

André Tiran Professeur des universités, Université de Lyon  
Ancien président de l'Université Lyon2  
Ancien président de la conférence des doyens des facultés d'économie et gestion

[Andre.tiran@univ-lyon2.fr](mailto:Andre.tiran@univ-lyon2.fr)

Tel. 06 07 70 27 64

18 Juin 2015

### **Pour un choc de simplification dans l'enseignement supérieur**

Dans un ouvrage récent *The Fall of the Faculty*, Benjamin Ginsberg professeur de sciences politiques (Johns Hopkins University) explique que l'université est une institution trop importante pour être laissée entre les mains des bureaucrates. Il montre que la demande de services administratifs a augmenté de 240% entre 1985 et 2005 contre seulement 50% pour la demande académique. Les universités américaines sont victimes du développement exponentiel du poids de l'administration. Les causes qu'il avance se retrouvent point par point dans les universités françaises: développement d'activités tels que *fundraising*, *réseaux sociaux de collecte de fonds*, *communication* et surtout la réponse à de nouvelles normes émanant des organes centraux de l'État ; la gestion des diplômes et des facultés étant de plus en plus effectuée par des administrateurs et non des personnes issues du corps professoral. Pour faire face à leurs nouvelles prérogatives les universités françaises ont du s'engager dans cette voie. Il n'est pas inutile de faire un retour en arrière pour saisir les risques de lendemains qui ne chanteront pas aussi juste que prévus pour l'Université.

De 1968 à 2000

Dans la période qu'ont connue les universités, de la loi Edgar Faure jusqu'à l'année 2000 à peu près, l'administration et ses cadres se situaient dans un projet collectif qui était celui issu du mouvement de 1968. De ce mouvement a produit une vision commune de ce qu'était, de ce que devait être l'université, les relations entre étudiants, enseignants chercheurs et administratifs. Ceci a permis pendant de très nombreuses années une grande flexibilité dans le fonctionnement de l'université, une résolution des problèmes quotidiens, sans grand respect des règles formelles il est vrai et le développement de l'université de masse. Cette période s'est accompagnée du maintien du système dual profondément inégalitaires des classes préparatoires et des grandes écoles et un grand mépris à l'égard des universités de la part des élites qui en étaient issues. Cette vision commune n'existe plus, et la mise en œuvre de la réforme de Bologne des universités à partir de 2001, puis celle de la loi responsabilité des universités (LRU) a radicalement modifié les rapports existants entre les enseignants chercheurs, les personnels de l'administration et les étudiants.

Lors de la mise en œuvre de la loi responsabilité des universités la question cruciale, qui ne fut absolument pas traitée, était celle des cadres administratifs devant accompagner l'autonomie. Les directions administratives des universités occupent des postes qui étaient jusqu'à très récemment parmi les moins recherchés et valorisés par les personnels issus des instituts régionaux d'administration (IRA), ou de l'École nationale d'administration (ENA) c'étaient les derniers du classement. Outre cette dévalorisation

des fonctions de direction administrative au sein des universités, celles-ci avaient pour unique objet de mettre en œuvre et de veiller à l'application de la réglementation et des procédures. La nouvelle loi des universités a changé radicalement la donne, elle a fait « théoriquement » du respect des procédures et des règlements administratifs une contrainte et un objectif secondaire au regard du projet et des objectifs à atteindre en matière de formation et de recherche.

#### La situation actuelle et ses dangers

L'arrivée de nouvelles générations de cadres administratifs se traduit à la fois par une compétence technique plus forte mais aussi par une absence de partage de la culture et de la connaissance de ce que sont les besoins de la formation et la recherche dans une université. Les cadres administratifs dirigeants de nos universités, avec des exceptions notables il est vrai, ne se posent pas la question des besoins de la formation et de la recherche. Il ne s'agit pas ici de faire des procès d'intention, ni de critiquer les personnes, mais simplement de constater un état de fait, d'ailleurs dûment souligné par le président de la république lors d'un discours à Dijon le 12 mars 2013.

