

## L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN FRANCE : ANALYSE ÉCONOMIQUE D'UN EFFONDREMENT (IMPLOSION) ET DES MOYENS D'UNE (RE)NAISSANCE

JEAN-LUC GAFFARD

*Université de Nice Sophia Antipolis, IUF et OFCE*

Les dépenses d'enseignement supérieur et de recherche sont censées contribuer au niveau sinon au taux de croissance de la productivité de l'économie. C'est bien pourquoi l'Union européenne propose de retenir un objectif de 3 % du PIB dévolus à la R&D et de réformer les modes de gouvernance des institutions académiques. Il s'agit de remédier à des difficultés structurelles qui tiennent certes au montant insuffisant des dépenses éducatives et de recherche, mais aussi aux conditions de leur gestion. La situation française est particulièrement emblématique à cet égard. Dans un contexte de pénurie de moyens affectés aux universités, les mécanismes de gouvernance sont à ce point défaillants qu'ils se traduisent par la formation de rentes et le développement de phénomènes d'exclusion préjudiciables aussi bien à l'efficacité qu'à l'équité. Le discours convenu insiste sur la nécessité de mettre en place un petit nombre d'établissements d'excellence, richement dotés et recrutant les meilleurs étudiants et les meilleurs chercheurs. Si nul ne peut contrevenir à cette exigence, autre chose est de considérer la nature et l'ampleur de l'*aggiornamento* nécessaire des institutions. Faut-il se limiter à créer des niches d'excellence à partir de l'existant ou faut-il envisager une réforme d'ensemble du dispositif universitaire ? Le propos de ce qui suit est de répondre à cette question en ayant recours aux catégories de l'analyse économique. Ce n'est, en effet, qu'en identifiant la nature des biens ou services que l'enseignement supérieur produit qu'il est possible de comprendre les défaillances du système institutionnel en place, de définir les propriétés du système à atteindre, d'établir les conditions d'une transition réussie et ainsi de proposer une première appréciation des réformes en cours.

### L'enseignement supérieur : un bien public impur et différencié

L'enseignement supérieur est un bien public dans la mesure où il n'est pas rationnel d'en restreindre l'usage ou la

consommation au moyen du prix ou d'ailleurs d'un rationnement quantitatif car la diminution d'utilité d'un individu ne fera que diminuer l'utilité totale. C'est un bien public dans la mesure aussi où il accroît le niveau des connaissances culturelles, scientifiques et techniques de la population et, par suite, influence positivement le niveau sinon le taux de croissance de la productivité de l'économie dans son ensemble. Mais l'enseignement supérieur est aussi un bien privé dans la mesure où il permet aux étudiants bénéficiaires d'accroître un capital humain dont ils ont un usage exclusif en termes de nature des emplois et de montant des rémunérations. Il présente ainsi les caractères d'un bien public impur dont les propriétés peuvent justifier qu'une fraction du financement soit à la charge directe des étudiants. À condition, naturellement que cette fraction soit fixée suivant des procédures qui assurent que nul n'est exclu de l'usage du bien pour des raisons strictement financières, autrement dit, à condition que le système de bourses permette aux étudiants de milieux modestes d'accéder à l'enseignement supérieur.

L'enseignement supérieur est, par ailleurs, un bien public différencié de plusieurs points de vue. Il répond à des besoins variés de l'économie en termes de durée de formation, de spécialités des formations mais aussi de lieux de formation. Il s'adresse à des étudiants aux capacités initiales et aux préférences elles-mêmes différenciées. Dès lors, l'organisation des filières doit répondre aux besoins d'adéquation entre la formation et l'emploi, besoins qui ont une dimension géographique quand on sait le rôle des universités et des différents biens ou services qu'elles rendent dans la constitution d'agglomérations territoriales efficaces. L'accès aux biens collectifs doit être assuré à ceux qui ont les aptitudes pour tirer bénéfice de leur usage, ce qui implique, notamment, que l'orientation des étudiants doit être organisée pour leur permettre de choisir les formations qu'ils ont la capacité de suivre.

