

De nouvelles universités, avec quelle gouvernance ? JY Mérindol (22/03/2012)

Depuis une vingtaine d'années, les établissements d'enseignement supérieur sont engagés¹, sous des formes diverses, dans des rapprochements institutionnels, tant en France qu'à l'étranger (Belgique, Allemagne, Chine ...).

Ces rapprochements, qu'il s'agisse de fusions (Strasbourg, Aix-Marseille, Lorraine, Bordeaux en cours) ou de la création de pôles de recherche et d'enseignement supérieurs (PRES), concernant aujourd'hui presque toutes les universités, posent des questions institutionnelles nouvelles et on en va examiner certaines ici. Nous n'y abordons pas des thèmes importants comme la nature de la mission de service public de ces universités, de la définition des diplômes nationaux.

Les objectifs : Contrairement à ce que certains affirment, ces rapprochements ne viennent pas d'une impulsion de l'État. En particulier, la loi LRU, qui ne traite en rien de ce sujet, n'a pas facilité ces rapprochements, bien au contraire. Les raisons principales à ces rapprochements entre universités sont : la nécessité d'arriver à une taille critique² internationalement visible ; l'absurdité de découpages disciplinaires datant de 40 ans³ entre universités d'une même aire urbaine ; l'importance de plus en plus nette de la territorialisation de l'enseignement supérieur. S'ajoutent sur certains sites (c'est le cas en Ile-de-France, à Lyon et à Toulouse pour citer les cas les plus importants) la volonté de grandes écoles et d'universités de passer à des partenariats plus stratégiques. Enfin il arrive que les organismes de recherche cherchent à définir de nouvelles relations avec ces nouveaux ensembles universitaires, allant au delà de la démarche contractuelle qui s'est imposée depuis une quinzaine d'années. L'appel d'offre Idex a conduit les responsables de ces projets, engagés dans un double mouvement d'accélération et d'approfondissement des collaborations (sur un site), et de compétition plus acharnée (entre sites) à proposer, faute de dispositions réglementaires adéquates, des montages institutionnels délicats, souvent peu convaincants en matière d'efficacité et toujours critiquables en matière de collégialité.

La mise en place des PRES, formule appréciée des collectivités locales heureuses d'avoir une vision intégrée - avec une simplification du jeu d'acteurs - de la politique universitaire, n'a pas conduit aux évolutions espérées par les promoteurs de ce type de

¹ Ce type de question a déjà été abordé lors de la mise en place en 1991, sous le ministère Jospin, des « pôles universitaires européens ». Ce type de collaboration, qui a volontairement écarté l'Ile-de-France, a concerné dans un premier temps Strasbourg, Grenoble, Lille, Montpellier et Toulouse. S'y sont ajoutés plus tard Bordeaux, Lyon et Nancy. L'idée d'en créer un pour la bi-métropole Nantes-Rennes n'a pas abouti.

² La notion de taille critique est surtout liée à la recherche, ce qui devrait conduire à comparer les effectifs d'enseignants plutôt que d'étudiants. On sait que quelques universités américaines de grande réputation ont peu d'étudiants (moins de 15 000, voire moins de 10 000). Mais ce constat doit être corrigé de quatre remarques : ces universités, peu nombreuses, ont des laboratoires de qualité et qui peuvent être de taille importante; il y a des universités prestigieuses américaines – il s'agit souvent d'universités d'Etat multi campus - qui ont entre 80 000 et 500 000 étudiants ; la plupart des universités importantes dans le monde ont des effectifs étudiants de plusieurs dizaines de milliers ; les systèmes français et européens (hors Royaume Uni) qui sont essentiellement non sélectifs conduisent à des effectifs étudiants importants.

