faites le contraire, ça peut marcher, et ça marche, ça marche même très bien. De plus, vous trouverez beaucoup plus de candidats, si vous les laissez chez eux. Alors, si vous avez une partie de ces étudiants qui vient chez vous, une partie qui reste chez eux, et avec le développement de l'enseignement online, vous pouvez avoir un modèle très profitable. On peut aussi faire des combinaisons, qui, en fonction des cultures locales, permettront, dans la plupart des cas, de faire un mix adéquat de présentiel et d'online, dit blended, avec regroupement des étudiants deux à quatre fois par semestre pour s'assurer de la bonne assimilation des enseignements et permettre le



partage et l'interaction physique entre les étudiants. En effet, l'expérience montre que le pur online ne convient qu'à peu d'étudiants, qui ne ressentent pas le besoin de se retrouver avec les autres de temps en temps.

Donc, tout cela doit être développé en même temps, et c'est aussi un moyen de se procurer des financements considérables, à condition de ne pas avoir, comme en France, cette règle aberrante, et qui sort d'on ne sait où, de droits d'inscription presque gratuits pour les sept milliards d'habitants de la planète, comme si la France en avait les moyens, alors qu'on n'arrive déjà pas à payer le coût des universités pour nos étudiants à nous et les ressortissants de l'Union Européenne. Mais, en dépit de tous mes efforts, et même de quelques semblants de promesses, je ne suis jamais parvenu à obtenir satisfaction auprès des directeurs successifs de l'enseignement supérieur sur ce point majeur.

Naturellement, il y a aussi la formation continue, et, bien sûr, les contrats de recherche dans les disciplines scientifiques. Mais, hélas, ça marche beaucoup moins bien dans les autres disciplines, même en management d'ailleurs, et, en droit, il y a beaucoup de problèmes parce qu'un grand nombre de professeurs sont aussi avocats. En fait, c'est très compliqué dans les sciences sociales mais je crois qu'il est très important de développer effectivement ces deux activités. Et, pour rebondir sur un point qui a été évoqué plusieurs fois hier, la formation continue doit être nécessairement diplômante et qualifiante, et pas simplement qualifiante comme ça a été dit à propos du Maroc. Bon, outre le fait que certaines pratiques qu'on observe, d'après ce que j'ai compris, sont quand même à la limite de l'abus de confiance, voire au-delà, il est bien évident que c'est intolérable, et de plus, c'est contreproductif. Je sais qu'il y a beaucoup d'universitaires qui considèrent que la formation continue n'est pas une activité noble et donc ne devrait pas donner les mêmes diplômes que ceux que l'on donne aux étudiants, mais ce sont là de vieilles lunes universitaires d'avant-guerre et ça n'a plus de raison d'être dans le monde d'aujourd'hui. Bref, voilà ce que l'on peut dire sur ces problèmes de financement. Bien sûr qu'il faut trouver des solutions pour que les gens paient des droits d'inscription, bien sûr qu'il faut en rester à des prix raisonnables pour le bachelor (la licence), mais pour les masters il n'y a aucune raison, pour revenir à ce que disait Jean-Dominique (J-D.

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

Lafay, note des rédacteurs), pour que les gens ne paient pas leur master au prix de marché, car c'est un investissement de long terme. Et il serait bon que l'Etat, ou plutôt la Caisse des dépôts et Consignations, prête aux étudiants qui en ont besoin pour payer leurs études, et prélève sur leur rémunération ultérieure un remboursement modeste jusqu'à extinction de la dette. Ce système, proposé dans le vrai projet des universitaires en 2007 fonctionne dans plusieurs pays comme l'Australie ou le Danemark, et devrait bénéficier du taux zéro.

Par ailleurs, je voudrais revenir sur le point qui couvre à la fois le pouvoir des composantes, les instances de gestion, et les modalités de scrutin. Je voudrais simplement dire que le poids des composantes a réellement disparu lorsque la loi Savary a éliminé la possibilité prévue dans la loi Edgar Faure de donner à chaque composante des représentants au conseil d'administration, élus par les membres du conseil de la composante. On avait alors une université qui avait pour mission de définir la stratégie et de gérer l'établissement, mais aussi de coordonner et d'appuyer les activités des composantes. Pour ce qui est des composantes, je récusé totalement la comparaison faite en permanence avec les pouvoirs publics nationaux ou locaux – ce n'est pas un pouvoir national ou local. Les responsables sont élus, très bien, mais ce n'est pas pour autant que cela leur donne une légitimité démocratique, c'est un non-sens de dire ça.