Les biens publics font, en principe, l'objet d'une gestion ou d'une régulation publique. Celles-ci sont rendues délicates du

fait qu'elles mettent en présence plusieurs partenaires, dans le cas de l'enseignement supérieur, d'un côté les universités et de l'autre les autorités publiques chargées de piloter l'activité d'enseignement et de recherche. Les universités, quel que soit leur statut – public ou privé –, ne partagent pas spontanément et nécessairement les objectifs des autorités publiques. Fortes de l'information qu'elles détiennent et qu'elles peuvent cacher, elles sont en mesure de mettre en œuvre des stratégies qui répondent à leur intérêt propre. Cet intérêt ne coïncide pas nécessairement avec celui des autorités publiques, ni même avec celui des étudiants qui peuvent être trompés sur la qualité du service effectivement fourni. La capacité de satisfaire l'intérêt public dépendra des conditions dans lesquelles s'établit la relation entre les deux niveaux de décision, entre le principal qu'est le ministère et l'agent qu'est l'université, c'est-à-dire, des incitations de l'un et des autres.

## Un système institutionnel défaillant

Les règles de gestion de ce bien public impur et différencié qui ont cours depuis plusieurs décennies ont pour effet d'exclure de son usage des personnes qui en ont la capacité d'en tirer avantage, de concourir à la formation de rentes et d'en réduire le rendement social.

### *Exclusions et formation de rentes...*

L'absence de sélection à l'entrée des universités, une sélection draconienne à l'entrée des classes préparatoires aux grandes écoles et une sélection à l'entrée de l'enseignement supérieur court concourent conjointement à une mauvaise allocation des compétences et des talents et au déclassement des diplômés universitaires.

Les meilleurs éléments de chaque génération entrent dans les grandes écoles et sont, finalement, très peu nombreux à s'engager dans des études doctorales pour lesquelles ils auraient les capacités requises. Des étudiants capables de suivre un enseignement supérieur long sont engagés dans l'enseignement court où ils ne reçoivent pas, le plus souvent, la formation générale qui est la seule à donner les capacités d'adaptation nécessaire pour accéder dans leur carrière à des postes de responsabilité. Ils sont, ainsi, victimes d'une forme d'exclusion, pas toujours perceptible dans l'immédiat du fait des poursuites d'études, mais bien réelle dans le développement des carrières. Quant aux étudiants qui auraient la vocation, la capacité et le goût de suivre un enseignement court, ils en sont exclus par une sorte de mécanisme de sélection adverse. Ils s'engagent parfois dans des études longues pour lesquelles ils n'ont pas les capacités requises et dont ils sortent sans diplôme ou avec des diplômes dévalorisés.

Dans les termes de l'économie publique, des consommateurs sont exclus de l'usage effectif du bien collectif concerné (ou plus exactement des différents biens collectifs correspondant en l'occurrence aux différents cycles d'enseignement) qui perd ainsi une partie de son caractère. Il devient un bien-club. L'utilité sociale en est sérieusement affectée.

Le cloisonnement ainsi organisé du fait des biais de sélection est générateur de rentes. Une rente existe quand l'offre d'un bien ou d'un service ne réagit pas à une augmentation du prix soit à court terme soit à long terme. Le prix joue cependant un rôle qui est de discriminer entre les différents types de demande. Ceux dont la disponibilité à payer est la plus élevée obtiennent le produit ou le service. Dans le cas d'une offre de travail fixe, ce sont les demandeurs de travail (les offreurs d'emploi) capables de payer le prix le plus élevé qui embauchent et captent les compétences correspondantes. Il s'ensuit un détournement de

qualification. Le cas des élèves des grandes écoles est emblématique. Leur nombre est en augmentation relativement lente dans les écoles les mieux cotées. Ce rationnement n'entraîne pas de phénomène de substitution significatif par des diplômés universitaires qui ne bénéficient pas du même degré de certification. Il introduit une sélection entre les offres d'emploi et confère à ces élèves une rente sous la forme de salaires relativement élevés qui, par choix politique, ne rétroagissent pas sur leur nombre (l'offre de travail).