³ La création des universités modernes, dotées d'une personnalité juridique et d'une autonomie scientifique et pédagogique, date de 1968. C'est entre 1968 et 1970 que se sont réalisés dans les métropoles les plus importantes les partitions/regroupements des anciennes facultés.

collaboration. Il est vrai que la loi LRU, donnant aux établissements des capacités d'action dont les PRES n'ont pas disposé, a limité l'intérêt de ceux-ci et que le lancement des Idex les a encore affaibli. Mais, probable conséquence du caractère non collégial des instances de direction des PRES, ceux-ci, à de rares exceptions près, ont été perçus par les personnels comme des dispositifs bureaucratiques lointains, voire dangereux. Rappelons que les PRES « *peuvent être dotés de la personnalité morale* » (c'est le cas de la vingtaine qui existent), « *notamment* » sous la forme de GIP, de FCS et d'EPCS. Les PRES ont tous choisi, bon gré mal gré, le statut d'EPCS. A noter que deux d'entre eux (ParisTech et Agreenium) ne comportent pas d'université fondatrice et que plusieurs établissements sont fondateurs de plusieurs PRES (Université Versailles St Quentin, Ecole des Ponts, Ecole des Arts et Métiers, Chimie Paris, ESPCI, Agro Paris.).

Les solutions actuelles et les questions soulevées : Dans les cas les plus « simples », ces rapprochements aboutissent à des fusions dans une nouvelle université dont la gouvernance est celle de toutes les autres (Strasbourg, Aix-Marseille, même orientation à Bordeaux). Les défauts de la gouvernance de la loi LRU sont alors augmentés par la grande taille de ces nouveaux établissements. Un CA aussi resserré, comportant un nombre aussi restreint de représentants des personnels, donne un poids excessif à ceux qui ont été élus, d'autant que la prime à la liste majoritaire écrase les minoritaires. La gouvernance n'en n'est pas plus efficace pour autant et un président qui cherche à s'appuyer sur le dynamisme de la communauté universitaire doit mettre en place de nombreuses commissions ad hoc, qui n'ont pas toutes la légitimité d'organes statutaires bien définis.

Ces fusions conduisent à un grand nombre de composantes internes (38 facultés ou instituts à l'Université de Strasbourg, 43 au sein d'Aix-Marseille Université) dont on sait qu'elles ont souvent un problème de positionnement vis-à-vis de leur université, et réciproquement. L'organisation interne des universités (est-ce que les UFR sont pertinentes ?) est un chantier qui doit s'ouvrir, mais nous n'allons pas plus en parler ici.

Dans le cas de l'université de Lorraine, les inquiétudes des grandes écoles qui composaient l'Institut national polytechnique, minoritaires dans l'ensemble fusionné, ont conduit à choisir la formule du grand établissement. En effet, les statuts, largement dérogoratoires aux règles applicables aux universités, font dans ce cas l'objet d'un décret en Conseil d'Etat. Leur modification en est ainsi rendue très difficile, garantissant ainsi que les équilibres de pouvoir issus des négociations de la fusion ne puissent trop facilement être remises en cause ultérieurement par une majorité. Autrement dit, le choix a été ici de refuser, via la formule du grand établissement⁴, la trop grande liberté de changement statutaire ouvert par la loi LRU.

⁴ Il faudra clarifier les rapports entre la typologie des statuts des établissements, et deux sujets qui font régulièrement polémique: les droits d'inscription et la sélection des étudiants pour les diplômes nationaux. Comme le montre les deux cas particuliers et médiatisés de Dauphine et de l'IEP Paris, qui ne sont d'ailleurs pas réellement des grands établissements, et certainement pas des établissements comme les autres, la politique menée depuis 10 ans a installé une confusion entre « grand établissement » et « on peut faire ce qu'on veut, en violation des règles usuelles ». Même s'il est vrai que le statut de grand établissement ne donne pas le droit de fixer librement les droits d'inscription dans les diplômes nationaux, c'est une raison pour ne pas encourager la dissémination à l'infini de ce statut de « grand établissement ».

Il est probable que d'autres fusions, en nombre limité (moins de 4 ou 5 sites sont concernés) se réaliseront.

Mais cette formule, qui a le mérite de la simplicité, n'est guère adaptée pour les plus grandes métropoles (Lyon-Saint Etienne, Saclay, une bonne part des ensembles de Paris-Centre, Toulouse) et elle couvre difficilement la façon dont peuvent s'organiser les universités « régionales » évoquées ici ou là. Pour ces sites, les questions à traiter relèvent de plusieurs logiques croisées : fusion de certains établissements (mais pas de tous) ; mise en commun sous le mode fédéral (certains souhaitent en rester à un mode confédéral) d'activités et de stratégies d'établissements⁵ gardant leur personnalité juridique ; rôle direct des organismes de recherche dans la gouvernance de ces nouvelles universités.