Les cadres administratifs issus des rectorats, des Crous et préfetures, ont une culture tournée vers la multiplication des procédures, la sécurisation : l'application du règlement et le contrôle. La conséquence est à terme dévastatrice. Nous sommes en train de passer de la prise en compte des *règles de droit* à un état de paralysie *par le droit*. Pour chaque question, chaque problème, la réponse est souvent l'instauration d'une règle, d'une procédure nouvelle plutôt que la recherche d'une action plus efficace dans le cadre des règles existantes. En effet, ce n'est pas seulement l'accumulation des règles, notes de service et procédures qui fait problème, mais la tendance à leur application stricte et bureaucratique. Comme l'école et la police, les universités se trouvent prises en étau entre deux sources de pressions bureaucratiques : au nouveau jacobinisme centralisateur, qui avait jusque là épargné l'université, écrasant les initiatives individuelles sous la verticalité de la hiérarchie ministérielle se sont rajoutées les nouvelles rigidités importées d'un modèle managérial, nourri de bureaucratisme entrepreneurial, érigé comme nouveau savoir de la société débordant le monde de l'entreprise et englobant l'ensemble du monde économique, pour investir l'ensemble de la société. Or c'est une erreur majeure de considérer une université à l'égal d'une entreprise. Il y a certes des points communs en termes d'organisation et de logistique mais pour le reste rien.

Nos universités aujourd'hui sont confrontées à la nécessité de modifier constamment les diplômes, de les adapter aux besoins des étudiants, de leur future vie professionnelle et dans la recherche d'innover et de créer. **Or ces deux exigences posent de façon cruciale la question de la flexibilité et de la subordination dans la mise en œuvre des textes, règlements et contrôles à la réalisation de ces missions.** C'est tout l'inverse qui est en train de se produire. La mise en œuvre de la loi a eu un double effet : le 1<sup>er</sup> de faire l'état complet de la situation des universités, ses points forts et ses points faibles, le 2<sup>ème</sup> de mettre au 1<sup>er</sup> plan la question des règles administratives, du contrôle financier et de ce fait **de donner à l'administration et à la logistique un poids qu'elles n'ont jamais eu dans l'université.** Dans toutes les procédures mises en œuvre, dans l'écrasante majorité des cas, en particulier émanant des directions des ressources humaines, ou de l'agence comptable aucune concertation préalable, ni prise en compte des besoins des utilisateurs n'est réalisée, il en va de même pour le service des affaires juridiques toujours marqué par la seule sécurisation et le principe de précaution.

Ceci peut se comprendre facilement si l'on prend en compte le fait que les directions

administratives à l'université et sans doute aussi ailleurs ne possèdent aucune formation, ni culture, de mise en œuvre de projet et de réalisation d'objectifs. L'autre grande difficulté est que souvent les présidents d'université nouvellement élus ne sont pas toujours capables de définir clairement la nature de leurs projets, de leurs objectifs ce qui rend d'autant plus problématique leur mise en œuvre qui suppose une mobilisation forte de l'ensemble de la logistique et de la communauté. Ajoutons pour ne rien arranger une vision assez naïve de la part des équipes de direction des universités du management des grandes organisations.

La mise en œuvre de la loi LRU a conduit à une politique de renforcement de la direction administrative **sans l'accompagner d'une véritable formation des cadres administratifs à la mise œuvre et à la facilitation des objectifs de la formation et de la recherche**. Depuis maintenant deux ans chacun fait le constat de la multiplication des procédures, des contrôles, des difficultés organisationnelles que rencontre un responsable diplômé pour développer la formation et la recherche. Les notes de service de plusieurs pages pleuvent chaque semaine. Nos collègues administratifs dans les facultés, dans les laboratoires ne sont pas en cause et le déplorent.

Dans un contexte budgétaire extrêmement contraint la multiplication de ces contrôles, de ces procédures a suscité dans la communauté des enseignants chercheurs mais aussi chez les personnels administratifs une profonde insatisfaction, et amené nombre d'entre eux à renoncer à toute prise en charge des tâches collectives, à toute innovation. En outre cet envahissement fonctionne comme une machine à casser les initiatives. Les enseignants, chercheurs se trouvent aujourd'hui de plus en plus écrasés sous des procédures de plus en plus lourdes, rigides, formalistes, absurdes et décourageantes, instaurées au nom de *l'accountability* : le devoir de « rendre des comptes » sur les ressources qui passent par nos mains. Or les collaborations productives entre tous les membres de la communauté universitaire doivent reposer sur des fondamentaux comme la confiance, qui disparaît dès lors qu'on les soumet à une suspicion inquisitoriale et il en va sans doute de même dans l'entreprise. La transparence et la publicité fortement revendiquées sont éminemment ambivalentes, elles répondent à une revendication démocratique et participative mais elles constituent aussi un mode gouvernemental de contrôle et d'impulsion de la politique. Ce sont des modalités efficaces sur certains points dans la prise en compte de la professionnalisation des étudiants.