Une rente du même type existe dans le système d'enseignement supérieur partout où le nombre des élèves (l'offre future de travail) associé à des formations spécifiques est fixé réglementairement : c'est évidemment le cas des formations de l'enseignement court. La rente dont bénéficient les étudiants se matérialise, ici, moins dans le niveau du salaire que dans l'accès facilité à l'emploi du fait de la rareté relative de l'offre et de sa qualité.

### *... concourent à un affaiblissement du rendement social et de l'équité...*

Le propre de ce système producteur de rentes est d'affaiblir l'efficacité de la production, en fait le rendement social de l'enseignement. L'affaiblissement est double : les qualifications ne correspondent pas toujours aux emplois occupés ; la valeur effective des diplômés universitaires est diminuée. Cet affaiblissement a pour corollaire un taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur inférieur à celui des États-Unis et à la moyenne des pays de l'OCDE.

La formation par la recherche des cadres supérieurs est presque inexistante alors qu'elle est requise dans une économie fondée sur la connaissance. Nombre de ceux qui font des études d'ingénieur n'exercent pas ce métier et se tournent vers les carrières de la haute administration ou de la finance. Les salaires versés hors du système universitaire contribuent à éloigner de la recherche ceux qui en auraient le goût et la capacité. Les diplômés des universités n'occupent pas toujours les emplois auxquels leur niveau de formation les destine et subissent un déclassement. Ceux qui ne sont pas entrés dans les plus grandes écoles ont peu de chances de jamais occuper des postes de haute responsabilité quelle que soit leur valeur révélée par l'expérience. En bref, il existe une mauvaise allocation des compétences entre les emplois.

Les diplômés délivrés par les universités ne garantissent plus un niveau réel de formation. Suivant différents constats statistiques, les bacheliers ont connu une forte baisse du rendement de leur diplôme : en 1984 il y avait 61 % de cadres et de professions intermédiaires parmi les bacheliers âgés de 35 à 39 ans. Cette proportion est tombée à 45 % en 2004. Les diplômés de premier cycle ont connu une évolution comparable : la proportion de ceux occupant un emploi de cadre ou de profession intermédiaire est passée de 82 % à 64 % en vingt ans. Aujourd'hui, 30 % seulement des étudiants issus de deuxième cycle ont un emploi de cadre et 54 % exercent une profession intermédiaire<sup>1</sup>. Cette évolution traduit un déclassement réel des diplômés universitaires révélateur de l'échec de la démocratisation, un échec vraisemblablement doublé d'une discrimination sociale accrue. Certes un enfant d'ouvrier qui avait vingt-huit fois moins de chances qu'un enfant de cadre supérieur d'accéder à l'enseignement supérieur en 1970, n'en a plus que sept fois moins, mais entre 1950 et 1990, dans quatre écoles prestigieuses, le pourcentage d'élèves issus des milieux

1. Voir le Rapport Proglio : *L'insertion des jeunes sortis de l'enseignement supérieur*, La Documentation Française, 2006.

populaires est tombé de 29 % à 9 %<sup>2</sup>. La démocratisation apparaît comme un leurre. L'équité a sensiblement régressé.