On est dans une organisation, donc on est dans une structure qui peut être de droit public mais qui n'est pas l'Etat, et qui par conséquent est une structure qui est privée de fait, et dont l'activité n'a rien à voir avec la gestion des pouvoirs publics. C'est une activité au service du public, ce n'est pas un service public. Ça n'a pas de sens de dire que c'est un service public. Et donc je pense que les facultés sont comme des divisions au sein d'une entreprise : ces divisions sont gérées de manière autonome, suivant une stratégie qu'elles ont conçue elles-mêmes, dans le cadre de leur autonomie, pour mettre en place ce qu'elles veulent faire, dans les limites de la stratégie générale de l'établissement naturellement. Mais, de même que la stratégie de l'établissement ne peut pas être la concaténation des stratégies des composantes, la stratégie de l'université ne peut pas ne pas intégrer ce que les composantes ont envie de faire parce qu'autrement ça ne marche pas tout simplement. Donc, pour moi il est fondamental de le

prendre en compte. Naturellement, on ne peut pas faire ça avec 45 composantes dans une université, mais cela n'a aucun sens d'en avoir autant, j'y reviendrai plus loin. Mais si l'on n'a pas cette répartition des pouvoirs, si l'on reste sur le modèle délirant du nouveau management public, avec le conseil d'administration croupion de la loi LRU, et un président autocrate, jamais on ne fera fonctionner des universités de 60 ou 80 000 étudiants. On ne pourra pas fonctionner parce que, déjà, les professeurs ne pourront plus aller se balader à l'étranger puisque le président, même s'il y passait ses jours et ses nuits ne pourrait pas signer les ordres de mission. Je prends un exemple qui est absurde mais ce système est absurde. C'est Ubu.

La deuxième chose que je voulais dire, c'est que, puisqu'on est dans ce contexte-là, on devrait avoir un système électif différent pour les conseils de l'université. J'aimais bien le vieux système plurinominal et majoritaire qui avait au moins le mérite d'éviter que les scientifiques choisissent quels représentants la faculté de droit ou la faculté des lettres va envoyer au conseil d'administration. Vous comprenez, étant donné que les professeurs scientifiques sont plus nombreux que tous les autres réunis, il n'est pas possible de ne pas avoir des collègues distincts.

Les facultés peuvent être en nombre réduit, mais larges quant aux disciplines qu'elles couvrent parce que leur mode de fonctionnement ne justifie pas qu'elles aient une activité vraiment entrepreneuriale. En revanche, les écoles, elles, que ce soient les écoles d'ingénieur, que ce soient les écoles de management, et d'autres dans diverses disciplines, sont plus des filiales que des divisions, pour reprendre l'image évoquée plus haut. Elles ont de vrais objectifs professionnels et leur fonctionnement est différent. Ce pourrait être aussi le cas des facultés de droit qui sont également professionnelles, mais fonctionnent comme des facultés des lettres hyper-centralisées. Au fond, la grande différence entre une faculté et une école c'est qu'une faculté gère un ensemble de départements disciplinaires plus ou moins connexes mais très autonomes, alors qu'une école est très concentrée autour d'objectifs professionnels.

Le président de séance invite Rachid Zouhhad à intervenir :

**Rachid Zouhhad :** Sur une université moins monopolistique, je pense que déjà quand on dit monopolistique, on a en arrière-pensée l'idée d'université fermée. Mais l'université est déjà ouverte, il y a pas mal de partenaires qui viennent, qui y participent et cette université est en train de s'ouvrir, des collaborations s'établissent avec d'autres établissements de statuts différents, d'autres endroits. Donc, je pense que sur le principe d'une université moins monopolistique, bien sûr, d'une ouverture plus grande bien sûr, mais après il y a une réalité extrêmement forte qui est que l'ouverture à d'autres pays (cela a été évoqué par Gilles Guyot, je ne reviens pas dessus) est toujours extrêmement difficile, souhaitable bien évidemment mais difficile pour maintes raisons, ça ne veut pas dire qu'il faille y renoncer. Deuxièmement, une libre circulation des personnes, des enseignants, etc. Oui, c'est vrai pour un certain nombre de disciplines, mais il y a des disciplines qui sont de nature stratégique, dont les nanotechnologies, pour lesquelles les coopérations se font de façon extrêmement prudente. Par ailleurs, lorsqu'il y a une production scientifique dans des domaines extrêmement sensibles, on ne peut pas permettre une libre circulation, même si dans le principe de l'université c'est un élément fondamental.

Président : Juste un mot Rachid pour te préciser que, dans la table ronde, chacun intervient sur le point qui lui tient le plus à cœur.