Les propositions faites dans le cadre des Idex, s'inscrivant dans le dispositif législatif et réglementaire actuel, montrent la difficulté de l'exercice. La formule « Établissement public de coopération scientifique » (EPCS), présente des avantages statutaires et juridiques (délivrance des diplômes, les fondateurs peuvent être de statuts très variés). C'est ce qui explique qu'elle ait souvent été proposée pour les nouvelles universités que les projets d'Idex doivent permettre de constituer.

Les délégations obligatoires de compétence des EPCS sont les suivantes (Art. 344-4 du code de la recherche) : équipements partagés, coordination des activités des écoles doctorales, valorisation de la recherche, promotion internationale. Le CA est composé de membres relevant de six catégories : représentants des établissements fondateurs ; personnalités qualifiées désignés par eux ; représentants d'entreprises et de collectivités ; d'associations ou de membres associés ; représentants des enseignants-chercheurs, enseignants et chercheurs ; représentants des autres personnels ; représentants des étudiants. Rien n'est dit dans la réglementation sur d'éventuelles composantes internes des EPCS (facultés, départements, laboratoires, écoles internes). C'est logique puisque les EPCS sont conçus comme des systèmes de collaboration, et pas comme dispositif support d'une université globale. Dans les cas les plus avancés, les structures « remontées » au niveau du PRES sont les écoles doctorales.

Si les EPCS et les PRES peuvent constituer un cadre efficace pour des collaborations limitées, ce cadre n'est pas suffisant pour donner aux ensembles naissants les capacités d'action et la qualité de décision dont ont besoin aujourd'hui les universités. Second défaut : l'association des personnels à la gouvernance y est faible et mal pensée.

L'idée de participation, l'un des piliers des lois sur l'enseignement supérieur depuis 1968, s'est statutairement traduite par une place importante de représentants des personnels et étudiants dans les instances, notamment dans le conseil d'administration. Il s'agit d'une représentation organisée sur un mode corporatiste, collèges par collèges (en général quatre : les professeurs d'universités et assimilés ; les autres enseignants et enseignants-chercheurs ; les autres personnels ; les étudiants). Ces modalités électorales s'éloignent grandement de celles de la démocratie politique où, depuis l'abolition du suffrage censitaire, tous les citoyens sont traités de façon identique, avec une possibilité ouverte à tous de gouverner. Les différences des statuts des personnels,

⁵ Il peut y avoir jusqu'à 20 établissements concernés, privés et publics, relevant souvent pour ces derniers de ministères différents.

structurent profondément en France le rapport de chacune de ces catégories à l'université.

Deux références: Les assemblées intercommunales sont issues, sur la base d'une représentation traduisant l'importance démographique de chaque commune, des conseils municipaux. Elles sont nombreuses, comptant parfois plus de 100 membres, et se réunissent en général une fois par mois. Un bureau plus restreint, autour de 30 membres, qui a la possibilité de prendre des décisions sur des points de portée limitée, donne un avis sur les projets de délibération soumis au conseil communautaire.

