

OBSERVATIONS prononcées à la suite de la communication de Christine Musselin
(séance du lundi 5 octobre 2009)

Jean-Robert Pitte: Je ne partage pas votre optimisme sur l'efficacité des trois lois que vous avez évoquées : la loi Edgar Faure, la loi Savary et la loi LRU. Ainsi en ce qui concerne les contrats, on sait qu'ils ne représentent que 15 à 20% du budget en apparence – et en fait beaucoup moins puisque l'essentiel du budget des universités est consacré aux salaires des fonctionnaires titulaires. En outre, les contrats représentent un travail extrêmement lourd pour les universités car il est nécessaire de produire des centaines de pages après avoir organisé des centaines de réunions, tout cela pour quelques dizaines de milliers d'euros de plus.

Par ailleurs, vous avez dit que la loi LRU n'était pas révolutionnaire parce qu'elle s'inscrivait dans le prolongement des lois Faure et Savary. Mais en réalité, les présidents ont aujourd'hui les mains davantage liées qu'auparavant. La loi LRU leur donne en théorie plus de pouvoir qu'avant. Pourtant, à y regarder de plus près, on voit qu'ils sont élus par les syndicats d'étudiants et les syndicats de personnels BIATOS qui sont ultra-minoritaires dans la communauté universitaire, mais qui n'en jouent pas moins un rôle déterminant car il y a généralement égalité de votes entre les professeurs et les maîtres de conférence, ce qui permet avec quelques voix seulement de faire pencher le fléau de la balance d'un côté ou de l'autre.

Quant à l'idée que les présidents d'université puissent devenir des managers, des chefs d'entreprise – et qu'ils cessent d'être des *primi inter pares* –, elle soulève une vive opposition du côté des enseignants-chercheurs.

Il apparaît donc que les trois lois que vous évoquez ne sont en fait que des lois de blocage du système, dans un archaïsme déplorable par rapport à la plupart des pays étrangers. Il ne reste guère aujourd'hui que la Grèce, l'Italie et la France pour rester dans un système d'un autre âge qui pénalise très fortement les étudiants. Heureusement que la France dispose de classes préparatoires, de grandes écoles et de quelques universités qui n'ont plus d'universités que le nom et qui acceptent de former des jeunes dans l'optique d'un emploi ! Or, l'idée de former des jeunes pour qu'ils trouvent des débouchés reste encore trop souvent contraire à la mentalité universitaire française, particulièrement dans les disciplines littéraires.

*
* *

Emmanuel Le Roy Ladurie : J'ai souvent dit ici que le refus de la sélection remontait à la loi Edgar Faure de 1968. Or, j'ai entendu dire que ce serait en 1965 que Georges Pompidou, consulté par De Gaulle, se serait prononcé contre la sélection. Est-ce exact ?

Je connais deux institutions qui marchent bien, le Collège de France et la Bibliothèque nationale de France. Or toutes deux se distinguent par l'absence quasi-totale de cogestion.

*
* *

Bernard Bourgeois : J'adhère en grande partie avec vos conclusions : ce n'est pas avec des lois que l'on peut changer des institutions. Les lois ne peuvent en effet, en leur abstraction, suffire à changer ce monument concret qu'est une institution. L'Université est un lieu où s'accomplit l'esprit ; il est donc naturel que la voie législative ou réglementaire seule ne puisse changer l'esprit de l'Université française, c'est-à-dire l'esprit français.

À cet égard, je rappellerai, pour m'en tenir au couple franco-allemand que vous avez évoqué, qu'il y a une différence fondamentale entre l'esprit allemand et l'esprit français. L'esprit français, c'est Descartes ou le XVIII^e siècle ; l'unité est différente des éléments qu'elle réunit. Chez Descartes, l'arbre de la science a des racines métaphysiques, le principe est séparé de ce qui l'unit. L'Encyclopédie est faite d'une juxtaposition de matières et son unité est transcendante ; elle est dans l'esprit, dans un esprit universel qui embrasse la totalité des tableaux de l'Encyclopédie. L'unité, pour l'esprit français, est toujours de type impérial. Elle est unique et centrale, elle est principe de l'ordre. C'est pourquoi, dans l'enseignement en France, l'attitude du maître a toujours été dogmatique dans l'école et l'université. On s'inscrit dans l'unité et on l'impose aux éléments.