**Rachid Zouhhad :** D'accord, entendu, je vais donc sélectionner très rapidement, et revenir sur une université moins assistée. C'est un élément très important. Que les étudiants paient, je n'y suis pas opposé ; au contraire, j'y suis favorable parce que ça évitera la forte déperdition qu'on a en première année, ça évitera les choix faits à la légère à condition qu'il y ait un travail, fait en amont, de préparation des étudiants pour les choix d'orientation, et qu'ils ne paient pas une erreur parce que le système pour les préparer à l'orientation n'a pas été efficace. Donc, une fois qu'il y a une orientation bien préparée en amont et qu'ils choisissent, ils doivent assumer par le travail certes,

mais aussi en payant une partie. Ceci étant, est-ce qu'ils doivent payer l'intégralité ? Je crois que Gilles Guyot a été absolument clair, je pense qu'il y a une répartition à faire ; et maintenant la nouvelle donne remet en question la répartition précédente, c'est-à-dire que précédemment l'Etat avait intérêt à investir dans sa jeunesse parce que la jeunesse allait contribuer à l'économie nationale, à l'amélioration du mode de fonctionnement de son administration, à la société de façon générale. Mais maintenant avec la circulation des jeunes, quel est le poids d'un Etat dans la formation de ses jeunes qui peuvent se former en France, aller travailler à Singapour ou inversement ? Donc là ça pose une autre question : quelle doit être l'implication de l'Etat dans ce cas-là ? Quelle part doit échoir aux étudiants ? Doit-elle être identique, croissante ? Je retiens assez bien l'idée de Gilles Guyot, ce qui pourrait être un mix, c'est peut-être le minimum indispensable qui peut être fixé aux deux ou trois premières années, ensuite là les étudiants choisissent une spécialisation, la choisissent de façon à avoir un travail et à avoir le meilleur bien-être possible socialement, en termes monétaire, de position, etc. Donc là peut-être que la contribution serait plus importante. Mais sur moins assistée, il pourrait y avoir des contributions récurrentes, d'où qu'elles viennent, de l'Etat, des collectivités territoriales, des entreprises ; en retenant le principe des think-tanks on pourra peut-être limiter la proportion dans laquelle les partenaires externes peuvent abonder les finances de l'entité. C'est-à-dire que si on a un partenaire externe qui abonde à concurrence de 40 %, il n'y a plus de liberté ni d'autonomie par rapport à ce partenaire. Or dans certains think-tanks, on limite ça à 2%, à 5%, après il faut placer le curseur. Mais des financements récurrents qui peuvent venir d'institutions étatiques territoriales, entreprises, quelle que soit leur nature. Et puis ensuite, il y a, mais cela a été évoqué, je ne reviens pas là-dessus, les financements que l'on obtient à travers des projets, au travers des appels d'offre, etc., qui peuvent compléter, améliorer et qui peuvent consacrer la spécialité ou l'excellence des équipes. De très bonnes équipes qui captent des projets de l'agence nationale de la recherche ou des contrats avec des entreprises, ça c'est une consécration d'une certaine façon de l'excellence de l'équipe. On n'a pas besoin d'y surajouter peut-être 46 évaluations bien que ce soit nécessaire. Encore deux points, je me limiterai à ça, parce qu'il y a évidemment énormément de choses à dire mais je les sélectionne avec

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

parcimonie. Ce seront les derniers aspects. Sur l'université numérique, nos enfants connaissent déjà les espaces numériques de travail. Ce n'est pas quelque chose de nouveau. Pour nous, on est encore en train d'imaginer ça comme étant extraordinaire, etc. Mais c'est déjà une chose naturelle, intériorisée par les enfants, dès le plus jeune âge, et ils vont voir maintenant leurs devoirs sur l'espace numérique de travail, etc. Mais il ne faut pas se leurrer, il y a aussi des enjeux colossaux derrière. Le numérique, ce sont des entreprises qui sont derrière, c'est du savoir-faire, c'est de la formation, ce sont des enjeux économiques, sociaux, etc. Et donc pour le moment, moi j'aurais tendance à dire, oui bien sûr qu'il ne faut pas négliger cela, je rejoins Jean-Louis Charlet, évidemment on est pour la possibilité d'accéder à tous les éléments de bibliothèque même à l'autre bout du monde. Qui serait contre ? Ce serait complètement inconscient quand on est justement enseignant-chercheur, c'est l'accès justement à l'information, après le traitement est fait par la personne. On est complètement pour mais il faut faire en sorte qu'on ne soit pas complètement dépendant d'entités qui un moment agissent comme ça s'est produit au niveau de la documentation. On vous offre un bouquet numérique en quelque sorte comme pour les télévisions, etc., et les responsables de bibliothèque ont vu de grands éditeurs dire : vous prenez l'ensemble de ces revues et de ces abonnements là, ça vous coûtera (je donne un chiffre au hasard) 1 million d'euros. Oui, mais une grande partie des revues n'intéresse pas l'entité, par contre l'autre les intéresse fortement. Et ils sont obligés de prendre le package complet et donc là il y a des positions extrêmement difficiles à gérer et aussi une façon de tenir les universités et l'ensemble des entités institutions-organisations qui ont besoin d'accéder à cela. Donc, oui bien sûr favorable au numérique mais attention ça n'est pas aussi facile que cela, c'est porteur d'enjeux stratégiques et peut-être qu'il y a à réfléchir à cet aspect-là pour ne pas trop dépendre d'une seule entité. Il y a maintenant des choses en accès libre bien évidemment. Et enfin, et c'est vraiment le dernier point en trente secondes monsieur le président, une université mieux protégée. Oui, quand on parle d'université mieux protégée je rejoins complètement, on ne cessera jamais de le dire, il faut le répéter systématiquement, c'est une université où il y a une liberté et ça a été dit de façon éloquent hier, je ne reviens pas là-dessus. La liberté c'est la possibilité de créer, la création c'est porteur de bienfaits pour la société, pour les jeunes,