Les Sénats académiques des universités américaines⁶, et de quelques autres dans le monde, sont l'un des organes importants de la « shared governance », gouvernance partagée, au cœur de l'équilibre des pouvoirs de ces établissements, souvent publics. Il s'agit de contrebalancer le grand pouvoir d'un conseil restreint et décisif (Board), dont les missions sont analogues à celles des CA de nos universités, par la prise en compte de l'avis du corps enseignant ou d'autres membres de la communauté universitaire. Le Sénat a compétence directe sur les aspects les plus académiques (conditions d'admission des étudiants, liste des enseignements, nomination des enseignants) et donne un avis sur les grands sujets (dont le budget). Il concerne tous les enseignants, de tous statuts, ce qui implique parfois plus de 15 000 personnes, mais aussi parfois les autres personnels et les étudiants. Une Assemblée réunissant des élus et divers responsables, comportant entre 50 et 80 personnes, est l'organe délibérant du Sénat. En sont issues de nombreuses commissions sont chargées d'instruire de façon détaillée les points que doit traiter le Sénat. L'Assemblée se réunit au moins une fois par an. Le Conseil Académique, exécutif du Sénat, se réunit une fois par mois et rassemble 20 personnes qui sont les responsables des commissions les plus importantes issues du Sénat. Les commissions chargées d'examiner les points qui seront soumis aux décisions du CA de l'université comportent presque toujours des membres du Sénat. Le président et le vice-président du Sénat sont membres du CA, mais avec voix consultative. Ce système de gouvernance partagé est très formalisé, indiquant ce qui relève du Sénat, du CA, des Facultés ou départements. Les avis du Sénat, longuement préparés via des navettes entre le Sénat, le Board et l'exécutif de l'université, sont publiés. L'ensemble de ce dispositif, qui n'est pas sans rapport avec la façon dont fonctionnent les deux assemblées et l'administration de l'Etat fédéral américain, consomme beaucoup de temps et n'est pas conçu pour que les décisions importantes et non consensuelles puissent se prendre facilement et rapidement. Il est basé, à l'opposé de la culture française du débat oral, sur une culture de l'échange écrit.

Des propositions : Les deux exemples donnés ci-dessus ont ceci en commun que la vie démocratique passe par des instances de taille importante (plusieurs dizaines de membres) tenant des réunions fréquentes (une fois par mois au moins).

La création d'universités regroupant des établissements gardant leur personnalité morale, par exemple d'universités constituées sur la base d'une région ou d'un grand site, nécessite un système de gouvernance spécifique : le mécanisme actuel, renforcé par la loi LRU, confiant au seul CA la totalité des compétences ne permet pas de traiter

⁶ Pour éviter les exemples canoniques des grandes universités, on suggère de consulter les règles du Sénat Académique de la San Francisco State University (29 000 étudiants, 1 600 enseignants et 1 600 autres personnels, pas classée par l'ARWU- Shanghai).
<http://www.sfsu.edu/~senate/about/bill.html>

simultanément la question de la représentation des établissements fondateurs et celle de la prise en compte des avis des personnels et des étudiants.

On esquisse ci-dessous un système de gouvernance partagé, s'inspirant en y introduisant des variantes, de la « shared governance » et de l'intercommunalité, mélangées aux usages français du bicamérisme.

Ce système est basé sur deux assemblées de nature différente dont les pouvoirs sont articulés.

L'Assemblée des membres fondateurs⁷ (=AMF), de l'ordre d'une trentaine de membres, est composée des représentants de ces établissements, du président de l'université qui préside l'AMF, de représentants de collectivités territoriales, d'entreprises et de personnalités qualifiées. Le rôle de l'AMF, qui serait celui d'un CA d'établissement public, est de délibérer sur les décisions essentielles. Les personnels et étudiants de l'université n'y participent pas avec voix délibérative mais le bureau issu du Sénat siège avec voix consultative dans cette assemblée. Les organismes de recherche fondateurs de l'université, sont donc membres de cette assemblée.

Le Sénat Académique, qui pourrait comporter autour de 50 à 80 membres, serait principalement (au moins les deux tiers) composé de représentants élus⁸ par les trois collèges⁹ évoqués plus haut : enseignants et chercheurs¹⁰, autres personnels et étudiants. Il devrait y avoir d'autres membres nommés es-qualités (les responsables, eux-mêmes élus, des principales structures internes académiques). Il aurait à faire des propositions sur les sujets académiques (exemples à compléter : les ouvertures et reconduction de formations, les processus d'évaluation de leur qualité, les laboratoires de recherche, ...) et l'AMF ne pourrait prendre, sur ces sujets, une décision contraire à ces propositions. En cas de désaccord, une procédure paritaire est enclenchée, analogue des CMP des assemblées parlementaires. En cas de désaccord persistant, l'AMF a le dernier mot et prend sa décision, sous réserve que le Sénat ne s'y oppose pas avec une majorité qualifiée (par exemple de 60 % de ses membres). Le Sénat doit se réunir au moins une fois par an. Il élit un Conseil académique qui doit se réunir au moins 6 fois par an et un bureau qui participe avec voix consultative à l'AMF.