L'esprit allemand est totalement différent car il est, fondamentalement, anarchique. Il est l'esprit de la vitalité anarchique. L'unité n'y est pas transcendante, mais tout au plus immanente aux éléments. Elle est donc partout. D'où, dans l'enseignement, l'unification vivante, concrète et originale par le maître de ce qu'il enseigne, d'où le rôle essentiel de la recherche et le lien étroit de la recherche et de l'enseignement.

On constate la même différence dans l'ordre de la politique, ce qui m'amène à penser que la question essentielle pour l'Europe n'est pas la question turque ; ce n'est pas non plus la question anglaise. Mais c'est la question franco-allemande dans l'amitié. La France et l'Allemagne seront toujours différentes. On l'a vu lors de la destruction du Mur de Berlin comme on l'a vu lorsqu'a surgi la question de l'Union méditerranéenne.

C'est en ne comprenant pas ces différences que l'on a abouti à l'échec des réformes universitaires, par le mélange inefficace du parapluie national et centralisateur avec une autonomie de pacotille. Cette médiocrité conduit à n'obtenir pas ce que l'on voudrait voir s'instaurer et à se délester de ce qui l'aurait peut-être fallu garder. Descartes avait raison de dire qu'il faut prendre garde à ne pas ébranler les grands corps institutionnels parce que l'on risque de tout perdre.

*
* *

Gérald Antoine : Vous avez dit que les universités, depuis Edgar Faure, disposaient d'une autonomie financière. Permettez-moi de remarquer que, si l'expression d'autonomie financière existe dans l'avant-propos de la loi de novembre 1968 elle n'existe pas dans la loi elle-même.

Vous considérez cette loi comme importante. Elle l'a sans doute été dans ses intentions, mais elle ne l'a pas été dans ses suites. Du reste, la loi dite d'Edgar Faure était en fait la loi du général de Gaulle. Je suis assez bien placé pour savoir qu'un certain jour de juillet 1968, le Général appela Edgar Faure, qui pensait obtenir le

ministère des Affaires étrangères et lui demanda ce qu'il pensait de notre enseignement. Edgar Faure lui répondit : « En dépit des apparences, ce n'est pas l'enseignement supérieur qui est le plus déficient, mais c'est notre enseignement technique ». Là-dessus, le général de Gaulle lui a répondu : « Eh bien, vous serez notre ministre de l'Éducation nationale ! ». Et, dans l'instant il a prescrit à son nouveau ministre ceci : « Vous préparerez une loi fondée sur deux principes, la participation et l'autonomie. J'avais pensé appliquer ma politique de participation au monde de l'entreprise. Ça a été un échec car les patrons sont réactionnaires et les ouvriers ignorants. Puisque l'université est par terre, reconstruisons-la sur ce socle.

Mais si Edgar Faure a obéi au Général, le successeur du Général, Georges Pompidou, réservé à l'égard de la participation, plus réservé encore à l'égard d'une mutation du système éducatif mit en œuvre avec un art remarquable la dénaturation de la loi en cause.

La loi stipulait dans son article 39 que d'ici au 31 décembre 1968, à titre expérimental pouvaient être créées un certain nombre d'UER répondant à l'esprit, de la loi. Se fondant là-dessus, le président Pompidou laissa se constituer de façon quasi anarchique des UER et il a attendu des mois avant de promulguer des décrets créant les universités nouvelles. Ces universités nouvelles ne furent ainsi, sauf exceptions, pas du tout, comme le prévoyait l'article 3 de la loi, des ensembles organiquement groupés autour d'une vocation dominante. Elles furent au contraire des conglomerats d'UER qui n'avaient pas grand-chose à voir entre elles. Les universités prévues par la loi n'ont donc pas été créées.