pour les entreprises, pour aussi simplement le monde. Quand on découvre un médicament quelque part, ça n'est pas fait uniquement pour soigner les personnes de cet endroit-là ; bien évidemment ça a une portée universelle et heureusement. Donc il faut cette liberté pour pouvoir créer. Et il faut pour qu'il y ait cette liberté, ça a été rappelé, le respect de l'humain. Et finalement, c'est quoi ? On part de l'humain avec de l'humain pour de l'humain. Ça n'est pas démagogique, c'est fondamental. Si dans une organisation, ou même la meilleure des voitures en formule 1, vous mettez quelqu'un qui n'est absolument pas adapté, qui est dans un mauvais état physique, à la première accélération avec 3G, il perd connaissance et la voiture va dans les décors. Donc l'être humain est vraiment le premier élément auquel il faut faire attention, c'est à dire ses aspects physiques mais également sa motivation, ses souhaits, et son recrutement... Recruter des jeunes doctorants qui ont des bacs + 5, on appelle ça des masters 2 ou un diplôme de grandes écoles, à des salaires qui sont inférieurs à ce qu'ils auraient gagné 2 ou 3 ans avant lorsqu'ils s'engagent en thèse, c'est un non-sens, ça ne peut pas tenir longtemps. Quand on rentre dans un parcours de thésard dans la perspective d'intégrer une université, si on rentre en faisant déjà un sacrifice sur le salaire qu'on aurait pu avoir, avec des conditions qui sont parfois difficiles, les moyens qui manquent pour véritablement accéder à tous les matériaux de recherche, on voit à la fin du tunnel les gens sortir dans un état terrible, et parfois ne pas sortir. Il y a une déperdition très importante. Il faut vraiment considérer cet aspect de façon extrêmement spécifique. Et enfin, ce qui permet de respecter l'humain, ce sont des statuts, des règles du jeu fixées et une réelle protection des personnes, donc une médiation, un arbitrage et une prise en charge de cet aspect humain. Pour le moment, c'est le parent pauvre, on en parlait avec notre collègue, je l'ai dit tout à l'heure, c'est vraiment l'aspect le plus secret à ce jour de l'Université. Pour ce qui me concerne, je l'ai dit, je le répète, on peut accéder aux informations relatives au budget de fonctionnement, d'investissement, ça ne pose pas de problème. Le seul point sur lequel je n'ai aucune information, c'est la souffrance humaine ; je ne parle pas de ce qui a été mis en place, des réseaux de suivi de la souffrance au travail, c'est très beau ; mais dans les faits on n'a pas l'information brute qui après traitement pourrait nous donner une idée beaucoup plus exacte de la réalité. Si on avait ça, je pense

*Table ronde : Quelle gouvernance pour les universités ?  
Entre liberté académique et rationalité managériale*

qu'on avancerait vers un mieux en termes de gouvernance, de liberté et à tous points de vue. Donc, on part de l'être humain par l'être humain pour arriver à l'être humain.

**Président (Pierre Gregory) :** Merci beaucoup Rachid, nous sommes parvenus à l'extrême limite de ce qu'il était possible de faire. C'est très frustrant pour vous de ne pas avoir pu pleinement vous exprimer et je vous prie de m'excuser. Il me reste juste le temps de remercier les participants à cette table ronde. Un grand merci à tous notamment pour la richesse et l'élégance de vos contributions et merci au public qui a eu la patience de nous écouter.

