

# Rapport de Jérôme Jamin<sup>1</sup> à l'issue du 21<sup>ème</sup> colloque du GISGUF les 2, 3, 4 et 5 mai 2018

Madame, Monsieur,

En vous accueillant mercredi à 14h avec l'Administrateur Laurent Despy pour l'ouverture de ce 21<sup>ème</sup> colloque du GISGUF, je me suis dit pourquoi est-ce j'ai accepté d'être le rapporteur d'un colloque qui porte sur un sujet que je ne connais pas, sur lequel je n'ai écrit aucun livre, ni aucun article, pour lequel je n'ai jamais été consulté dans ma carrière professionnelle, et pour lequel je n'ai jamais donné aucune conférence.

C'est ce que l'on appelle un pari risqué, surtout à l'Université, où, pour paraphraser François Pichault<sup>2</sup>, hier après-midi, les académiques aiment juger eux-mêmes leurs propres collègues sur leur niveau de compétence et de connaissance! « Ils aiment médire les uns des autres » a ajouté Yves Lichtenberger<sup>3</sup> ce matin.

Est-ce un pari risqué ? Oui et non.

Oui, ce qui précède est vrai, je n'y connais rien en matière d'administration universitaire

Mais non, ce qui précède est faux, car je dispense un cours d'Introduction à la Science politique à 400 étudiants pendant 60 heures chaque année à l'Université de Liège, et ce cours aborde directement et indirectement deux choses

---

<sup>1</sup> Chargé de cours de la Faculté de Droit, Science Politique et Criminologie, Université de Liège

<sup>2</sup> Professeur ordinaire HEC- Liège, directeur de Recherches HEC-Liège, Président de Lentic

<sup>3</sup> Professeur émérite Université Paris-Est Marne la Vallée

fondamentales pour la Science Politique, deux choses que l'on retrouve partout : le pouvoir et l'administration.

Le pouvoir, c'est-à-dire le pouvoir de faire faire à un acteur quelque chose qu'il ne ferait pas en dehors de cette capacité : définition classique du pouvoir !

Et d'autre part l'administration, c'est-à-dire l'administration de l'action provoquée par le pouvoir mais aussi en amont, l'administration de la capacité à provoquer une action.

Une relation diplomatique : c'est un rapport de force et des enjeux de pouvoir, c'est aussi des procédures, des acteurs et donc une administration.

Un conseil municipal : c'est un rapport de force entre des partis politiques, au sein d'une coalition ou contre l'opposition, ce sont des enjeux de pouvoir pour la distribution des ressources, ce sont aussi des procédures, des acteurs et donc une administration.

Un mouvement de grève : c'est un rapport de force entre le pouvoir, les syndicats, les partenaires sociaux, et ce sont aussi des procédures, des acteurs et donc une administration.

Une élection du Recteur à l'Université : à Liège le processus a commencé il y a plusieurs semaines, il y a eu un second tour, les débats sont difficiles ! La tension est forte, c'est un rapport de force entre deux équipes, et ce sont aussi des procédures, des acteurs, une commission électorale et donc une administration.

C'est donc au sens large que je vais utiliser le concept d'administration, dans un sens politologique, en le mêlant à la notion de pouvoir, et à d'autres outils bien pratiques pour étudier les objets politiques.

Vu de cette manière, j'échappe au cadeau empoisonné de mon ami Laurent Despy qui voulait me faire parler de quelque chose que je ne connais pas !

## **1. Je voudrais justement commencer mon rapport par l'opposition entre pouvoir et administration que je viens d'évoquer.**

Cette opposition est pertinente mais elle est trompeuse si on ne pense pas les mots à la fois séparément et ensemble!

En effet, elle laisse entendre qu'il y aurait d'un côté le pouvoir : ceux qui décident, ceux qui ont le dernier mot, ceux qui contrôlent les budgets, ceux qui sont éligibles.

Et de l'autre l'administration, ceux qui mettent en œuvre les décisions qui ne s'occupent pas du pouvoir, qui ne veulent pas en entendre parler, qui n'aiment pas le pouvoir!

C'est faux, vous le savez, les deux notions doivent être pensées séparément mais aussi ensemble, on a bien vu pendant ces trois jours qu'administrer, bien administrer, mal administrer, complexifier ou simplifier, avec ou sans valeur, c'est une forme de pouvoir.

On définit, en Sciences Politiques une politique publique comme les actes et les non-actes d'un gouvernement ou d'une administration, cela veut dire que ne pas agir, mal agir, agir lentement ou agir efficacement, avec ou sans du sens, cela joue sur le résultat final, et c'est une forme de pouvoir, c'est-à-dire une capacité à changer la donne.