Autre exemple : l'article 8 de la loi prévoyait la création de Conseils régionaux de l'enseignement supérieur et de la recherche, réunissant toutes les forces vives de la région. Le président Pompidou n'a jamais voulu que fussent mis en œuvre ces conseils régionaux. En revanche, il a favorisé la création d'un Conseil national, politisé à outrance et ne répondant absolument pas à l'esprit de la loi.

Concluons : parler aujourd'hui, comme vous l'avez fait, de la loi Edgar Faure et souligner son importance, n'est-ce point parler de choses qui n'ont pas vraiment vu le jour - pas plus d'ailleurs (mais cela, vous l'avez fort bien dit) que les lois qui lui ont succédé dans le domaine de notre Éducation nationale.

*
* *

Bertrand Saint-Sernin : La loi de 1896 permettait de créer des Instituts. Ainsi, les grandes écoles d'ingénieurs de Nancy étaient des Instituts universitaires créés à la fin du XIX^e siècle. Pourquoi a-t-on cessé de permettre, dans les grandes réformes que vous avez évoquées, la création de tels Instituts ?

Je suis frappé par le fait que l'on peut, dans le métier d'enseignant, ignorer complètement la loi, seul comptant le rapport que l'on a avec les étudiants. À cet égard, des changements importants sont intervenus.

Il y a tout d'abord le fait que les étudiants ont maintenant envie de poursuivre des études à l'étranger. Or, comme nombre d'universités étrangères, telles les universités américaines ou anglaises, tiennent à savoir quel est le rang des étudiants qui se présentent chez elles, les enseignants français sont amenés à établir des classements clairs, bien acceptés par les étudiants, aux examens.

Un autre changement est, comme on peut le constater en philosophie, la composition de plus en plus cosmopolite des jurys.

Un troisième changement a été, dans les années 70 et 80, l'apport du financement des régions et des villes au développement des universités. Cela a eu des bons côtés dans la mesure où les universités d'une même région ont dû se concerter ; mais cela a présenté aussi des inconvénients dans la mesure où cela a favorisé la multiplication des toutes petites universités. Et l'on a malheureusement oublié que l'investissement représente moins de 10%, sur une vie de trente ans, de l'ensemble des dépenses, les 90% restants incombant à l'État.

Même dans les universités littéraires où il n'y avait pas de professionnalisation affichée, il y en avait une très importante sous la forme des concours de recrutement de l'enseignement secondaire. Il y avait donc une ambiguïté entre une entrée en université sans sélection et un cursus qui, à partir de la licence, devenait très rapidement terriblement sélectif.

*
* *

Mireille Delmas-Marty : Vous avez, à juste titre, accordé beaucoup d'importance aux « mesures discrètes » qui ont parfois plus d'impact que les réformes législatives. Parmi ces mesures, il en est une que vous n'avez pas évoquée. Il s'agit de la création, dans les années 90 de l'Institut universitaire de France qui correspond à une logique de différenciation – avec la caractéristique d'être temporaire puisqu'on affecte des moyens budgétaires et une décharge de service à un certain nombre de professeurs pour une période de cinq ans renouvelable une seule fois.

On peut toutefois se demander si cela ne va pas à l'encontre de l'autonomisation des universités puisque la décision n'est pas prise par le président, mais imposée à celui-ci après avoir été prise au niveau national.

En termes de gouvernance, j'aimerais connaître votre analyse sur cette création de l'IUF qui, me semble-t-il, n'est pas remise en cause.

*
* *

Christian Poncelet : La loi peut en effet difficilement changer un état d'esprit. Un seul exemple suffit pour le comprendre : notre pays a aujourd'hui 37 600 collectivités locales, soit plus que les 26 autres pays de la Communauté européenne à lui tout seul ! Essayez de supprimer une seule commune et vous déclenchez aussitôt une levée de boucliers dans tout le pays. La loi Marcellin qui l'avait tenté a été un échec total.

J'ai cru comprendre que l'on attendait beaucoup de l'aide financière que pouvaient apporter les collectivités territoriales. On risque d'être déçu parce que les conseils généraux et régionaux ne parviennent souvent plus à équilibrer leurs budgets en raison de charges supplémentaires que leur ont occasionnées des transferts de compétences.