**Mot de conclusion : Michel Gay**

La fin d'un colloque est toujours un peu triste. On développe des idées, on confronte des expériences, on crée des contacts et puis tout s'arrête. Heureusement cet arrêt n'est que momentané. Le rôle d'une association comme la nôtre est aussi de permettre la continuité des contacts, et c'est ce que nous souhaitons développer. En ouverture du colloque, j'ai dit que l'activité de notre association c'était avant tout de développer l'échange entre les universitaires au niveau international. Eh bien, je crois que c'est ce que nous avons fait. C'est toujours une vraie joie de rencontrer des universitaires du monde entier parce que c'est le rôle de l'Université d'être ouverte sur le monde. Il est aussi important de parler de nos problèmes, car on ne parle jamais des difficultés des universitaires : qui s'intéresse aux problèmes des universités et des universitaires ? Surement pas les médias qui ne parlent de nous que lors d'événements conflictuels.

Donc si nous ne nous intéressons pas à nos problèmes, personne n'en parlera. Et c'est ce que nous avons fait durant une journée et demie. C'est essentiel parce que la résolution des problèmes des universitaires ne peut se faire sans eux. Par ailleurs, à l'heure de la mondialisation, il faut que les universitaires puissent se tourner vers leurs collègues des autres pays, voir leurs difficultés, confronter les expériences, et on s'aperçoit alors – et on l'a vu avec la gouvernance des universités –



que souvent nous sommes confrontés aux mêmes difficultés, les spécificités liées aux pays mises à part. Les problèmes de fond sont souvent les mêmes. Ainsi, dans les relations que les universitaires ont avec les responsables de service et les autorités de tutelle, nous retrouvons les mêmes difficultés et les mêmes conséquences sur les personnels. Donc ces problèmes, autant les étudier ensemble et trouver des solutions ensemble.

Je crois que nous avons aussi un devoir de solidarité envers nos collègues universitaires partout dans le monde. Ainsi beaucoup de choses peuvent être développées entre notre association l'IAUPL et le Maroc. La section française a réalisé récemment des études sur les conditions de travail des personnels et sur les libertés universitaires. Ces études peuvent être refaites au Maroc avec le soutien de l'IAUPL.

Je crois que ça fait partie de votre rôle et cela fait partie de nos fonctions. Par ailleurs, je sais que vous avez un problème important concernant la reconnaissance du diplôme de doctorat français dans le cadre marocain. Je crois que là aussi notre organisation - je ne parle pas des résultats parce que les résultats ne nous appartiennent pas - peut aussi appuyer vos actions et les diffuser grâce à cet ouvrage.

# Conclusion

**Mohamed MAHASSINE**  
Professeur, Université de Marrakech

Au terme de ce colloque international sur la gouvernance dynamique des universités, organisé conjointement par l'IAUPL et le Snasup en partenariat avec les laboratoires de recherche LCGE de l'UCA, Marrakech, Maroc, je tiens à exprimer, au nom de tous les participants, nos chaleureuses félicitations.

Notre colloque, comme de coutume, se distingue par la qualité de ses conférenciers. Cette qualité qui constitue et constituera toujours un facteur déterminant dans la réussite des manifestations organisées par l'IAUPL et les organisations partenaires.

En effet, la qualité des différentes conférences et les échanges fructueux et profonds des différents intervenants rendent suffisamment compte de l'intérêt réel que les participants portent à l'ensemble des travaux de ce colloque que nous avons consacré à la gouvernance dynamique de l'Université.

Honorables Professeurs, permettez-moi de vous dire combien vous avez enrichi notre vision sur la gouvernance dynamique des universités en partageant avec nous vos expériences, vision, opinions et idées, ce qui nous a permis de prendre davantage conscience de la complexité des problèmes qui se posent actuellement avec acuité et insistance à ce niveau, et sur la réalité, combien même parfois décevante, des pratiques en cours en matière de gouvernance de l'Université.

## Conclusion

Vos idées innovantes constitueront, d'une manière certaine, une contribution des plus fructueuses qui permettra d'avancer d'un pas vers la compréhension des failles, déficits et conflits actuels, pour aider à évoluer vers l'élaboration d'un modèle de gouvernance capable de répondre aux aspirations des universitaires, ce qui reconforte nos esprits et nos cœurs et raffermir notre adhésion et notre engagement à œuvrer davantage pour faire entendre notre voix, défendre notre vision et militer pour une adhésion massive aux idées que nous élaborons pour le bien de l'Université et des universitaires, afin de préserver leur liberté et leur dignité dans l'exercice de leurs fonctions...

Notre Université est précieuse, notre mission est sacrée, et nous sommes conscients que notre devoir est de continuer à agir, sans relâche, pour la protéger et la promouvoir pour atteindre l'épanouissement désiré.