« L'administration n'est pas qu'administration administrante ! Elle est aussi administration organisante ! » disait Cécile Chicoye<sup>4</sup>.

J'y reviendrai à la fin de mon rapport mais je pense que la force de l'administration, c'est que son pouvoir est peu perceptible à l'œil nu et que cela

---

<sup>4</sup> Directrice générale des Services, Université Toulouse 1 Capitole

est très pratique parce que le pouvoir le plus efficace est celui qui n'est pas perçu comme tel !

**2. C'est une première interrogation qui m'a amené naturellement à la question du contrôle! Car le pouvoir, c'est notamment le contrôle et à ce titre je vous ai observé dans votre rapport à la démarche comparative depuis le début de ce 21<sup>ème</sup> colloque!**

L'acte de comparer, la démarche comparative, l'intérêt de la comparaison semblent aller de soi dans votre assemblée.

Et je voudrais dès lors poser avec vous deux questions ! Est-ce que vous comparez des choses comparables ? Et surtout est-ce que vous vous demandez pourquoi comparer, dans quel but ?

En Science politique, on aime comparer mais on aime aussi montrer en quoi des choses sont incomparables ou ne méritent nullement d'être comparées. Il n'y a rien de plus fréquent dans les colloques de Science Politique, d'entendre un collègue interpeller « amicalement » un autre collègue en lui disant sur un ton péremptoire : « Cher collègue, vous avez passé quatre ans à comparer deux pays qui sont tout simplement incomparables, parce que différents à tous les niveaux », et donc sans intérêt pour comprendre l'un ou l'autre processus commun.

On ne peut pas comparer la Belgique et la Chine, dans aucun secteur, parce que les différences, notamment sur le plan géographique, politique et démographiques, sont beaucoup trop importantes.

On ne peut pas comparer le Président Français et le Président Américain, contrairement à une idée reçue, l'occupant de la Maison Blanche n'a pas le

pouvoir de l'occupant de l'Élysée, le Congrès pèse sur l'action du Président Américain de façon bien plus manifeste que le Parlement Français sur l'Élysée.

En fait, ces objets politiques sont comparables selon certains critères et incomparables selon d'autres critères. Je me suis demandé, en vous écoutant si vous aviez le réflexe, parfois, de rejeter certaines comparaisons. C'est juste une question !

Pour faire simple, si vous prenez des pommes et des poires, elles sont comparables au niveau nutritionnel : cela a du sens et c'est pertinent de calculer la valeur énergétique de ces deux fruits et d'en tirer des conclusions pour l'action. Vous mettez une pomme ou deux poires dans le sac de votre enfant, etc.

Elles sont en revanche incomparables au niveau de la forme : elles ont des formes totalement différentes et la comparaison non seulement n'est pas possible, mais de surcroît ne présente aucun intérêt !

En vous écoutant, et c'est une question que je pose, je n'ai pas votre expertise, je me suis dit, est-ce qu'ils peuvent comparer des objets – les universités - qui sont certes similaires au niveau de leur appellation et au niveau de certaines fonctions (enseignement et recherche), mais qui sont par ailleurs très différentes au niveau de l'implantation géographique, du régime politique, de l'économie, de la reconnaissance en termes de prestige, du niveau de vie de la population ou des étudiants, ou encore en matière de financement : public ou privé (ou faussement privé comme le mentionnait Frédéric Forest<sup>5</sup> lors de l'intervention

---

<sup>5</sup> Adjoint au Dir. Général de la Direction générale de l'enseignement sup. et de l'insertion professionnelle (DGSIP, France).

de Stéphan Vincent-Lancrin<sup>6</sup> par rapport aux prêts étatiques qui sont de facto une forme de financement public aux Etats-Unis et au Royaume-Uni..

On a vu avec Dominique Perron<sup>7</sup> et Frédéric Forest qu'il y a de nombreux critères qui permettent d'expliquer le succès de l'Université. On les compare au niveau de la recherche ou de l'enseignement, notamment dans les « rankings », alors que c'est parfois la position géographique (accès facile ou non), la mobilité, le coût bas ou élevé du logement, la qualité de vie, l'égalité des chances, la lutte contre les discriminations ou les conditions d'études qui jouent sur les choix.

Est-ce que vous comparez des choses comparables ? Et si oui, par rapport à quels critères ? Et à l'inverse, comme le disait Stephan Vincent-Lancrin, est-ce que vous n'oubliez pas de comparer des objets similaires, mais qui en revanche ne portent pas le même nom : c'est-à-dire des producteurs de savoir qui sont parfois appelés universitaires, et parfois pas.