Le retour à notre histoire n'est pas inutile: Grimm dans la *Correspondance littéraire* de juillet 1764, rapporte les propos de Vincent de Gournay, le père du libéralisme français : « *L'esprit de règlement nous obsède, et nos maîtres des requêtes ne veulent pas comprendre qu'il y a une infinité d'objets dans un grand État dont le gouvernement ne doit jamais s'occuper*. Feu M. de Gournay [...] disait quelquefois : « *Nous avons en France une maladie qui fait bien du ravage : cette maladie s'appelle la bureaucratie* ». Si l'article 15 de la *Déclaration des droits de l'homme* de 1789 énonce que : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* » celle-ci ne doit pas conduire à la paralysie. Saint-Just se lamentait des lourdeurs de la bureaucratie paperassière : « *il est impossible que l'on gouverne sans laconisme. Les représentants du peuple, les généraux, les administrateurs, sont environnés de bureaux, comme les anciens hommes de palais ; il ne se fait rien, et la dépense est pourtant énorme. Les bureaux ont remplacé le monarchisme, le démon d'écrire nous fait la guerre, et l'on ne gouverne point* ». L'Université française a connu à partir des accords de Bologne puis il une profonde transformation. En effet la

réforme des universités à l'échelle de l'Europe n'était pas au point de départ dans le domaine de compétence et d'action de la commission européenne. Celle-ci s'est vite rendue compte de l'importance de cette question et a mené un lobbying extrêmement vigoureux pour prendre le contrôle de l'impulsion de l'ensemble des réformes à l'échelle des différents pays. Lors de la mise en œuvre de la loi sur les universités la ministre en charge Valérie Pécresse s'est heurté à une très forte opposition de Bercy. La haute fonction publique d'État de l'inspection des finances avait mis tout son poids pour empêcher la mise en œuvre de l'autonomie et seule la décision du président de la république d'alors a permis de surmonter cet obstacle. Depuis avec les contraintes budgétaires s'est produit le retour en force de la direction générale des finances publiques, et d'une prise de pouvoir par la haute fonction publique sur les universités. Le problème majeur ici réside en ce que cette haute fonction publique d'État n'a aucune compréhension ni considération pour ce qu'est l'université, elle a du reste presque toujours manifesté à son encontre un certain mépris. Sur le fond cela signifie que ceux qui disposent des leviers de décision considèrent que l'on ne peut pas faire confiance aux universitaires pour assumer la mission qui est la leur et qu'il convient de confier celle-ci aux cadres administratifs dirigeants.

Le numérique est venu donner une nouvelle dimension au processus en cours. Alexander Galloway démontre dans un ouvrage de 2006 (*Protocol. How Control Exists after Decentralization*) la nouveauté radicale des protocoles liés aux technologies numériques. Alors que les procédures anciennes étaient conçues sur le mode d'un avertissement, et de panneaux d'interdiction les protocoles informatiques fonctionnent comme des « gendarmes couchés » (*speed bumps*) : « *ce qui était autrefois une question de considération et de signification (sense) est désormais une question de logique et de physique. [...] On crée un système physique d'organisation. On force matériellement le conducteur à obéir* » (Alexander R. Galloway, *Protocol. How Control Exists after Decentralization*, Cambridge MA, MIT Press, coll. Leonardo, 2004, p. 114-115.) L'actuelle mutation numérique de l'administration gagne en transparence si les réglementations, les organigrammes, les statistiques sont accessibles à tous en ligne, mais aussi en rigidité : on peut espérer tomber sur un employé administratif assez humain pour écouter et accommoder notre cas particulier, mais on ne négocie pas avec un logiciel dont le menu déroulant n'inclut pas la catégorie dont on a besoin. Pour que le protocole permette des communications radicalement décentralisées entre des entités autonomes, il doit employer une stratégie d'universalisation et d'homogénéité. Il doit être anti-diversité. Il doit promouvoir la standardisation afin de permettre l'ouverture. L'université se retrouve coincée entre des armées d'évaluateurs focalisés sur des chiffres et des formulaires en ligne rendant matériellement impossible toute réponse non-exécutable selon les standards rigidifiés du software.

Quelles solutions ?

Dans le contexte actuel de restrictions budgétaires le ministère, la direction générale de l'enseignement supérieur, les présidents université peuvent au minimum apporter aux enseignants chercheurs une très forte réduction des complications administratives, des pertes de temps et la surcharge de travail que cela entraîne. Le gaspillage de temps est aujourd'hui énorme et n'est soumis à aucune évaluation. Ainsi grand paradoxe les services administratifs centraux échappent à toute évaluation en termes d'efficacité de leur action.