*
* *

Jean-Claude Casanova : Est-ce que la gouvernance à la française, c'est-à-dire la nature des présidents, leur mode d'élection et la composition des conseils électifs, affecte ou non l'organisation des universités françaises ? L'Amérique latine a inventé trois choses : l'inflation à deux chiffres, les rapt d'avions et la participation des étudiants aux Conseils d'université. La France est, à ma connaissance, le seul pays européen qui accorde une forte participation aux étudiants dans des conseils décisifs.

Le Baron Guichard en son temps a choisi de laisser les universités procéder par répulsion et attraction si bien que l'on a la faculté de Droit à Paris II, des facultés de médecine à Paris V et ainsi de suite. En France, les universités de type classique, dans lesquelles toutes les disciplines sont représentées, sont la minorité. L'hétérogénéité dans la composition universitaire affecte-t-elle l'organisation des universités ?

Ma troisième question concerne les contrats. Pour qu'il y ait un contrat, il faut deux contractants. Du côté des universités, on est ramené aux questions précédentes : les contractants sont-ils habilités ? Les universités sont-elles suffisamment bien organisées pour être de bons contractants ? Je pense que oui. Revenons vers le ministère où il y a une direction de l'Enseignement supérieur. Est-elle capable de faire des contrats avec tous les établissements universitaires français ? Il y a là visiblement une omniscience dont seule la bureaucratie soviétique nous avait jusqu'à présent donné l'exemple. Il y aurait des gens dans les bureaux du ministère qui avec leurs conseillers seraient capables de penser les termes des contrats à signer avec tous les établissements universitaires... ! Cela a-t-il vraiment un sens ? Les contrats ne sont-ils pas en fait des contrats fictifs, c'est-à-dire une forme d'étalement sur plusieurs années d'une subvention plus ou moins négociée entre l'université et l'administration centrale ?

*
* *

Réponses :

Si l'on voit dans le contrat un outil de gestion, on peut en critiquer l'efficacité. Si en revanche on y voit le moyen par lequel, à un moment précis (fin des années 80 et début des années 90), on a incité les établissements à avoir en leur sein une réflexion collective sur leur projet de développement pour les quatre ans à venir, le contrat apparaît alors comme un levier extrêmement puissant.

Bien entendu, il y a eu d'importantes disparités entre les établissements. Mais dès les années 90, on a vu des présidents d'université mettre en place tout un système de concertation pour parvenir à faire remonter des projets depuis les facultés et pour amener à un projet d'établissement plutôt qu'à une réunion d'UFR. Ce mouvement de dynamique interne au sein d'établissements qui ne se pensaient pas comme entité collective me semble bien plus important que les 10 à 20% de budget.

Je dirais volontiers avec un brin d'exagération que les universités qui ont été créées par la loi de 1968 n'ont vraiment commencé à exister dans la tête des

présidents d'université aussi bien que dans l'administration centrale qu'à partir du moment où a été mise en place la procédure contractuelle.

Je ne suis pas d'accord lorsqu'on me dit que les contrats sont signés avec l'administration centrale. Ils sont effectivement signés par la Direction générale de l'Enseignement supérieur et chaque établissement, mais, derrière la préparation de chaque contrat, il y a des conseillers d'établissement qui, en général, sont d'anciens présidents d'université et dont l'activité est essentiellement d'aider les universités à parvenir à un projet commun. Fondamentalement, cela a changé la manière dont les établissements se perçoivent.

Loin de moi, par ailleurs, l'idée que les présidents d'université seraient des chefs d'entreprise. J'ai même publié des articles montrant les spécificités organisationnelles des universités et en qui elles se distinguent des systèmes productifs propres aux entreprises. Néanmoins, les présidents d'université se présentent aujourd'hui souvent eux-mêmes comme des managers.