Le Sénat est obligatoirement consulté sur le budget, les politiques d'investissement, la vie étudiante et d'autres sujets à préciser.

⁷ Les universités « classiques », n'associant pas des composantes qui ont besoin d'avoir des personnalités juridiques propres, n'ont pas besoin de ce type de CA. Reste donc, pour ces universités, à revoir le mode de représentation des personnels de façon à corriger le système mis en place par la LRU. Mais il est possible que la formule d'un sénat académique, remplaçant le CEVU et le CS, y soit tout de même intéressante. On peut imaginer ici des variantes laissées à la liberté statutaire des universités.

⁸ L'élection doit se faire via un scrutin proportionnel. Il n'y a ici aucune raison de devoir dégager une majorité écrasante, d'où serait issu un exécutif. Tout au contraire, il est important que les avis minoritaires puissent être exprimés et écoutés.

⁹ On peut imaginer d'autres collèges, par exemple une représentation des anciens élèves.

¹⁰ Une étude juridique plus précise est nécessaire pour savoir s'il y a lieu de distinguer, pour des raisons législatives ou constitutionnelles, les professeurs des autres catégories d'enseignants. Les dernières décisions en la matière du Conseil constitutionnel laissent à penser que ce n'est pas obligatoire.

Le Sénat¹¹ aurait donc l'essentiel des champs d'intervention du CEVU et du CS réunis, mais avec un pouvoir plus grand que ces deux instances puisque d'une part, il pourrait forcer l'AMF=CA à une négociation et reprise des textes proposés avant la décision finale et que d'autre part, il serait consulté sur des points qui échappent au CEVU et CS.

Désignation du président : Le président d'université serait élu par l'AMF, après appel à candidature. Les candidatures soumises au vote de l'AMF doivent avoir obtenu un double aval préalable : celle d'un comité de sélection mis en place par l'AMF et celle du Sénat. Le président devrait être choisi parmi les personnes ayant vocation à enseigner. Ce qui élargit le vivier usuel, sans pour autant basculer vers un président sans compétences académiques.

Structuration interne : La mise en place d'une université de ce type nécessite la signature d'une convention entre établissements fondateurs¹². Cette convention est approuvée par le décret qui donne officiellement naissance à cette nouvelle université. Le découpage en facultés, ou unités, ou instituts, ou écoles, ou ..., est traité dans les statuts de l'université. La façon dont ces composantes internes interagissent avec les membres fondateurs de l'université est précisée pour partie (sur les principes) dans la convention initiale constituant l'université, et pour partie via les délibérations qui seront prises par les instances de l'université. Des règles de protection de certains des intérêts vitaux des établissements membres peuvent y être envisagées, mais il ne peut s'agir de règles d'unanimité. L'avis du Sénat doit être requis quand un établissement souhaite faire jouer l'une de ces règles.

Contractualisation : Les contrats à établir avec les pouvoirs publics (l'Etat ou les collectivités territoriales) seraient passés par l'université, et pas par chacun de ses établissements fondateurs. Ils pourraient bien entendu comporter des clauses concernant plus particulièrement tel ou tel de ces établissements, mais dans le cadre de la stratégie d'ensemble de l'université. Il n'y aurait plus de contrat avec ceux des organismes nationaux de recherche qui sont membre fondateur de l'université : le contrat serait remplacé par un accord validé par les instances de l'université, où sont présents ces organismes.

Il reste de nombreux autres points de détail à traiter, qui feront surgir de nombreuses difficultés. Ce qui peut se faire dans le cadre des Assises Nationales annoncées.

¹¹ Il y a une parenté entre le Sénat et la Commission médicale d'établissements des hôpitaux (CME). Les différences essentielles sont que le Sénat ne représenterait pas que les corps enseignants, alors que la CME ne représente que les médecins, internes et sage-femmes ; que les pouvoirs du Sénat sont plus entendus que ceux de la CME et que l'exécutif des universités resterait pris en charge par des universitaires, ou au moins des personnes « ayant vocation à enseigner ».

¹² Ces conventions peuvent, une fois l'université créée, être celles qui permettent le rattachement d'un établissement à un autre, tel qu'il est organisé dans l'Art. 719-10, ex Art.43, du Code de l'Éducation.