L'orateur de mercredi après-midi n'a d'ailleurs pas hésité à rappeler qu'il existe aux Etats-Unis des Universités qui ne font ni enseignement ni recherche, elles se contentent de certifier par l'octroi d'un diplôme selon une procédure basée sur des enseignements et de la recherche produits ailleurs.

C'est une question que je pose pour alimenter la réflexion : êtes-vous parfois devant une comparaison de l'incomparable et une absence de comparaison du comparable.

---

<sup>6</sup> OCDE, EDU/IMEP

<sup>7</sup> Price Waterhouse Coopers, Genève

### **3. Cela m'amène à une autre question qui n'est pas claire depuis mercredi non plus : pourquoi comparer ?**

On a parfois l'impression que la comparaison va de soi et qu'elle ne se justifie plus ! Un peu comme si la comparaison se justifiait d'elle-même. Elle est bonne par nature. Mais pourquoi est-ce qu'on compare ?

A l'origine, la comparaison est un contrôle au même titre que d'autres formes de contrôle et c'est pour cela que je suis passé dans mon raisonnement il y a un instant de l'administration au pouvoir puis du pouvoir au contrôle.

Il y a le contrôle statistique qui permet d'établir des liens entre des causes et des effets : l'augmentation du coût des études dans un cadre donné a eu un impact sur l'inscription des étudiants à l'Université, etc. Le contrôle statistique est omniprésent.

Il y a le contrôle expérimental, à l'instar du chimiste ou du physicien qui expérimente dans son laboratoire pour contrôler si dans les mêmes conditions et dans des conditions différentes les mêmes causes provoquent les mêmes effets. Le contrôle expérimental est bien entendu difficile à réaliser à l'Université puisqu'il s'agit de manipuler des êtres humains

Il y a enfin le contrôle comparatif : en comparant des situations, on espère repérer des invariants, des règles, des liens de causalité qui permettront à chacun de s'inspirer des erreurs des autres et d'éviter de les reproduire.

« Il faut apprendre de ses erreurs, mais si possible des erreurs des autres »  
comme l'indique Donald Trump dans « The art of the deal ».

Donc on compare pour contrôler ! Mais pour contrôler quoi ?

On a entendu plusieurs propositions pendant ces trois jours. L'efficacité : on compare pour être sûr qu'on est efficace. Et certains ajouteront « pour être

efficace » donc « compétitif ». D'autres ont parlé plus simplement de la nécessité de s'améliorer. Et d'autres enfin ont évoqué la question du sens.

#### **4. C'est revenu très souvent lors de vos échanges et c'est le 4<sup>ème</sup> élément que je voudrais rapporter : la question du sens !**

J'ai relevé plusieurs propositions par rapport au sens que l'administration doit impérativement donner à son action en général, à ne pas confondre avec ses missions, nous a indiqué Dominique Perron.

« Les règles ne sont pas des fins en soi » a indiqué Yves Lichtenberger dans la même veine quand Wilfried Niessen<sup>8</sup> nuance et nous dit « que notre mission, c'est pourquoi existe-t-on ? ».

Quel sens donner à l'action ?

On a entendu les grands classiques : produire de l'enseignement, de la recherche (de la connaissance) et du service à la communauté ou à la collectivité.

Antoine Saad<sup>9</sup> évoque « la mission authentique de l'Université : former les pays de demain ».

Malick Sow<sup>10</sup> a évoqué la performance érigée en règle, c'est une source de sens : la recherche de la performance pour elle-même.

Wilfried Niessen a également évoqué la performance en la définissant : « c'est ce qui sert les objectifs stratégiques de l'institution ».

Cécile Chicoye a évoqué une politique de qualité.

---

<sup>8</sup> Directeur Général et Doyen HEC-Liège

<sup>9</sup> Secrétaire Général, Pr de Droit, Université La Sagesse, Beyrouth

<sup>10</sup> Secrétaire générale du Ministère de l'Enseignement sup. de la Recherche et de l'Innovation, Sénégal



François Pichault, Anne Girin<sup>11</sup> et Véronique Boveroux<sup>12</sup> ont évoqué la notion d'accompagnement dans les domaines des GRH, des finances et du service juridique. Avec chez Anne Girin une démarche qui s'apparente plus à du contrôle de gestion.

Serge Hubert<sup>13</sup> a parlé du facteur humain et de l'importance à ses yeux de la gouvernance humaine.

Et dans la même veine, d'autres ont évoqué la performance qui est liée aux individus, aux comportements, et notamment au comportement du « leader authentique ».