Nous sommes conscients que la réalisation de ce désir nécessite un dur labeur et nous sommes certains que grâce à notre engagement et à notre détermination nous finirons par laisser notre empreinte et influencer d'une manière significative le cours des choses.

Je tiens à saluer tous les participants qui ont fait preuve d'assiduité, d'écoute, d'échange, de dialogue et d'engagement remarquable tout au long de cette manifestation. L'honnêteté intellectuelle dont vous avez fait preuve, consolidée par les liens qui nous unissent et les valeurs qui nous animent, a fait régner une atmosphère de fraternité et de convivialité entre tous les participants, ce dont nous nous réjouissons.

Si nous sommes convaincus que se réunir maintient et consolide davantage ces liens, nous croyons fermement, que « se réunir restera toujours un début, le plus important c'est de rester ensemble, ce qui constitue un progrès ; et il est plus important encore de travailler ensemble pour atteindre la réussite ».

Ce n'est pas le fait de porter la même étiquette qui peut faire de nous une force, mais celui de transpirer ensemble pour réaliser nos objectifs. Nous en sommes tous conscients et nous nous engageons à unir nos forces et à canaliser nos énergies pour faire entendre notre voix.

## Conclusion

Dans cet ouvrage nous avons présenté une synthèse des travaux de ce colloque, qui nous a permis d'extraire des recommandations inspirées de l'ensemble des idées pertinentes exprimées, que nous nous engageons à faire parvenir aux responsables de nos systèmes universitaires et à l'UNESCO.

Je ne voudrais pas oublier de noter la qualité des différents services mis en place, lors des travaux de ce colloque ; tous ceux qui ont participé à son organisation ont été à la hauteur de leurs tâches et ont favorisé le bon déroulement des travaux ; je salue leur efficacité, leur implication, leur engagement et leur dévouement.





International Association of  
University Professors and Lecturers

*ASSOCIATION INTERNATIONALE  
DES PROFESSEURS ET MAÎTRES DE  
CONFÉRENCES DES UNIVERSITÉS*

*Organisation Non Gouvernementale partenaire officiel de  
l'UNESCO*

## **PRESENTATION**

L'**IAUPL** est une Organisation internationale non gouvernementale, non politique et non confessionnelle, qui regroupe des Professeurs d'université et des Maîtres de Conférences à un niveau international.

A ce titre, l'**IAUPL** entretient :

- des relations opérationnelles avec l'UNESCO qui en auditionne régulièrement les membres,
- une collaboration amicale avec les organisations analogues se consacrant à d'autres aspects du travail et de la vie universitaire.

Depuis 1989, l'**IAUPL** est un animateur régulier de la Consultation collective des O.N.G de l'enseignement supérieur de l'UNESCO, consultation qu'elle a contribué à créer.

## **HISTORIQUE**

**1944** : L'Association Internationale des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités (le plus souvent désignée par son sigle anglais, **IAUPL**) est créée de la fusion de deux groupements de Professeurs qui s'étaient développés parallèlement. Avant la seconde guerre mondiale existait en effet, sous le nom de *Congrès Universitaire International*, un mouvement visant à coordonner les efforts du personnel enseignant des universités. Sa 1<sup>ère</sup> manifestation fut le Congrès d'Oxford, en 1934, suscité par l'Association des Professeurs d'Université (A.U.T.) du Royaume-Uni. D'autres congrès eurent lieu par la suite à Grenoble, à Heidelberg et en Suisse.

En 1942, le professeur S. GLASER, alors président de l'Association des Professeurs Polonais en Grande-Bretagne, fonda, en collaboration avec des professeurs d'université et des chercheurs scientifiques, *l'Association des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités des pays alliés résidant en Grande-Bretagne*.

Le 11 mai 1942, eut lieu la 1<sup>ère</sup> réunion générale de l'Association, à l'Institut Polonais en Grande-Bretagne, où furent élus les membres du 1<sup>er</sup> Comité exécutif et furent débattus les statuts et le but fondateur de l'Association à savoir l'organisation et le soutien de tous les professeurs et maîtres de conférences des universités et le rétablissement de la liberté et de la justice en Europe, condition essentielle au développement du savoir, de la science et des sciences humaines. Au nom de la liberté académique, on rappela que la recherche et le travail universitaires devraient être libérés de toute pression politique et devraient, à l'avenir, être protégés de la dégradation dont ils avaient souffert en raison de certaines doctrines totalitaires.

Le 17 juillet 1942, lors de la 2<sup>ème</sup> réunion générale, à l'Institut Belge, un télégramme du roi George VI est venu féliciter et approuver cette nouvelle association. Tous les membres se portèrent solidaires de tous leurs collègues victimes de l'oppression nazie qui tentait d'annihiler toute vie intellectuelle dans les pays occupés. L'association s'engageait encore à veiller à la reconstruction des universités et autres lieux de savoir.