### ... fruit d'une autonomie tronquée

L'impossibilité d'améliorer le rendement social du système en l'état tient à son organisation. Le principal – le ministère – poursuit, en principe, un objectif global de scolarisation dans l'enseignement supérieur dans le but d'améliorer la productivité de l'économie, mais il ne connaît pas la productivité de l'agent, c'est-à-dire, les performances effectives du dispositif d'enseignement et de recherche. Les agents – les universités – ont intérêt, de leur côté, à cacher l'information, à masquer leur productivité réelle. L'enjeu pour elles – légitime dans le contexte institutionnel du moment – est la constitution et la conservation de leur rente constituée de l'ensemble des moyens humains et matériels que le ministère leur attribue. Il conduit à faire d'une revendication quantitative, le maintien ou l'accroissement de ces moyens, la revendication prioritaire sinon unique dans le but d'assurer aux personnels en place une position sociale (direction d'établissement, gestion des moyens matériels, nominations locales) d'ailleurs conforme à la mission générale de service public pourtant de moins en moins satisfaite. Cette revendication va, souvent, de pair avec un refus de procéder à des redéploiements de ces moyens en relation avec les débouchés prévisibles des études. La captation de cette rente, en fait le pouvoir de l'imposer, a pour corollaire le maintien ou l'accroissement des effectifs des étudiants sans considération de leur niveau et par suite de la qualité des diplômes décernés. Les moyens offerts et notamment le nombre des postes offerts sont, en effet, indicés sur celui des étudiants. La sauvegarde d'une rente, qui n'est rien d'autre que la conséquence d'une organisation défaillante, a pour effet de dégrader le service rendu et de bloquer tout changement de politique.

En outre, le principal – le ministère – a aussi pour objectif de conserver la stabilité politique du dispositif et ne cherche donc pas à extraire la bonne information. L'expertise, éventuellement indépendante, est court-circuitée. La contrainte budgétaire reste le seul moyen d'action. Mais elle renvoie à une sélection des diplômés et filières qui est effectuée par l'université. Le ministère s'en tient à la performance moyenne mesurée en nombre d'étudiants. Il se peut, alors, que l'université sacrifie les meilleures formations en raison des jeux locaux de pouvoir.

## Les voies choisies pour le redressement

La réforme en cours – la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités – propose les voies d'un redressement qui consistent avant tout à rendre les universités réellement comptables de leurs choix avec en ligne de mire une réorganisation complète du dispositif institutionnel.

### Rechercher une gouvernance efficace

L'objectif affiché est que se constitue un système diversifié, hiérarchisé et ouvert qui corresponde à la nature des biens publics produits et qui réponde à des buts de formation et de recherche socialement validés. La diversification recherchée doit procéder du choix volontaire d'établissements universitaires qui bénéficient des mêmes conditions et soient assujettis aux mêmes règles, notamment pour éviter une évolution par trop dualiste

2. Voir le Rapport du Sénat : *Diversité sociale dans les classes préparatoires aux grandes écoles : mettre fin à une forme de délit d'initié* (rapport n° 441 2006-2007).

du système, constitutive de rentes pour un petit nombre, en tout cas pour un nombre trop réduit au regard de l'utilité sociale attendue. Ces conditions sont l'autonomie des établissements, une composition largement pluridisciplinaire, l'évaluation et l'accréditation des diplômés et des équipes de recherche par des instances indépendantes, la modulation des charges et l'évaluation des universitaires en fonction d'intérêts et de compétences forcément évolutifs au cours de la vie professionnelle. L'autonomie doit permettre aux universités de tirer parti de leurs points forts pour mettre en œuvre des dispositifs pédagogiques assurant l'adéquation entre l'offre et la demande de formation et reposant sur des mécanismes efficaces d'orientation des étudiants aux différents stades de leur cursus. La composition pluridisciplinaire des établissements doit avant tout aider à constituer des premiers cycles dont la vocation est d'offrir aux étudiants des clés pour leur orientation et de leur assurer l'accès à un emploi correspondant à ce niveau d'études. L'évaluation et l'accréditation par des instances indépendantes ainsi que leur transparence sont le moyen d'éviter les comportements opportunistes et le développement de fausses réputations d'établissements qui joueraient sur l'asymétrie d'information au détriment des étudiants. La contractualisation de l'activité des universitaires fondée sur une évolution du partage des tâches entre enseignement, recherche et administration au cours de la carrière professionnelle doit garantir une meilleure utilisation des compétences sans entraîner de séparation dommageable entre l'enseignement et la recherche.

### Se garder de mesures immédiates ni efficaces, ni équitables

La loi se garde d'engager les établissements à augmenter les droits d'inscription et à créer une sélection à l'entrée. Ce choix politique peut être salué pour de mauvaises raisons – la défense du *statu quo* (et d'une égalité formelle) – mais aussi parce que ces mesures auraient des effets dommageables pendant la période de transition. Loin d'être un attribut de la réforme, elles doivent en être le résultat, un résultat accepté par tous dès lors que les effets positifs pourront en être perçus, à savoir une meilleure orientation des étudiants et une revalorisation de leurs diplômes en termes d'accès à l'emploi et de rémunération.