Yves Lichtenberger a évoqué l'Université qui « ne doit plus simplement transmettre des savoirs, mais aussi s'assurer de la qualité du parcours professionnel qui va suivre la réussite à l'Université »

Pour Stephan Vincent-Lancrin : l'enseignement supérieur, chiffres de l'OCDE à l'appui, reste (1) le meilleur bagage pour trouver un emploi et (2) pour avoir un bon salaire. D'une certaine manière, ce sont des valeurs : l'administration, en portant l'Université, permet à des millions d'individus de trouver un emploi et d'avoir un salaire décent.

L'OCDE indique par ailleurs qu'il n'y a aucun essoufflement de cette tendance. Voilà bien du sens !

Enfin en termes de sens, on l'a vu, certains considèrent que l'Université n'a pas à enseigner ni à faire de la recherche, elle doit simplement guider l'étudiant et certifier ses connaissances lors d'un test validé par un diplôme : l'université

---

<sup>11</sup> Directrice de l'Administration des Ressources Financières, Université de Liège

<sup>12</sup> Directrice du Service des Affaires Juridiques, Université de Liège

<sup>13</sup> Directeur des Ressources Humaines, Centre Hospitalier Universitaire de Liège

certifie l'acquisition de savoirs et de compétences fournies par d'autres producteurs de connaissance.

**5. Si le sens est important, nouvelle question pour ce rapport, qui produit le sens ? Et qui anime ce sens ? Qui va donner du sens au sens ?**

La question du sens pose la question de qui produit le sens : qui a le pouvoir pour produire du sens et le mettre en musique ? Le pouvoir politique ? Les académiques ? Les administratifs ?

Pour répondre à cette question je propose d'utiliser un autre binôme de science politique et peut-être surtout de philosophie politique : Autonomie versus hétéronomie.

Autonomie : *autos nomos* : je me donne ma propre loi, l'administration se donne sa propre loi, la société, la collectivité sociale se donne sa propre loi

Hétéronomie : *heteros nomos* : je reçois la loi de l'extérieur, l'administration, le collectif, la société reçoit la loi de l'extérieur : de Dieu, des dieux, des traditions, du dictateur, d'un acteur politique extérieur, de la finance, etc.

Si on observe tout ce que vous avez dit au sujet de l'administration, on voit clairement que vous êtes en permanence, et de façon structurelle à la fois dans l'autonomie et dans l'hétéronomie.

L'hétéronomie, elle est bien connue, il y a la dépendance vis-à-vis des pouvoirs publics, il y a le financement qui reste majoritairement public, parfois privé, mais nullement un autofinancement. Il y a les académiques qui en général aiment rappeler que sans eux : point de recherche, point d'enseignement ! Il y a les logiques globales évoquées par Frédéric Schoenaers<sup>14</sup> : « globalisation,

---

<sup>14</sup> Professeur ordinaire à la Faculté des Sciences Sociales, Université de Liège

digitalisation, ainsi que la troisième mission de l'Université (groupe de travail, task force, etc.)

L'autonomie est moins directement visible et je voudrais terminer sur cet aspect.

A la fois au niveau de votre rapport à la construction d'une société autonome avec des individus autonomes, mais aussi au niveau de votre propre marche de manœuvre sur le lieu de travail, dans l'institution.

En portant le fonctionnement des universités dans un contexte de massification des études universitaires, vous contribuez à développer l'intelligence, la connaissance, la citoyenneté des gens, bref tout ce qui en fera des êtres autonomes et responsables avec un esprit critique : de ce point de vue là, vous êtes un vecteur d'autonomie

En participant à la numérisation de l'Université (évoquée notamment par Seydina Moussa Ndiaye<sup>15</sup>), vous portez l'accès aux savoirs, accès gratuit et facile aux savoirs : via les bibliothèques, les MOOC, l'Open Access (dont on est très fier à l'ULg).

En supprimant la distance et la matière, lorsqu'elles sont des obstacles, vous augmentez le nombre d'individus autonomes, vous êtes des vecteurs d'autonomie.

Remarque : j'ai repéré trois contenus derrière la numérisation pendant ces trois jours : le premier mentionne l'accès à un ordinateur et à Internet (Seydina Moussa Ndiaye), le deuxième évoque la dématérialisation progressive et totale de nombreux secteurs de l'Université (Anne Girin), le troisième évoque une

---

<sup>15</sup> Directeur Général des Réseaux et Systèmes d'information du Ministère de l'Ens. Sup. et de la Recherche, Sénégal.

réinvention des pratiques lors du passage du papier au numérique (c'était mercredi après-midi, mais je ne sais plus de qui je tiens ce propos)

Ce qui précède concerne les citoyens que vous allez laisser quitter l'Institution.