Le 16 décembre 1942, la 3<sup>ème</sup> réunion générale permit d'attribuer à chaque membre de l'association un thème de recherche et de travail en conformité avec les objectifs précédemment cités. Du 16 au 18 juillet 1943, la 4<sup>ème</sup> réunion générale, à Oxford portait sur le thème de la sauvegarde de la vie intellectuelle et artistique en Europe. Les statuts, buts et responsabilités de l'association furent précisés.

**En 1944**, l'Association des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités des pays alliés en Grande-Bretagne envisage de poursuivre et d'étendre ses activités après la guerre. C'est ainsi qu'au cours d'une réunion conjointe de l'association et du Congrès Universitaire International, l'**IAUPL** est constituée. Parmi les fondateurs de cette nouvelle association figurait un Français, futur Prix Nobel de la Paix : René CASSIN.

**En 1947**, l'**IAUPL** est inscrite sur la liste des ONG de l'UNESCO.

**Le 14 décembre 1966**, elle est admise en tant que membre de la « *Conférence des Organisations non Gouvernementales ayant le statut consultatif auprès du Conseil Economique et Social des Nations Unies* ».

**Depuis 1973** fonctionne un Comité de Liaison Européen.

## **OBJECTIFS**

**L'IAUPL contribue à la promotion et à la défense de la liberté et de la fraternité académiques internationales dans les sociétés de progrès.**

Ses grands objectifs sont :

- Le développement de la fraternité académique entre enseignants universitaires par-delà les frontières nationales ou de facultés.
- La sauvegarde de l'indépendance et de la liberté de l'enseignement et de la recherche, la défense des intérêts des enseignants universitaires.
- La promotion et la défense de leur statut juridique, économique et moral.
- L'examen des problèmes universitaires, soit à l'initiative de l'Association elle-même, soit à la demande de gouvernements, d'universités ou de l'UNESCO.
- La coopération avec les organisations internationales gouvernementales compétentes en matière universitaire.

**IAUPL** encourage la constitution de colloques sur des questions qui intéressent les universitaires et favorise la mise en contact des universitaires et des associations d'universitaires du monde entier pour confronter leurs expériences, leurs réalisations et leurs difficultés.

**IAUPL** veut développer la visibilité des universitaires et des questions concernant l'Université, dans les médias et les organisations nationales et internationales.



## **ACTIONS** *menées au cours des 25 dernières années...*

Depuis la fin de la seconde guerre mondiale et la création de l'**IAUPL**, le rôle que s'est fixé cette organisation est de permettre un échange entre personnels enseignants des universités à une échelle internationale. Ainsi, régulièrement, l'**IAUPL** organise des tables rondes, des colloques, des rencontres visant, d'une part à permettre aux enseignants de se rencontrer et d'échanger sur leurs pratiques et leurs fonctionnements, mais d'autre part à nourrir le débat sur le rôle de l'Université au sein des sociétés de ces pays et donc de permettre aux principaux acteurs de faire évoluer leurs systèmes universitaires. C'est à ce titre de témoin et d'acteur des universités que l'UNESCO a proposé à l'**IAUPL** de la rejoindre.

IAUPL a organisé à Vienne, aux frontières de l'Europe de l'Est, le Premier Séminaire international sur la Condition de l'Enseignant universitaire, en septembre 1965. Dans le contexte de l'époque, le sujet était particulièrement sensible.

En Mai 1982, les différents travaux successifs de l'**IAUPL** et les rencontres régulières ont donné naissance à Sienne, à la « Charte des droits et devoirs de la liberté académique ».

Dépuis 1979 l'**IAUPL** mène les études sur l'évolution du statut des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités En 1989 L'**IAUPL** participe à la création de la Consultation collective des ONG de l'enseignement supérieur de l'UNESCO.

En 1997 l'**IAUPL** participe à l'élaboration de la Recommandation concernant la condition du personnel enseignant de l'enseignement supérieur, adoptée par la Conférence Générale de l'UNESCO, et suit la mise en œuvre et l'amélioration de cette recommandation.

En 1998 l'**IAUPL** participe à la Conférence Mondiale sur l'enseignement supérieur.

De même, entre 1979 et 2000, l'**IAUPL** a organisé un certain nombre de tables rondes et de séminaires de réflexion sur l'évolution de la condition universitaire. La fin de la guerre froide et la chute du mur de Berlin et par voie de conséquence, du bloc communiste, a été l'occasion pour l'**IAUPL** de s'ouvrir aux pays d'Europe de l'Est.