Augmenter les droits d'inscription a un sens à la condition de les concevoir comme un investissement récupérable sur les salaires futurs évidemment indicés sur la valeur du diplôme. Leur niveau est alors seulement modulé pour prendre en considération les capacités de paiement des individus capables de suivre des études supérieures. Mais si cette augmentation intervient dans un contexte où les diplômes n'ont pas ou plus de valeur et où ils ne pourront en acquérir qu'au terme d'une période de transition, elle devient un pur prélèvement dont le seul effet est de pénaliser les titulaires de revenus modestes et d'exclure à tort certaines personnes de l'usage du bien collectif.

Sélectionner brutalement à l'entrée des universités alors que les effets de réputation ou de signalement ne sont pas radicalement modifiés n'aurait pas d'autre conséquence que d'exclure de l'usage du bien public un nombre important de personnes qui pourraient en bénéficier si elles pouvaient avoir accès à l'enseignement court, ce qui ne peut pas être le cas dans l'immédiat. Il s'ensuivrait une réduction d'un taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur déjà relativement faible et de la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur dans chaque classe d'âge dommageables à la croissance de l'économie. Pour autant, il serait paradoxal de maintenir les universités dans la situation de devoir accueillir tous les bacheliers refusés ailleurs. L'orientation active prévue par la loi devrait permettre d'assurer à chacun l'accès au bien public dont il a effectivement l'usage.

## Des perspectives tout en contraste

La loi constitue une rupture en offrant à chaque université l'outil qui doit lui permettre de trouver sa place dans le dispositif d'ensemble. Elle s'appuie, au moins implicitement, sur une juste appréhension de la diversité des biens publics produits par les universités et ouvre de réelles perspectives de changement. Elle souffre, cependant, de défauts relatifs au mode de gouvernance et pour lesquels il est facile de déceler une explication relevant de la sociologie ou de la politique, que ce soit en ce qui concerne le mode d'élection des responsables de ces universités ou les conditions d'exercice du pouvoir.

Ni le mode d'élection ni le renforcement des pouvoirs du président ne garantissent l'arrivée aux responsabilités d'équipes qui préconiseront et mettront en œuvre les stratégies fondées sur les capacités présentes ou à venir de leur établissement. Le risque est réel que les gagnants dans la compétition présidentielle restent les obligés de ceux des universitaires qui les auront élus et pourront les réélire, dès lors notamment que les personnalités extérieures ne participent pas à cette élection. De fait, dans aucun système universitaire qui a prouvé son efficacité, une telle omnipotence du président n'existe. Le modèle implicite retenu est celui des grandes écoles à ceci près que les directeurs en sont nommés directement par l'autorité de tutelle et que la stratégie y est fortement déterminée par le bénéfice réglementé de capter les meilleurs étudiants de chaque génération.

Créer un mécanisme incitatif cohérent avec l'objectif de constituer un système diversifié, hiérarchisé et ouvert aurait dû impliquer de retenir le principe de la séparation des pouvoirs entre un conseil d'administration ou conseil d'orientation stratégique et un conseil scientifique ou sénat académique. C'est, en effet, de la tension entre ces deux conseils que peut sortir l'adoption de stratégies qui s'inscrivent dans la recomposition en principe voulue par les pouvoirs publics et qui visent l'excellence dans les domaines retenus par l'établissement sur la base de ses compétences avérées ou recherchées. Le conseil scientifique, largement représentatif des différents secteurs de l'université, serait incité à communiquer une information comparée honnête sur les résultats, à faire, en conséquence, des choix pédagogiques et scientifiques cohérents, y compris en matière de recrutement dès lors que la validation de ces choix est effectuée par un conseil d'orientation composé pour une large part de personnalités extérieures mais intéressées au développement de l'université. Ce dernier serait, en retour, incité à trouver les moyens de leur mise en œuvre sous peine d'être taxés d'incompétence. Il s'agirait de mettre fin à la confusion sinon à la collusion entretenue dans une organisation où le conseil d'administration est juge et partie.