N'étant pas historienne, je ne peux apporter de réponse sur les premières décisions qui ont été prises en faveur d'un abandon de la sélection. Toutefois, les travaux d'Antoine Prost montrent que la question de la sélection a marqué toutes les réflexions sur l'enseignement supérieur au début des années 60 avec des hésitations entre deux modèles de sélection : soit un renforcement de la difficulté d'obtention du baccalauréat, soit un filtrage à l'entrée des universités.

Aujourd'hui, il n'y a donc pas de sélection à l'entrée des universités. Il n'en demeure pas moins que nos universités sont extrêmement sélectives, bien plus que les classes préparatoires. Elles le sont également d'un point de vue social comme le montre la comparaison des profils des étudiants de première année avec ceux des étudiants en thèse. La sélection en université est terrible, on le voit bien lorsqu'on évoque les taux d'échec.

Le grand problème de l'université française n'est pas celui de l'absence de sélection à l'entrée ; c'est celui de la sélection rampante, invisible, non reconnue qui laisse sans aucun débouché, sans aucune solution de rechange les étudiants éliminés.

Il ne servira à rien que les universités soient autonomes si elles n'arrivent pas à attirer les étudiants et à les former. Or, actuellement, elles n'attirent plus les étudiants et elles n'offrent à la majorité de ceux qui les fréquentent que peu de débouchés, particulièrement dans les disciplines littéraires.

Sur le balancier entre les lois et les transformations souterraines, on s'aperçoit que les lois ne sont souvent pas à la hauteur des ambitions. Mais elles sont nécessaires. On n'aurait pas pu avoir les contrats s'il n'y avait pas eu des universités recrées par la loi de 1968.

Le fait qu'il n'y ait pas eu d'universités en France, jusqu'en 1968, est un élément que nous allons payer pendant longtemps encore. La suppression des corporations universitaires sous la Révolution et le fait qu'il ait fallu attendre plus de cent cinquante ans avant de recréer quelque chose a laissé des cicatrices durables dans le paysage universitaire français.

On a longtemps fonctionné en France avec des tuyaux : sciences, lettres, droit, médecine, sans aucune communication entre ces tuyaux. Ce n'est que récemment que l'on a commencé à demander aux établissements d'instaurer un niveau de régulation transversale. Il faudra du temps pour que tout se mette en place.

Il semble que l'on soit en train d'assister à la reconstitution d'universités que l'on pourrait appeler « complètes » (à partir du terme allemand « Volluniversität »), comme à Strasbourg, avec les universités d'Aix et de Marseille ou encore avec

l'université de Lorraine. Mais je crains que l'on ne privilégie dans ces reconstitutions que la recherche et que l'on néglige par trop l'enseignement.

L'influence de l'étranger par des études que les étudiants français poursuivent hors de France est indéniable, mais cela reste un moteur secondaire par rapport à celui du pilotage par l'administration centrale. Il en va de même pour les régions dont on peut à juste titre douter de la capacité future à continuer de financer l'enseignement supérieur mais aussi de la capacité réelle à influencer les contenus : les universités n'acceptent souvent pas que les collectivités territoriales interviennent dans l'offre de disciplines et de programmes de formation que les universités font aux étudiants.

Pour ce qui est de l'IUF, il est exact que sa création et l'introduction de primes d'encadrement doctoral, d'encadrement administratif, d'encadrement pédagogique ont été un premier pas vers la différenciation entre les universitaires et vers la reconnaissance d'implications différentes sur des fonctions différentes.. Je trouve par ailleurs dommage que l'on ait eu l'idée de créer des chaires d'excellence alors que l'instrument IUF aurait pu être développé.

Oui, les modèles de gouvernance affectent les performances des établissements. Mais il est difficile de définir un automatisme liant les premiers aux seconds. Plus problématique que les modèles est la manière dont se fait, ou ne se fait pas, la liaison entre des enseignants-chercheurs – qui disposent et doivent disposer d'une marge de liberté – et la direction des établissements. Le fait que l'on pense historiquement l'université en opposition avec les facultés a empêché les universités françaises de concevoir des relais forts entre les présidents d'université et les enseignants-chercheurs.

*
* *