Le 3 octobre 2003, se tient la 139<sup>e</sup> session du Comité exécutif de l'**IAUPL** à l'Université Paris-Panthéon. La même année, à

l'UNESCO, l'IAUPL est présente à la Conférence de suivi de la Conférence Mondiale.

En Octobre 2005, la 33<sup>e</sup> session de la Conférence Générale de l'UNESCO porte sur l'examen des principes directeurs de l'appréciation internationale de la qualité dans l'enseignement supérieur. L'IAUPL suit les débats et travaux de l'UNESCO sur la question de la qualité dans l'enseignement supérieur transnational.

En septembre 2006 un colloque est organisé à Paris sur « *Les conséquences des réformes universitaires européennes sur le statut des enseignants chercheurs* ».

En mars 2010, l'IAUPL a organisé en Sorbonne un colloque sur « *L'application du processus de Bologne dans les différents pays européens* ».

Les 8 et 9 juin 2011, un colloque a eu lieu à Lomé (Togo) sur « *Le repositionnement des Universités dans le développement de l'Afrique* ».

Le 26 avril 2012, est organisé à Chisinau (Moldavie) un colloque sur « *Le rôle des universitaires et des Universités dans l'économie de la connaissance* ». Parmi les colloques de l'IAUPL – celui de 2015 est organisé à Chisinau sur « *Internationalisation et la Professionnalisation de l'enseignement supérieur* », sous le haut patronage de l'UNESCO.

## **LES INSTANCES**

### **Le Conseil central**

C'est la plus haute autorité de l'IAUPL. Il s'agit, en quelque sorte de l'Assemblée générale de l'Association. Il est composé de représentants désignés par les associations nationales adhérentes. Réunissant l'ensemble des adhérents de l'organisation, le rôle de ce conseil central est de prendre des positions sur les grands sujets touchant le milieu universitaire à un niveau international.

### **Le Comité exécutif**

compte 11 membres dont :

- le président,
- le vice-président,
- le secrétaire général,
- le secrétaire général adjoint,
- le trésorier.



## NOTES



Ouvrage collectif

**Regards dynamiques et critiques de la gouvernance des universités**  
**The Governance of Universities : a Critical and Dinamic Approach**

coordonné par :

Michel GAY

Professeur des Universités en Sciences de Gestion à l'Université Jean Moulin Lyon 3, Secrétaire Général de l'International Association of University Professors and Lecturers (IAUPL), France

Mohamed MAHASSINE

Professeur à l'Ecole Nationale de Commerce et de Gestion (ENCG), Université Cadi Ayyad – Marrakech, Directeur du laboratoire de recherches en Communication, Commerce & Gestion d'Entreprises (LCGE) ; Maroc

Oleg CURBATOV

IAUPL, Maître de Conférences HDR à l'Université Paris 13, CEPN, membre de la Commission de la Recherche, coordinateur éditorial.

Retranscriptions et relecture : Jean-François CROS

**Editeur :** *International Association of University Professors and Lecturers*

*Association Internationale des Professeurs et Maîtres de Conférences des Universités,*  
IAUPL, 6-8 rue Gaston Lauriau, 93513 Montreuil, France

sous le patronage de la Commission nationale française pour l'UNESCO

Date d'édition : mars 2017

ouvrage est subventionné par le CEPN et l'Université Paris 13

Distribution aux adhérents par « Puissance des Connaissances », Courbevoie

Imprimé en France par IAUPL chez ISIPRINT

ISBN : 978-2-9557439-0-4



**Dans la même collection :**

*Repositionner les universités dans le développement de l'Afrique*, coordonné par Michel Gay et Ibrahim Chitou (ed. Oleg Curbatov) - Lomé, Impressum, 2011.

*Le rôle des universités et des universitaires dans l'économie de la connaissance*, ouvrage collectif coordonné par Valentin Railean, Michel Gay et Oleg Curbatov - Chisinau, Impressum, 2012.

**Textes-interventions de l'IAUPL aux Forums, publiés au HAL :**

Oleg Curbatov : « De la numérisation à l'uberisation de l'Université ? », intervention au GAIDAR FORUM 2017, RANEPa, Moscou, Fédération de Russie, les 12-14 janvier 2017.

Oleg Curbatov : « Liberté et Diplomatie Académique pour une Construction de la Paix ». Intervention au Forum des ONG de l'UNESCO 'De la Promotion à la Construction de la Paix', Queretaro, Mexique, les 03-04 novembre, 2016.

Oleg Curbatov : « Liberté académique des universitaires et l'internationalisation des Université », Intervention au Forum de la CPU, Moscou, RGGU, les 27-28 Février 2015