Certes, il était difficile sinon même impossible de créer dès aujourd'hui un tel dispositif institutionnel. Une séparation des pouvoirs entre un conseil académique chargé des choix pédagogiques et scientifiques et un conseil d'administration chargé de les valider ne sera possible qu'une fois les nouvelles universités constituées et capables d'exercer pleinement leur autonomie vis-à-vis de partenaires multiples – l'État, les grands organismes de recherche, les collectivités territoriales et les entreprises – qui seront alors à même de désigner des personnalités extérieures pleinement indépendantes dans les conseils d'administration. Il devrait, d'ailleurs, en être de même de la dévolution aux universités de la responsabilité des laboratoires de recherche actuellement sous tutelle des grands organismes de recherche, si l'on entend éviter que ces laboratoires

et les recherches qu'ils conduisent pâtissent de choix locaux hasardeux.

Le problème était d'engager une transformation radicale des institutions. Dans ce dessein, il fallait avant tout un exécutif fort et clairement identifiable, c'est-à-dire, à même de mettre en œuvre une stratégie et comptable de ses actes. Il reste que le meilleur comme le pire peuvent survenir. Tout va dépendre à la fois des règles validées par leur électorat que s'imposeront les exécutifs locaux, et du choix des pouvoirs publics concernant les moyens financiers dédiés aux universités. Faute de règles internes claires et transparentes énoncées par les conseils d'administration s'agissant des conditions de fonctionnement des unités d'enseignement comme de recherche ainsi que des conditions de recrutement, de promotion et de modulation de service et d'attribution de primes des universitaires, des décisions à caractère clientéliste sinon arbitraires sont à craindre qui seraient prises au détriment des missions de service public. Faute de moyens publics suffisants, il est facile d'imaginer que des universités autonomes vont rechercher des moyens ailleurs, notamment, en parvenant à augmenter les droits d'inscription ou en captant des fonds privés pour les affecter à des opérations spécifiques. Une forme de sélection entre établissements pourrait alors prévaloir qui conduirait à séparer des établissements sur la base de leur seule réputation sans que celle-ci soit sérieusement validée, à discriminer entre les riches et les pauvres, plutôt qu'à organiser la diversité d'établissements tous d'excellent niveau dans les missions et les activités qu'ils auraient choisies. Le risque existe de voir se creuser un écart de qualité entre les universités au détriment de l'intérêt général, qui pourrait aller de pair avec une séparation entre enseignement et recherche y compris dans les meilleurs établissements quand la concurrence ferait que les meilleurs étudiants dûment sélectionnés ne bénéficieraient pas d'enseignements dispensés par les meilleurs universitaires occupés à améliorer leur position dans les classements internationaux.

L'enjeu pour la société est de promouvoir un système universitaire diversifié, cohérent et ouvert garantissant à la fois une augmentation du taux de scolarisation dans l'enseignement supérieur et une meilleure allocation des talents et des compétences. Le vrai défi est celui des recompositions nécessaires pour parvenir à offrir des formations et des recherches adaptées aux exigences de l'emploi comme à celle de l'avancée générale des connaissances. Elles sont aujourd'hui rendues possibles, mais elles ne pourront pas se faire sans incitations financières fortes dans des conditions d'équité et de transparence. Tous les établissements, y compris les écoles, devront vraiment bénéficier des mêmes conditions initiales, être évalués et leurs diplômes accrédités suivant les mêmes procédures fondées sur des principes d'indépendance et de transparence, obtenir les moyens nécessaires à l'accomplissement de leurs différentes missions pourvu que celles-ci soient bien évaluées. Le mode de fonctionnement des agences publiques, l'attitude de l'administration centrale, et l'affectation de moyens importants seront en effet aussi décisifs que l'exercice d'une pleine autonomie ■