Il s'agit de desserrer les contraintes, d'accroître la réactivité, de réduire les délais d'instruction, de retrouver des marges d'initiatives, d'alléger le coût des règles, de rétablir le goût du risque ; ce qui passe par le traitement de l'incontinence normative qui progressivement freine l'action, rendue plus difficile, bloque l'innovation, absorbe

l'énergie créatrice. Une de ses formes les plus pernicieuses, qui contamine les chemins de la connaissance est celle de la multiplication des procédures, formulaires divers, saisine obligatoire de multiples étages administratifs, etc.... Lorsque l'administration n'a plus beaucoup de moyens financiers, elle est, par compensation, tentée d'agir par prescriptions d'autant plus facilement que le prescripteur n'est pas le payeur. La préservation des marges d'action des élus de l'université et de sa direction implique un allègement des charges et des délais normatifs qui nous sont imposés. Il faut desserrer les freins et même accepter des espaces hors normes, condition de la recherche et de la créativité. Tous les acteurs concernés doivent se mettre en mouvement pour diffuser une nouvelle culture afin de passer de l'intégrisme actuel à l'assouplissement des règles. Parmi les dispositions qui pourraient être mises immédiatement en œuvre :

Au niveau national

Demander au ministre de publier la lettre suivante à tous les enseignants chercheurs, personnels administratifs, présidents et tous les Directeurs Généraux :

*Objet : Instruction relative à l'interprétation facilitatrice des règles, décrets et autres textes administratifs.*

*À l'exception des normes touchant à la sécurité, il est demandé aux autorités administratives destinataires de la présente instruction de veiller, lorsqu'elles font application d'une règle, à en délivrer une interprétation facilitatrice tenant compte des circonstances de temps, de lieux, de moyens et d'intérêt du projet. De passer du contrôle de légalité au conseil en interprétation des règles, de consulter préalablement la commission mise en place sur cette question. À en évaluer préalablement le coût en heures de travail et dépenses de fonctionnement.*

- De demander à l'HCERES (Haut conseil à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur qui a remplacé l'AERES) une évaluation ayant pour but dans un délai de 6 mois de rendre compte des règles et des textes qui peuvent être supprimés en ce qui concerne l'activité directe des enseignants chercheurs.
- De désigner un vice-président(e) spécifiquement chargé de cette question qui devrait présenter un rapport à la CPU tous les 6 mois au sein de la CPU, sa lettre de mission devrait comporter des objectifs quantitatifs et une évaluation des résultats obtenus au terme d'une année.
- Décider de la mise en œuvre d'un séminaire spécifiquement dédié aux nouveaux président(e)s, dont l'objectif unique serait de leur permettre de situer la définition de leurs projets de leurs objectifs et son articulation avec la direction administrative et non de les former à la comptabilité publique !!!!!!!.
- Organiser un séminaire destiné aux directeurs généraux d'université dont l'objectif central serait de modifier la conception de leur mission de leurs fonctions, et de la faire passer de la règle et du contrôle au projet à l'objectif. Ce séminaire devrait être obligatoire, financé par les universités parce que c'est leur intérêt direct. Les intervenants devraient associer des responsables d'entreprises et des consultants compétents pour traiter ces questions. Les équipes des collectivités territoriales (CNFPT) ou de ESCP ou HEC seraient armées pour cela bien plus que l'ENA.
- 

Au niveau de chaque université

- évaluer ce qu'a représenté en accroissement de personnel administratif et en dépenses le passage aux responsabilités et compétences élargies.
- Fortement décloisonner l'organisation qui entre division des affaires juridiques, affaires financières et comptables, ressources humaines aboutit à paralyser l'équipe présidentielle en verrouillant en amont les dossiers

- Identifier et Neutraliser les centres d'interprétations rigides.
- Passer du contrôle de légalité au conseil.
- Réduire la place des contrôleurs dans les services au profit de celui des acteurs
- Réaffirmer le rôle de l'échelon de la composante et du laboratoire et mettre un terme au centralisme qui débouche sur la destruction progressive de la démocratie et à la méconnaissance du principe d'autonomie si.
- Chaque grand service administratif devrait élaborer pour l'année une liste de dispositions à supprimer, alléger et à évaluer ainsi le temps gagné. Cet objectif ferait l'objet d'une évaluation par le HCERES.
- Pour chaque service dans le cadre de son bilan d'année énumérer les obstacles administratifs qui ont été éliminés et en faire un élément clé de la prime et de l'avancement.
- Avant de mettre en œuvre des procédures nouvelles, de nouvelles règles, de nouveaux contrôles la direction administrative devrait obligatoirement et préalablement réaliser une consultation sous la forme de referee utilisée pour les papiers de recherche, avec les enseignants chercheurs et les administratifs qui à la base ont en charge la réalisation pratique des objectifs de l'université et sans lesquels rien n'est possible.