Qu'en est-il maintenant de votre quotidien sur le lieu de travail ?

On a évoqué à de nombreuses reprises la complexité grandissante des lois, des normes (je pense à l'intervention de Véronique Boveroux), des procédures, des conventions de recherche selon qu'elles sont à l'échelle régionale ou européenne (intervention d'Anne Girin).

On a évoqué le problème des lois de plus en plus nombreuses, suivies de dérogations sur mesure (intervention de Raphaël Ferrillo<sup>16</sup>), etc.

En maîtrisant cette complexité, vous conservez une forme d'autonomie sur des choses dont vous n'êtes peut-être pas à l'origine mais pour lesquelles vous avez le dernier mot. Même si on vous accuse d'être des complexificateurs ! Même si « la simplification administrative laisse parfois la place à plus de complexité » d'après Wilfried Niessen.

J'insiste sur cet aspect : vous n'êtes pas à l'origine des processus mais vous avez le dernier mot, je trouve que cela illustre votre rapport au pouvoir.

Pour le dire autrement, on sent bien que l'administration ne se crée pas elle-même (autonomie : je me donne moi-même mes propres lois), elle est le fruit de décisions qui lui échappent à l'origine, mais très vite lorsqu'elle met en œuvre ces mêmes décisions, elle retrouve son autonomie, elle maîtrise la complexité. Frédéric Schoenaers indiquait ce matin que « l'administration joue un rôle de plus en plus central et de plus en plus stratégique » car « l'expertise est une

---

<sup>16</sup> Directeur de la division comptabilité et gestion financière, Université de Genève

source de pouvoir » et que « la maîtrise des règles est également une source de pouvoir ».

L'administration est autonome parce que la place de l'humain gagne du terrain comme on l'a vu avec les interventions de Serge Hubert et François Pichault : qui dit humain dit des humains capables de se donner leurs propres règles, selon différents modèles, notamment au niveau de ce qu'on attend des travailleurs, selon le moment dans la carrière ou le statut (Pichault).

L'administration est d'autant plus autonome qu'on a vu chez plusieurs orateurs que la numérisation n'était pas un transfert de pratiques similaires du papier à l'ordinateur, c'était une véritable réinvention des pratiques avec dès lors une possibilité d'autonomie dans le processus de réinvention. Yves Lichtenberger indiquait pour sa part : « il faut créer des organisations stables dans des univers mouvants ».

L'administration est autonome parce qu'elle est financée très majoritairement par de l'argent public : on peut donc dire qu'elle est relativement protégée (1) du « privé », pour autant que le privé soit une menace (cela n'a pas été dit explicitement depuis mercredi), et (2) de certains types d'exigences en termes de rentabilité (elle ne doit pas faire comme les chercheurs qui cherchent des recherches à réaliser pour se payer en fin de mois).

Enfin, Anne Girin, Malick Sow et Frédéric Forest ont parlé de l'autonomie des Universités : elles peuvent prendre des décisions sans que la tutelle politique ne s'en mêle, sauf bien entendu dans le cadre d'un contrôle prévu par la loi.

**6. Je terminerai ce rapport en parlant du pouvoir : la Science Politique, c'est l'étude de l'administration et du pouvoir et des liens entre les deux.**

L'université reste un lieu de pouvoir : d'abord parce que le savoir c'est le pouvoir, tout le monde le sait, ensuite parce que l'Université a le monopole pour produire et dispenser des savoirs de hauts niveaux, puis de certifier l'acquisition des savoirs via le diplôme.

L'Université donne quelque chose qu'on ne pourra jamais retirer aux gens. On peut prendre aux gens leur maison, leur emploi, leurs enfants, leur argent, leur liberté, et même leur dignité.

L'histoire l'a montré !

Mais on ne reprend pas un diplôme ! Même les nazis dans les camps de concentration, après avoir tout pris aux détenus, savaient repérer ceux qui avaient un diplôme d'université.

L'université reste un lieu de pouvoir, et le pouvoir le plus efficace, c'est celui qui n'est pas perçu comme tel.

La force de l'administration, tiraillée structurellement entre autonomie et hétéronomie, entre « administration administrante et administration organisante », la force de l'administration, c'est que son pouvoir n'est pas perçu comme tel, il est vu comme un moyen au service de ceux qui décident alors qu'il est un véritable pouvoir, c'est-à-dire une véritable capacité de faire faire à quelqu'un quelque chose qu'il n'aurait pas fait en dehors de cette capacité !

Je vous remercie.

**Jérôme Jamin**

**Rapporteur du XXIème colloque du GISGUF**